

# UN ESTUDIO DE CASOS SOBRE BANCA DE DESARROLLO Y AGENCIAS DE FOMENTO

*Claudio Golonbek y Emiliano Sevilla*

**Documento de Trabajo Nº 20 - Mayo de 2008**





DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

ALEJANDRO BANZAS  
CLAUDIO CASPARRINO  
LORENA FERNÁNDEZ  
CLAUDIO GOLONBEK  
JORGE GAGGERO  
FEDERICO GRASSO  
RODRIGO LÓPEZ  
ARIANA SACROISKY  
EMILIANO SEVILLA

CONSEJO ACADÉMICO

MARÍA AGUSTINA BRINER  
ENRIQUE BORDONI  
JUAN JOSÉ DEU PEYRES  
ROBERTO FRENKEL  
ALFREDO GARCÍA

*Las opiniones vertidas en el trabajo son exclusivas de los autores y no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.*

*Para comentarios, favor dirigirse a: [informacion@cefid-ar.org.ar](mailto:informacion@cefid-ar.org.ar)*

I. Introducción.....	2
II. Alemania .....	7
II.1. Banco para la Reconstrucción (KfW) .....	11
II.2. El financiamiento de la PyME alemana.....	14
II.3. Algunas conclusiones .....	15
III. Brasil .....	16
III.1. El BNDES, un banco de desarrollo .....	16
III.1.1. Estructura institucional y estrategia actual del BNDES .....	19
III.1.2. Determinación de la tasa de interés.....	20
III.1.3. Tamaño de las empresas.....	21
III.1.4. Desembolsos por tamaño de empresas.....	22
III.1.5. Tipología de operaciones (ejemplos) .....	23
III.2. El Banco do Brasil (BB): complemento del financiamiento público a plazos .....	24
III.3. Algunas conclusiones .....	26
IV. España.....	27
IV.1. Instituto de crédito oficial (ICO) .....	30
IV.2. Algunas conclusiones.....	34
V. Chile.....	35
V.1. El BancoEstado.....	36
V.2. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) .....	36
V.3. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) .....	37
V.4. Algunas conclusiones.....	37
VI. Corea del Sur.....	39
VI.1. Banca de Desarrollo en Corea .....	40
VI.1.1 El Korea Development Bank (KDB) .....	42
VI.1.2 El Korea Export-Import Bank (KEXIM).....	43
VI.1.3 Industrial Bank of Korea (IBK) .....	44
VI.2 Las reformas en Corea durante la década del '90 .....	44
VI.3 Algunas conclusiones.....	45
VII. Conclusiones generales.....	46
VIII. Bibliografía.....	50
IX. Anexos.....	52
Anexo I: Alemania .....	52
Anexo II: Brasil .....	59
Anexo III: Chile .....	60
Anexo IV: España.....	62

## I. Introducción<sup>1</sup>

La temática del desarrollo se plantea como una cuestión fundamental para el debate en el actual contexto de nuestro país. Luego de un largo período signado por políticas de corte neoliberal, en Argentina vuelve a plantearse la disyuntiva sobre el papel que debe cumplir el Estado y, en particular, cuál debe ser su rol en la definición de políticas específicas orientadas al desarrollo económico. La precariedad social que atravesó nuestro país en las últimas décadas, y que aún está vigente, torna urgente la instrumentación e implementación de acciones orientadas a generar un impulso activo de los sectores productivos que estén estrechamente ligados con la posibilidad de generar mejores condiciones para el desarrollo socioeconómico<sup>2</sup>. Por lo tanto, continuando con lo expuesto en el Documento de Trabajo N° 19 de CEFID-AR, que trata cuestiones fundamentales vinculadas a la temática del desarrollo, nos proponemos avanzar ahora en el debate sobre la posibilidad de definir acciones acordes a estrategias activas en materia financiera, encaradas desde el sector público. Con ese fin, se presentan y analizan experiencias internacionales relacionadas con *políticas de financiamiento a largo plazo* que pueden integrarse bajo el concepto genérico de 'Banca de desarrollo'. Esta estrategia se define como: I) existencia de bancos de crédito de largo plazo dedicados a promover la inversión en proyectos prioritarios; II) operatoria de recursos en moneda nacional; III) formación del precio del crédito de largo plazo<sup>3</sup> y IV) entidades controladas por estados nacionales (Mariante, 2007).

La lectura de dichas experiencias busca dar cuenta de variados formatos de reformas institucionales específicas que, partiendo desde el Estado, contribuyeron a estructurar modalidades de financiamiento a la producción con impacto sobre la economía. En este sentido, resulta fundamental observar qué ocurrió en dichas economías durante ciertas fases de expansión (o crisis) para entender contextualmente la secuencia objetivos-instrumentos. El análisis general de los casos evaluados muestra que las estrategias de financiamiento y los instrumentos desarrollados a tal fin -jurídicos, institucionales y políticos- tuvieron una estrecha correlación con "contextos históricos" específicos ligados a la evolución de dichas sociedades, tales como la recuperación económica post segunda guerra mundial en el caso Alemán, la estrategia de corrección de enormes disparidades regionales en Brasil y la adaptación del rol crediticio de la banca pública en España a las normas de la

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración de Silvina Campos Carlés y Claudio Casparrino. Además, se agradecen también los comentarios realizados por los investigadores del CEFID-AR y por el Licenciado Luis Fortino durante la realización del presente Documento de Trabajo.

<sup>2</sup> Refiere de manera general a la 'temática' en el sentido que planteó Raúl Prebisch en su trabajo *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949).

<sup>3</sup> El crédito de largo plazo debe entenderse como bien 'especial' con fundamental influencia sobre el nivel de actividad, la tasa de inversión, el crecimiento, la inclusión social, la competitividad de las empresas, el empleo y la renta (Mariante, 2007).

Unión Europea; hasta casos tan abarcativos como la creación misma de los grandes conglomerados industriales (*Chaebols*) registrado en Corea del Sur. En su variedad y grado de intensidad, los casos presentados tuvieron como objetivo principal la consolidación de estructuras formales crediticias que permitieran impulsar sostenidamente la tasa de expansión económica o por lo menos de algunas áreas especialmente seleccionadas. Esta investigación tiene su foco entonces en los sistemas basados en el *crédito público* considerando que éste resulta el modelo más adaptable a las necesidades de financiamiento para Argentina. Desde la experiencia global, cabe señalar también la existencia de importantes estrategias basadas integralmente en el *mercado de capitales* tal como ocurre en Estados Unidos, considerada para este estudio sólo referencialmente dada su limitada viabilidad en el entorno latinoamericano con mercados de capitales poco desarrollados y escasas fuentes privadas de financiamiento.<sup>4</sup>

Bajo esta idea, el análisis acerca de las experiencias internacionales seleccionadas concentra el foco en el financiamiento productivo, el crédito de largo plazo y las instituciones que los llevan adelante. En cada caso se tratará de identificar: cuáles fueron las estrategias de crédito de largo plazo, qué instituciones estuvieron vinculadas con esta práctica, cuáles fueron las herramientas aplicadas, qué sectores fueron (y son) beneficiados con el acceso al crédito, y si finalmente resultó relevante la estrategia de *Banca de desarrollo*.<sup>5</sup>

En esta visión, el objetivo del trabajo es contribuir como guía para el debate sobre los efectos que podría tener la aplicación de una estrategia similar en Argentina. Si bien resulta complejo ser categórico respecto de la relación *vis a vis* entre estrategia de financiamiento y tasa de crecimiento de una economía -dado que las políticas de financiamiento en los ejemplos presentados siempre han sido parte de un conjunto más amplio de instrumentos-, no parece erróneo afirmar que la existencia de instituciones y vehículos financieros específicos debería tender a generar externalidades positivas dando mayor sustentabilidad a los procesos de crecimiento a largo plazo, generando mayor calidad en la tasa de inversión,

---

<sup>4</sup> El caso de Estados Unidos muestra una intervención histórica estructural del Gobierno Federal en la organización de un sistema atomizado de concesiones (locales, regionales y nacionales), tendiente a garantizar “monopolios” a una gran diversidad de instituciones bancarias, -acompañada por una compleja regulación de carácter federal-, que permitió una importante expansión del crédito doméstico. Se caracteriza por el predominio casi absoluto de la banca comercial en sus diversas modalidades (nacional y regional). Con más de 10.000 entidades en actividad con una oferta crediticia heterogénea. En la actualidad, EEUU presenta el más grande mercado de capitales con gran diversidad de productos y modalidades de financiamiento a plazo, principalmente por medio de acciones y bonos corporativos. A partir de la Segunda Guerra Mundial se crean agencias federales especiales para la atención a las pequeñas empresas como la SBA -*Small Business Administration* (1953) y el EXIMBANK (1945) como banco de financiamiento al comercio exterior.

<sup>5</sup> Asimismo, a los fines de abordar el tema del desarrollo económico desde una visión más abarcativa, es fundamental observar que resulta importante no sólo contar con una estructura crediticia amplia que incluya al sector privado, sino que además esta se relacione con las necesidades puntuales de la economía y de la producción en entornos macroeconómicos estables (Stiglitz, 2005).

aumento en el valor agregado, mayor nivel y calidad de empleo y mejoras en la distribución del ingreso.

Considerando que las finanzas públicas y las políticas comerciales, bancarias, fiscales y monetarias son ámbitos que guardan una estrecha vinculación con procesos políticos particulares, un análisis referido a la problemática 'desarrollo' que sólo tome en cuenta el funcionamiento de los mercados resultará una visión limitada. Dado que los procesos a que hacemos referencia suelen estar influidos por la existencia y dinámica de conflictos de interés en la sociedad, entendemos que es valioso reafirmar la tesis 'estructuralista' relativa al activo rol que debe tomar el Estado respecto de la posibilidad de generar incentivos que induzcan a "individuos" y "empresas" a interactuar bajo esquemas que generen un mayor grado de eficiencia social, entendida ésta como mejores condiciones socio económicas para el conjunto de la población.

Finalmente señalamos que se han elegido casos con estructuras económicas que, si bien disímiles entre sí, dan cuenta de instituciones, legislación e instrumentos aplicados -con foco en lo financiero- importantes de destacar. Los casos elegidos y sus principales características son:

- *Alemania*, sistema mixto donde la banca pública nacional (vía el *KfW*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, y *cajas de ahorro regionales*) ocupa amplios espacios en el financiamiento productivo, complementando a la banca privada y banca cooperativa. El segmento público se ocupa principalmente de aquellas áreas de negocios que se consideran menos rentables. Asimismo existe, por las propias características de su economía desarrollada, un amplio mercado de capitales con segmentos focalizados en *PyMEs*.

- *Brasil*, caracterizado por una importante centralización del crédito industrial a largo plazo en la banca pública, a través de una institución creada hace 55 años específicamente con ese fin como es el *BNDES* (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico y Social). En esta estrategia se observa una importante participación de las grandes empresas en el volumen de crédito total otorgado. Asimismo, con una activa operatoria -pero acotada a áreas más específicas como el sector agrícola-, actúa también el *Banco do Brasil*, que funciona con control mayoritario del Tesoro Nacional y donde actualmente también participa el sector privado.

- *España*, sistema formado por cajas de ahorro, banca comercial y cooperativas de crédito, junto a una institución de *fomento y desarrollo* (*ICO*, Instituto de Crédito Oficial) que funciona como complementaria-subsidiaria de aquellas. Dicho sistema es resultado de una larga y compleja gestión realizada a partir de la década de 1980, con el fin de contrarrestar los efectos derivados de la crisis económico-financiera atravesada por el país durante ese

periodo, estrategia luego asentada en las reformas normativas adoptadas para el ingreso a la Comunidad Económica Europea.

- *Corea del Sur*, refiere a un largo período y sostenido proceso en el que la economía operó con una alta concentración del crédito en manos del Estado (KBD –banco de desarrollo-, KEXIM e IBK), con el objeto de crear un poderoso núcleo industrial. En la última década, después de la crisis financiera asiática de 1997, se produce una reforma bancaria orientada a ajustar las condiciones de financiamiento a largo plazo al nuevo paradigma financiero de la globalización, donde el mercado de capitales internacional comienza a ser dominante.

También se analiza de manera referencial otro caso latinoamericano, donde si bien la estructura de la *banca comercial* y el *mercado de capitales* son las principales vías de financiamiento a largo plazo (aún en las actividades con mayor riesgo crediticio), existen instituciones específicas que -sin tener una relevancia significativa en los montos de financiamiento del sistema- actúan bajo el formato de alguna corporación o agencia de fomento con acciones específicas vinculadas al financiamiento a pequeñas y medianas empresas. En esta línea se presenta el caso de:

- *Chile*, con hoy una casi total preponderancia de la banca comercial en el otorgamiento de crédito, acompañado por el accionar de la banca pública en sectores particulares vía un instrumento especial (CORFO, *Corporación de Fomento de la Producción*). Este caso que presenta un claro sesgo des-estatizador opera en sentido inverso a otras experiencias evaluadas, ya que CORFO (1939) fue una de las primeras instituciones con fines de fomento en América Latina<sup>6</sup>. El modelo actual se complementa con la existencia de un amplio mercado de capitales en donde las empresas (generalmente grandes y medianas), pueden acceder a fondos privados de terceros.

Estas ideas se completan con una referencia básica a las dimensiones de los sistemas financieros correspondientes a los casos planteados (cuadro n° 1), medida por el indicador cuantitativo del *ratio* Prestamos Totales / PIB. En el caso de la *Banca de desarrollo* como casos particulares, se evalúan por medio de un enfoque de carácter cualitativo que destaca los aspectos fundamentales de las instituciones seleccionadas para cada país.

En escala decreciente, el cuadro n° 1 marca en un extremo, el caso de España (con 168% de volumen crédito<sup>7</sup> sobre PIB), seguido de Alemania, Corea del Sur y Chile, para finalizar en los bajos niveles de Argentina con un ratio de apenas 11%, indicando la necesidad, importancia y el alto potencial que existe para desarrollar políticas crediticias activas.

---

<sup>6</sup> Se destaca el concepto de *fomento* de su estrategia inicial, dado que la *problemática del desarrollo* en la región surge a partir de la década del '50.

<sup>7</sup> Préstamos al Sector Privado No Financiero (SPNF).

Cuadro N° 1 Relación CREDITO/PIB (en porcentaje)

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>2006</b>	<b>Var. 2006/1990</b>
<b>España</b>	<b>55</b>	<b>73</b>	<b>168</b>	<b>205%</b>
<b>Alemania</b>	<b>89</b>	<b>108</b>	<b>109</b>	<b>22%</b>
<b>Corea del Sur</b>	<b>65</b>	<b>90</b>	<b>108</b>	<b>66%</b>
<b>Chile</b>	<b>47</b>	<b>61</b>	<b>75</b>	<b>60%</b>
<b>Brasil</b>	<b>24</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>38%</b>
<b>Argentina</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>-15%</b>

**Fuente: Elaboración propia sobre datos BM, FMI y Mariante (2007)**

Respecto de la relevancia de factores característicos sobre los que se estructura la concepción de *Banca de Desarrollo*, los casos de Alemania y Brasil resultan referencias fundamentales al contar explícitamente con instituciones orientadas a tal fin. Los casos de Chile y España son más asociables a la idea de *entidades de fomento*, con muchas menos atribuciones sobre el mercado general de préstamos y en la política crediticia a largo plazo (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Tabla comparativa de las principales características de las instituciones

	<b>ALEMANIA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>COREA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ESPAÑA</b>
	<b>(KFW)</b>	<b>(BNDES)</b>	<b>(KDB)</b>	<b>(CORFO)</b>	<b>(ICO)</b>
<b>Peso en el mercado de crédito doméstico</b>	Alto	Alto	Alto	Bajo	Mediano
<b>Préstamos para inversión en activos</b>	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
<b>Préstamos para Comercio Exterior</b>	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
<b>Sesgo de los préstamos (GE/PyMEs)</b>	PyMEs	GE	GE	MiPyMEs	PyMEs
<b>Fondos para actividades de fomento</b>	Activo	Activo	Nulo	Activo	Activo
<b>Operatoria de garantías</b>	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja
<b>Coordinación con otras áreas públicas</b>	Activo	Activo	Activo	Baja	Activo

Fuente: Elaboración propia

## II. Alemania

La existencia de un marco económico enfocado a generar desarrollo en todas sus facetas es, sin duda, una característica de la economía alemana no generalizable al resto de los países centrales. Dicha realidad está orientada a la estabilidad macroeconómica, a mitigar los impactos sociales negativos derivados de la 'industrialización', a propiciar un marco no predatorio e incorporar activamente a la economía a 'todos' los sectores productivos, en especial a los más rezagados, desde el punto de vista socioeconómico. En síntesis, generar una *economía social de mercado* en lugar de una *economía de libre mercado* (Meyer-Stamer y Wältring, 2002). Con el fin de no incurrir en los mismos errores que en el período de entre-guerras, la economía Alemana fue rediseñada deliberadamente para mitigar algunos de los factores nocivos presentes en el capitalismo 'anglosajón' contemporáneo. En este sentido cabe observar que Alemania posee una arraigada red de instituciones sociales y cooperativas históricamente ligadas a la ciudadanía<sup>8</sup>. A su vez, cuenta con mercados relativamente competitivos y atomizados, empresas con alto grado de especialización y diferenciación, reducida integración vertical y bajas barreras de entrada a los mercados, situación que le permite a dicha economía contar con un gran entramado MiPyME (Mittelstand<sup>9</sup>). Así, el sistema financiero alemán se caracteriza por la presencia de un gran número de entidades crediticias, de tamaño heterogéneo, que garantizan la provisión de financiamiento a 'toda' la economía asegurando un nivel de tasa de interés acorde al tamaño y posibilidades de cada tomador de crédito. A diferencia de otros países altamente desarrollados e industrializados, la fundamental importancia del mercado bancario alemán radica en que el financiamiento de la producción industrial y de servicios (incluido el de las grandes empresas), se efectúa fundamentalmente a través de los bancos, relegando al mercado de capitales a un rol secundario. Por lo tanto, la estructura atomizada y heterogénea que posee la banca en Alemania es fundamental para el funcionamiento de dicha economía (Cuadro N° 3).

---

<sup>8</sup> Las entidades que conforman este sector de la banca alemana son, desde un punto de vista legal, cooperativas en su naturaleza jurídica; es decir, se caracterizan por ser propiedad de sus depositantes (únicos miembros), quienes sólo pueden tener un número limitado de acciones (Todesca, 2005). Su accionar generalmente está enfocado en una rama particular de la producción industrial o de servicios, situación que los lleva a generar lazos muy cercanos con el sector productivo al que se vincula de forma directa. Al igual que las cajas de ahorro, las entidades cooperativas mantienen una alta presencia en todo el país debido a que cumplen el principio de *regionalidad*, aunque en forma voluntaria. Por lo tanto, se erigen como única competencia a las Cajas en pequeñas ciudades y zonas rurales. A su vez, se complementan con éstas en algunas acciones, como la intermediación en programas de los bancos de garantías y de instituciones de desarrollo (Ver ANEXO I).

<sup>9</sup> El concepto no sólo remite a un determinado grupo empresarial, sino también a aspectos históricos, sociales y 'psicológicos'. Para mayor desarrollo ver Meyer-Stamer y Wältring (2002).

Cuadro N° 3: Composición del sistema financiero alemán. Año 2006

<b>TIPO DE ENTIDAD</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>PARTICIPACIÓN SEGÚN % DE ACTIVOS</b>
Bancos cooperativos regionales	1256	8,3 %
Banco cooperativos centrales	2	3,5 %
Cajas de ahorro regionales	448	13,7 %
Cajas centrales de ahorro	12	20,2 %
Bancos privados	255	29,4 %
Otras entidades	64	24,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>2037</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos de *Deutsche Bundesbank*

El sector bancario brinda financiamiento en tres niveles diferenciados (local/regional, provincial y nacional), con independencia entre sí, limitando la competencia entre ellos con el fin de evitar que alguno de éstos desaparezca y, de esta manera, asegurar la integridad de esta estructura. En contraposición, las condiciones mencionadas llevan al sistema en su conjunto a presentar un bajo nivel de rentabilidad debido a una relativamente acotada generación de ingresos en desmedro de otras entidades.

El sistema crediticio comercial en su conjunto se puede clasificar según tres criterios:

- la estructura de propiedad, según sea pública, privada o mixta,
- el rango de actividad, dividiendo las entidades en bancos universales o especializados y,
- la estructura y forma legal en que se organizan, existiendo bancos privados, bancos cooperativos y cajas de ahorro público (formando la “estructura de tres pilares”).

En función de las tipologías anteriores, la banca alemana está compuesta por tres grandes rubros bancarios: los bancos privados, las cajas de ahorro y los bancos cooperativos. Con algunas excepciones, los tres grupos cuentan con las mismas posibilidades operativas y están habilitados para realizar el mismo conjunto de negocios. Por lo tanto, desde el punto de vista del depositante y del tomador de crédito, las tres formas de bancos ofrecen similares grados de solidez, seguridad para sus ahorros y condiciones de mercado. En consecuencia, la elección de la entidad con la cual operar depende mayormente de la calidad y el desempeño de la institución en una región o sector productivo. Así, la particularidad del sistema bancario en este país es la de ser el más “atomizado” de la Comunidad Económica Europea, donde los 5 bancos más grandes del país representan un porcentaje menor al 20% de los activos del mercado.<sup>10</sup> Otra particularidad del sector es que, al estar formado por grupos de bancos con misiones y objetivos específicos, existen legislaciones particulares y reglamentos internos que rigen el accionar de cada subgrupo como complemento de la regulación y legislación general que actúa sobre el sistema en

<sup>10</sup> En otros países de Europa, dicho porcentaje se encuentra entre el 40% y 80% (ALIDE, 2006.I).

conjunto. Además, a la Superintendencia Federal de Servicios Financieros (destinada a la regulación y fiscalización) y al Deutsche Bundesbank (banco central alemán) se le suman instituciones de fiscalización y bancos centrales especializados en cada subsector del sistema -con excepción de la banca privada-. Es decir, si bien todas las entidades bancarias son fiscalizadas por la Superintendencia, tienen acceso a financiamiento por parte del Bundesbank y participan plenamente en los sistemas de pagos, existen entidades similares que realizan estas mismas tareas al interior de cada subgrupo. Como subgrupo dentro de la banca privada se destaca el llamado “grupo de grandes bancos” conformado por cuatro entidades: el *Deutsche Bank*, el *Dresdner Bank*, el *Commerzbank* y el *Bayerische Hypo-und Vereinsbank*<sup>11</sup>. Estos son los únicos bancos dentro del sector privado que tienen el tamaño y alcance como para competir con las cajas centrales de ahorro y con la banca pública nacional, otorgándoles una privilegiada posición en el mercado de los grandes créditos<sup>12</sup>. A la banca comercial se debe sumar -para completar el conjunto del sistema crediticio alemán-, el Banco para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW), institución pública que funciona como *banco de desarrollo*, brindando crédito y financiamiento a largo plazo, y los bancos de garantía de crédito, que se encargan de otorgar avales a empresas al momento de calificar para un crédito<sup>13</sup>.

La fortaleza de un sistema de carácter integral radica en que cada solicitante de crédito, según su tamaño, puede acceder a éste mediante un tipo específico de entidad financiera. Mientras las grandes empresas obtienen crédito de los bancos privados de mayor tamaño y del mercado de capitales tradicional, las personas físicas, las PyMEs (Mittelstand) y las cooperativas productivas se financian a través de bancos públicos y cooperativos.

Es importante aclarar que la banca extranjera opera en este país en forma marginal y, salvo excepciones, está limitada a ciertos segmentos del mercado (principalmente productos de *private banking*). Esto se debe a que el grado de saturación del mercado alemán y su alto nivel de competitividad y eficiencia llevan al sistema en su conjunto a ser poco atractivo para la banca extranjera (el *spread* promedio de tasas es, mirado históricamente, uno de los más bajos de Europa<sup>14</sup>). Además, por su historia particular, el depositante medio alemán confía sus ahorros a entidades de origen nacional, no dejando mucho campo para la banca extranjera; la ya mencionada variedad institucional le permite al depositante contar con un amplio rango de elección, escenario en el que la entrada de nuevas instituciones no estaría

---

<sup>11</sup> El HVB group, actualmente en proceso de reestructuración, fue resultado de una exitosa fusión de bancos medianos realizada en el año 1999.

<sup>12</sup> Esta situación se puede constatar observando el volumen de activos que poseen las cuatro instituciones en conjunto (18,5% de los activos totales del sistema) resultando 50% superior al de la banca cooperativa en su conjunto.

<sup>13</sup> Opera en forma similar a una Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR), ver CEFIDAR, DT N° 6 (2005). Mayor información sobre el sector en ANEXO I.

<sup>14</sup> Para ampliar, ver Armbruster y Arzbach (2004).

justificada. En la actualidad, sólo el 6,6% de las instituciones bancarias presentes en Alemania es de origen extranjero; no obstante, este subsector posee el 11,5% de los activos totales del sistema, situación que impide negar su importancia relativa<sup>15</sup>.

## **II.1. Cajas de ahorro público y Bancos públicos regionales**

Las Cajas de ahorro regionales (*sparkassen*) son entidades cuya propiedad reside en los municipios de cada región, situación que les otorga la cualidad de ser instituciones organizadas según el derecho público, estando a su vez agrupadas en Asociaciones Regionales de Cajas de ahorro. Dado su carácter de entidades ‘universales’, las cajas están habilitadas para realizar la totalidad de los servicios bancarios, teniendo restringida únicamente la transacción de títulos/valores y la toma de participación en empresas privadas (atribuciones que sí posee la banca privada). Las *sparkassen* surgieron a mediados del siglo XIX, a nivel regional, con la finalidad de otorgar a los estratos más pobres de la sociedad la oportunidad de ahorrar dinero en cuentas que les brindaran intereses, a la vez de aumentar la tasa de ahorro y la oferta de crédito en dichas regiones. A comienzos del siglo XX, si bien su actividad continuaba siendo la de captar los ahorros de la población, se convirtieron en verdaderos bancos comerciales con mayores facultades y obligaciones, dejando de ser entidades meramente redistribuidoras de ahorros bajo la forma de crédito, para convertirse en instituciones financieras completas. Igualmente, nunca perdieron la función original por la que fueron creadas, captar los ahorros de la población, situación que se evidencia en la obligación que aún conservan de abrir una cuenta a toda persona que lo solicite. Parte del éxito de las Cajas de ahorro en Alemania se basó en que los estados municipales a los que pertenecían otorgaban garantías de última instancia sobre los depósitos, hecho que les brindaba cierta ventaja a la hora de competir con la banca privada y cooperativa. Como contrapartida, esta situación los llevaba a elegir negocios con un bajo nivel de riesgo asociado para no comprometer los intereses del gobierno municipal. En el año 2005, dada la nueva normativa impuesta por la Unión Europea, los estados municipales han dejado de ser garantes ilimitados de las Cajas de ahorro público, colocándolas en igualdad de condiciones frente al resto de la banca comercial. Su principal fuente de fondeo para el financiamiento de nuevos créditos proviene de las ganancias no distribuidas y de la captación de depósitos del sector no bancario; por lo tanto, son un importante canalizador de los ahorros de la

---

<sup>15</sup> La saturación del mercado y el alto nivel de competencia y eficiencia se deben a que hasta 1967 existía en Alemania un acuerdo de no competencia por los clientes a través de pautas publicitarias en los medios y topes para las tasas de interés, tanto pasivas como activas. Esto permitió que las instituciones compitieran por calidad de servicios en lugar de por precios, adjudicándole al sistema en su conjunto un alto nivel de solidez y consistencia en su accionar. Al desaparecer estas regulaciones legales, Alemania contaba con un amplio número de entidades bancarias “sanas”, altamente arraigadas en cada región y ámbito de servicios de origen, lo que permitió una competencia no predatoria entre ellas.

población alemana. Además, son las principales intermediarias de los programas de los bancos de garantías, del Banco de Desarrollo alemán (KfW) y de otras entidades de desarrollo específicas, aumentando así su fondeo para el otorgamiento de crédito y reduciendo el riesgo propio emanado de las operaciones de financiamiento debido a que lo comparten con una entidad de *segundo piso*. Por lo tanto, resulta vital su aporte en materia de financiamiento al desarrollo vía otorgamiento de créditos a largo plazo. El funcionamiento de las Cajas está regido por el principio de regionalidad, el cual limita el establecimiento de sucursales, la provisión de crédito y la captación de depósitos de éstas a la zona geográfica específica a la que pertenezcan. Este principio garantiza, al no poder desplazarse cada Caja hacia otra zona más lucrativa, su presencia y accionar en todo el territorio nacional - incluyendo zonas rurales, industriales de menor rentabilidad y de bajos recursos-. A su vez esto garantiza la conformación de lazos de largo plazo entre cliente y entidad.

Los bancos regionales públicos (*landesbanken*) son, al igual que las Cajas de ahorro, entidades de derecho público y su propiedad yace en la provincia de la que son originarios, en la Asociación regional de Cajas de ahorro correspondiente y, en ciertos casos, en otros *landesbanken*. Sus actividades consisten en ser agente financiero de la provincia y Banco Central de las Cajas de ahorro de la región. Si bien no se rigen por el principio de regionalidad, basan su accionar en el principio de subsidiaridad, ya que sólo efectúan aquellas funciones que las cajas de ahorro no pueden o no deben llevar a cabo. Es decir, complementan su accionar con el de las cajas de ahorro, no compitiendo con éstas pero sí haciéndolo directamente con los grandes bancos privados nacionales por el otorgamiento de crédito a las grandes empresas. A su vez, efectúan operaciones financieras a nivel nacional e internacional por cuenta de las cajas de ahorro de su región (o por cuenta propia) y obtienen los fondos para operar manteniendo una fuerte presencia en los mercados de capitales (posibilidad que les está parcialmente vedada a las Cajas de ahorro regionales). Al igual que en el caso de las *sparkassen*, los *landesbanken* han dejado de contar con garantías de los gobiernos provinciales debido a la necesidad de adaptar el sector a la nueva regulación de la UE.

### **II.1. Banco para la Reconstrucción (KfW)**

El Kreditanstalt für Wiederaufbau es el *banco público de desarrollo* de Alemania, el cual opera tanto a nivel local como internacional. Su capital es de propiedad conjunta entre el Gobierno federal (que posee el 80%) y de los estados provinciales (que poseen el 20% restante). Su función consiste en administrar diversos programas de apoyo financiero otorgados por el Gobierno central y los provinciales, a la vez de ser la agencia de fomento y

desarrollo alemana. Creado en 1948 con el objetivo de ser la corporación pública destinada a realizar actividades especiales en nombre del Estado alemán, en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se encargó de financiar los proyectos de reconstrucción de la devastada Alemania mediante el otorgamiento de créditos de largo plazo. Con posterioridad, su actividad se orientó mayormente a garantizar el ajuste 'estructural' de la economía alemana. En los últimos años, su accionar consistió en el otorgamiento de financiación para diversas inversiones, proyectos y/o exportaciones, y la asesoría y cooperación financiera. Su participación radicaba en programas de inversión en general, tecnología ambiental, inversiones extranjeras, infraestructura y capital de riesgo.

En el año 2003, el KfW absorbió a la otra gran institución de desarrollo alemana (*Deutsche Ausgleichsbank*, DtA), destinada a otorgar financiamiento de capital, garantías y préstamos subsidiados a las PyMEs por parte del Gobierno federal (en operaciones de "capital semilla", proyectos de protección ambiental, programas educativos y sociales, y actividades ligadas con la tecnología). La fusión entre ambas entidades generó una única institución pública nacional de fomento al desarrollo que abarca todos los ámbitos de la economía. A su vez, la fusión trajo ventajas para el Estado y los clientes. Para el Estado, siendo el principal aportante de capital de la institución, significó un alivio en los aportes financieros, mientras que para los clientes fue favorable puesto que ahora acceden a información de una sola fuente (la existencia de tareas similares entre el KfW y el DtA implicaba, entre otras cosas, un alto costo de acceso a la información y supervisión) y a mejores servicios de consultoría y asesoría generados por las economías a escala derivadas de la unión de ambas instituciones. A su vez, el otorgamiento de líneas, el fondeo de las mismas y los canales de distribución de la entidad también mejoraron al pasar de dos entidades a una, ya que se eliminó la superposición de negocios y se redujeron los costos de mantenimiento de la 'burocracia'. Por último, es importante aclarar que todas las actividades llevadas a cabo por el DtA forman parte del accionar del KfW, no perdiéndose en la fusión ninguna atribución socio-económica importante<sup>16</sup>. El 'nuevo' KfW es una entidad de *segundo piso* que basa su accionar en el principio de complementariedad respecto del sistema bancario, lo cual implica que la entidad interviene ante situaciones de 'fallas de mercado' o mercados débiles y/o incompletos. Por lo tanto, su función es actuar en aquellos segmentos del mercado crediticio en los que la banca comercial no actúa o lo hace de forma incompleta. Un ejemplo muy importante de esta distinción es que, mientras los bancos privados, las cajas de ahorro y la banca cooperativa por lo general brindan préstamos a plazos cortos-medios, el KfW suele otorgar financiamiento a plazos mediano y largo -asegurando de esta manera el acceso a crédito según las necesidades específicas de cada proyecto en lugar de estar determinado

---

<sup>16</sup> Para mayor información, consultar la sección histórica que explica la fusión en <http://www.kfw.de>

por las condiciones del mercado-. En esta estrategia define una de sus características destacadas como *Banca de desarrollo*.

Su tarea en la actualidad está enfocada a realizar actividades de fomento y promoción, por lo general encomendadas por el Estado o guiadas por los intereses puntuales de éste, que alcancen a todas las ramas de la economía alemana. Las principales actividades son: a) apoyo a las PyMEs alemanas, profesionales independientes y empresas nacientes; b) capital de riesgo; proyectos de vivienda, protección del medio ambiente e infraestructura; c) progreso tecnológico e innovativo; d) programas promocionales y de cooperación al desarrollo acordados a nivel internacional; e) medidas con objetivos exclusivamente sociales, como la promoción del sector Educación; f) medidas de financiación para fomentar la economía alemana y europea (mayormente la promoción de las exportaciones); g) préstamos y financiación a municipios y entidades regionales; h) operaciones puntuales de interés estatal encomendadas por el Gobierno Federal; y i) otras operaciones relacionadas directamente con las tareas y funciones de la institución (gestión de tesorería, compra/venta de créditos y títulos valor, gestión de riesgo, refinanciación para una filial que en el futuro será jurídicamente autónoma (IPEX bank) y prestación de servicios de apoyo al Estado, entre otros). Independientemente de lo enunciado, la institución tiene el compromiso de asegurar su subsistencia a largo plazo mediante la utilización de practicas profesionales acordes tales como tener un gobierno corporativo que aisle a la entidad del accionar de la clase política<sup>17</sup>, y poseer una alta capacidad de adaptación e innovación para otorgar a la economía soluciones consistentes ante 'debilidades' del mercado (Todesca, 2005 y ALIDE, 2006.I).

Los fondos con que la entidad realiza sus operaciones de financiamiento no provienen mayoritariamente de partidas presupuestarias del Estado alemán, que aportan menos del 10% de los fondos, sino que están formados por los provenientes del fondo ERP<sup>18</sup>, por los captados por la institución directamente en el mercado de capitales y por los resultados obtenidos mediante el otorgamiento de líneas crediticias y de financiamiento.

Desde la fusión con el *DtA*, se introdujo una nueva estructura de marcas con el objetivo de facilitar al cliente el reconocimiento de su operatoria, a la hora de pedir un crédito, y de aumentar los niveles de transparencia de la institución<sup>19</sup>. Los cuadros nº 4 y nº 5 presentan la estructura de préstamos por 'marca' y por 'instrumento'.

---

<sup>17</sup> Uno de los preceptos básicos del KfW es el de ser *herramienta de Estado* pero no *herramienta de Gobierno*.

<sup>18</sup> El fondo ERP está formado por los reintegros de los créditos otorgados mediante el Plan Marshall; en la actualidad, el fondo supera los US\$ 14.000 millones. A instancias del Ministerio de Economía Federal, este fondo es administrado por el KfW. Cabe aclarar que cuando se separa al fondo ERP de otras partidas otorgadas a la institución por el Estado alemán no se está negando el carácter público de dicho fondo, sino que es al fin específico de diferenciarlo de las partidas presupuestarias especiales brindadas al KfW.

<sup>19</sup> Ver estructura de marcas del KfW en ANEXO I.

Cuadro N° 4: Financiamiento del KfW por marca otorgado en 2006, en millones de US\$

<b>TOTAL</b>	<b>99.825</b>
<b>Förderbank (Promoción y fomento)</b>	<b>46.213</b>
<i>Casas y viviendas</i>	19.692
<i>Infraestructura municipal</i>	4.175
<i>Protección ambiental</i>	5.992
<i>Educación</i>	1.744
<i>Líneas globales para instituciones especiales de crédito</i>	4.675
<i>Securitización</i>	9.934
<b>Mittelstandbank (Banco Pyme)</b>	<b>29.675</b>
<i>Préstamos</i>	13.204
<i>Acciones y otros portafolios</i>	1.380
<i>Financiaciones 'Mezanine'</i>	2.781
<i>Securitización</i>	12.310
<b>Ipex Bank (Exportación e inversión)</b>	<b>19.501</b>
<i>Industria, telecomunicaciones y materias primas</i>	7.274
<i>Energía, energías renovables y agua</i>	3.188
<i>Transporte e infraestructura de transporte</i>	9.011
<i>Otros</i>	27
<b>Entwicklungsbank (Banca de desarrollo sector privado)</b>	<b>3.228</b>
<b>DEG (Banca de desarrollo, polítiucas públicas)</b>	<b>1.208</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de KfW

Cuadro N° 5: Financiamiento por tipo de instrumento en 2006, en millones de US\$

<b>TOTAL</b>	<b>99.825</b>	100,0%
Préstamos	70.202	70,3%
Securitización	26.095	26,2%
Otros	3.528	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de KfW

## II.2. El financiamiento de la PyME alemana

Las PyMEs en Alemania en su rol fundamental dentro de la estructura productiva utilizan dos fuentes mayoritarias de financiamiento: el crédito bancario (91%) otorgado principalmente por la banca cooperativa y la banca pública (tanto a nivel local como nacional), y el capital propio. Este sector suele identificar a la relativa dificultad de acceso al crédito como el obstáculo más importante para el desarrollo de sus negocios. Por lo tanto, debido a la amplia importancia que tiene el sector en la economía alemana<sup>20</sup>, la existencia de programas gubernamentales de apoyo a la PyME es ampliamente aceptada y generalizada. Si bien las PyMEs en Alemania, tienen en relación a otros países, una relativamente mayor facilidad para obtener crédito bancario, persiste cierta modalidad de la

<sup>20</sup> En Alemania, las PyMEs conforman más del 99% de las empresas presentes, generando cerca del 50% del valor agregado bruto interno y concentrando más del 70% del empleo (Ascúa, 2005 y, Meyer-Stamer y Wältring, 2002).

utilización del capital propio en el financiamiento de los negocios. En un intento por generar una herramienta especial para estas empresas se registra la creación de la bolsa especializada en PyMEs, en el año 1997, dándoles la posibilidad de acceder a un mercado de capitales ideado en función de sus posibilidades y estructura. Asimismo, se da la aparición de empresas de capital de riesgo (*venture capital*) y de instrumentos ‘híbridos’ (*mezzanine kapital*) con el objetivo de cubrir el espacio existente entre uso de capital propio y deuda<sup>21</sup>.

### **II.3. Algunas conclusiones**

El sistema bancario de Alemania presenta características interesantes de ser observadas, tales como la de ser un sistema financiero altamente integrado, con una fuerte idea subyacente de ‘democracia’ crediticia adaptada a la particular acepción que tiene en este país el concepto de Pyme (Mittelstand) extensible a toda empresa que no sea ‘multinacional’. En este contexto, se debe señalar la existencia de un *banco de desarrollo* de importante inserción (KfW) que llega a gran parte del aparato productivo/financiero, operando a nivel nacional como principal fuente de financiación de proyectos PyME. El mismo obtiene una importante parte de su fondeo proveniente de diversas fuentes. El KfW se complementa -y compite a la vez- con la banca privada. Al mismo, se suman la banca cooperativa y la banca pública regional, que actúan a su vez como complemento del anterior asegurando elevados niveles de competencia en todo el país, operando en pequeñas regiones casi en forma exclusiva, redistribuyendo los ahorros de la población hacia el sector productivo (mayormente PyMEs) con un alto grado de especialización productivo-regional<sup>22</sup>. El rol de la banca privada también es importante ya que opera en dos líneas fundamentales: por un lado, asegura casi en su totalidad el acceso al crédito de las ‘grandes empresas’, vital para sostener un proceso de desarrollo a largo plazo, y por otro lado aunque relacionado a lo anterior, permite que la banca pública nacional/regional y la banca cooperativa concentren su accionar en otorgar crédito y financiamiento al sector PyME, realicen obras de infraestructura y otorguen subsidios y fomento a sectores económicamente relegados. Por último, la existencia de un creciente mercado de capitales especializado contribuye a ampliar las fuentes de financiamiento para mayores sectores. En esta ‘integralidad’ el sistema bancario alemán parece presentarse como un paradigma relevante sobre funcionamiento de un sector bancario/financiero que ‘garantiza’ variadas formas de distribución del crédito al mayor número de sectores de esa economía.

---

<sup>21</sup> Sin negar la creciente importancia de dichos instrumentos, su participación en el monto de financiamiento es baja, confirmando la gran importancia que aun posee la banca prestando al sector productivo.

<sup>22</sup> Este sector presenta un grado de concentración considerablemente menor que el presente en el resto de Europa.

### III. Brasil

El caso brasileño se presenta como uno de los prototípicos del modelo de Industrialización basado en la Sustitución de Importaciones (ISI), característica común de un grupo de economías de América Latina a partir de la crisis del '30. El impulso sustitutivo de las importaciones comenzó con el gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945), dinamizando la expansión industrial de Brasil con énfasis en el abastecimiento, durante la Segunda Guerra Mundial, de productos metalúrgicos y derivados del caucho. Al igual que en muchas economías latinoamericanas, las ideas respecto a un cambio fundamental en la estructura productiva tuvo base en la debilidad del modelo basado centralmente en las exportaciones agropecuarias. En 1952 durante la última presidencia de Vargas, en el específico contexto de pasaje de la “sustitución fácil” a la “industrialización sustitutiva”, se crea el *Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social* (BNDES), que se suma como instrumento de política económica al *Plan de Metas* (1950) y al organismo específico orientado al desarrollo regional conocido como *Superintendencia de Desenvolvimento del Nordeste Brasileño* (SUDENE).<sup>23</sup>

#### III.1. El BNDES, un banco de desarrollo

Evaluated with historical perspective, the purpose of the creation of a *banco de desarrollo* was to provide the State with an instrument that would allow it to intervene directly and actively in the financing of the ISI process. Even, initially the Bank itself had under its responsibility the formulation and execution of the industrial policy of Brazil, considered a priority of the State. Thus, since its creation, this financial entity (federal) was the responsible for the policy of credit for investments of medium and long term. The initial funding of the Bank intended to implement a national infrastructure plan resulted from a co-financing between the *Banco Interamericano de Desarrollo* (IDB) and the Brazilian State. Thus, in the beginning, the IDB provided US\$ 750 million and the local funding came directly from the tax system via an increase in the income tax, together with financing provided by the deposits of the *Banco de Ahorro Federal* (today *Caixa Econômica Federal*) given that the BNDES is not authorized to capture deposits on sight in a direct manner. The most significant project of this period was the creation in 1957 of the *Red Federal de Ferrocarriles SA* (RFFSA), a strategic action fundamental for the integration of a country of

---

<sup>23</sup> La función de este organismo era motorizar la expansión de la frontera de desarrollo y la articulación entre regiones y Planes Nacionales de Desarrollo. En este mismo momento (1952) se crea el *Banco do Nordeste* (BNB), institución financiera creada por Ley Federal con sede en Fortaleza (Estado do Ceará), que hoy tiene acción sobre cerca de 2.000 municipios y es considerada la mayor institución de América del Sur orientada al desarrollo regional. El BNB opera como órgano ejecutor de políticas públicas.

gran extensión geográfica. En el marco de la misma política, en 1961 se fundó, el *Banco de Desarrollo del Extremo Sur* (BRDE), institución financiera pública de fomento creada por los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, y en 1962, el *Banco de Desarrollo de Minas Gerais* (BDMG) con funciones específicas de financiamiento dentro de ese Estado<sup>24</sup>.

El gobierno militar de 1964 y su estrategia de carácter “desarrollista” dispusieron de un nuevo marco regulatorio e institucional al sistema financiero y el BNDES incrementó el número de programas de apoyo financiero<sup>25</sup>. Los nuevos fondos provenían principalmente del fisco y de partidas incluidas en el Presupuesto Nacional<sup>26</sup>. Los créditos se concentraron en el desarrollo del sector manufacturero, para lo cual se crearon oficinas regionales, quedando la oficina central en Río de Janeiro. Para una mayor eficacia en la implementación de estos planes se profundizó la descentralización del BNDES mediante la canalización de los recursos a través de otros agentes financieros, lo cual creó la base para la conformación de una red de bancos de desarrollo e inversión que en la actualidad continúa siendo la principal herramienta de financiamiento a las *pymes*. También en este período se ampliaron los programas de crédito destinados a revertir los desequilibrios regionales<sup>27</sup>. Durante la década del '70 se produjo una importante reforma legal del BNDES, el cual paso de ser un organismo independiente -autarquía federal- a una compañía del Estado. Dicho cambio apuntaba a dotar a la entidad de una mayor independencia del poder político. En esta misma década, se produjo el *boom* de la industria automotriz y de la siderurgia, sectores considerados claves por los numerosos encadenamientos productivos que mantienen. También en este período, el BNDES contribuyó al desarrollo de los sectores Petroquímica, Papel y del Hidroeléctrico<sup>28</sup>. Si bien durante este proceso se permitió la participación del capital extranjero, la misma estaba regulada. Para garantizar que el control de las inversiones quedara en manos de agentes económicos brasileños, se aplicó la *Ley de Tercios*, con la asignación de un tercio para el Estado, otro para los grupos locales y otro para las empresas extranjeras. En este período el Gobierno se planteó como objetivo una “cuasi completa” sustitución de la importación de productos manufacturados, jugando en

---

<sup>24</sup> A junio del 2007 los fondos administrados por el BRDE ascienden a R\$ 2.171 millones (US\$ 1.082 millones).

<sup>25</sup> *FINAME* (1964): Financiación para la Adquisición de Maquinarias y Equipos (de origen nacional); *FUNTEC* (1964): Fondo de Desarrollo Técnico Científico; *FIPEME* (1965): Programa de Financiación a la Pequeña y Mediana Empresa; *FUNAR* (1965): Fondo de Reconversión Agroindustrial, *FUNDEPRO* (1966): Fondo Nacional de Productividad. Bajo el auspicio de los programas FINAME y FUNTEC se crea en 1969 la empresa *Compañía Brasileña de Aviación*, privatizada en 1994 (hoy EMBRAER). La misma facturó en el 2006 US\$ 3.807 millones y emplea 24.000 personas de manera directa -88% en Brasil-. La empresa es hoy líder mundial en el segmento de aviones de tipo 'ejecutivos' y es una de las tres primeras empresas exportadoras del país.

<sup>26</sup> A tal fin se incrementó la tasa que gravaba las rentas y se creó un nuevo impuesto a las transacciones financieras.

<sup>27</sup> Se destacan: *Programa de Apoyo Financiero para la Industria Básica del Noreste* (PIB-NE); *Programa de Modernización y Reorganización del Comercio* (PMRC) y *Programa Especial de Bancos de Desarrollo* (PEB).

<sup>28</sup> Con financiamiento del BNDES se crearon *Siderbras* (1973), *Petroquímica Unión* y comienzan a construirse las plantas hidroeléctricas de *Itaipú* y *Tacuruí*.

esta estrategia el BNDES un rol central. El objetivo del Banco consistió en identificar aquellos sectores considerados estratégicos para Brasil (en ese momento industrias de base) y detectar grupos empresarios emprendedores que estuvieran en condiciones de encarar el proyecto. En el marco de esta política, el BNDES destinó importantes recursos para el *Programa de Alcohonafta*, fundamentalmente a partir de la crisis petrolera de 1973. En esta misma etapa, en 1974 se suman al fondeo existente, recursos provenientes del *Programa de Integración Social* (PIS) y del *Fondo de Pensiones de Empleados de Gobierno* (PASEP), actualmente unificados en el denominado *Fondo PIS-PASEP*<sup>29</sup>. En la década del '80, durante la "crisis" de la deuda externa que impactó en la región latinoamericana, se vio afectada la disponibilidad de recursos. Con la pérdida de dinamismo del proceso ISI, el BNDES amplió su campo de acción intensificando su papel en materia de asistencia social vía programas de abastecimiento alimenticio, educacional, vía el *Programa de Inversión Social* (FINSOCIAL).

A partir de 1986 se privatizan algunas compañías que estaban bajo control del Banco producto de haber pasado las mismas a propiedad pública como resultado de prendas de incumplimiento. En 1988 la reforma constitucional de Brasil reemplazó los impuestos que fondeaban las inversiones del BNDES por el *Fondo de Asistencia al Trabajador* (FAT)<sup>30</sup>, determinando que el 40% de esos aportes fueran destinados a rubros que promuevan el aumento de los ingresos y la creación de nuevos puestos de trabajo, de manera que, en los hechos, el BNDES resulta un importante administrador de fondos pertenecientes a los trabajadores.

En 1991 se lanzó el Programa de Financiación de Exportaciones de Plantas y Maquinarias (FINAMEX), destinado a financiar exportaciones a gran escala, principalmente plantas hidroeléctricas y aviones<sup>31</sup>. La década del '90 se caracterizó en Brasil, como en el resto de la región latinoamericana, por la instrumentación de políticas de liberalización, desregulación y privatizaciones, impulsadas por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En este contexto, el Banco se constituyó en instrumento de ese gobierno para la implementación del *Plan Nacional de Privatizaciones* suministrando al mismo soporte técnico, administrativo y financiero. En esta línea de acción, concedió financiamiento a

---

<sup>29</sup> La principal fuente de recursos proviene de las contribuciones del *Programa de Integração Social - PIS*, y del *Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP*, ambos creados en 1970.

<sup>30</sup> El Fondo de Asistencia al Trabajador / *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) es un fondo público cuyos recursos provienen del descuento del 1% sobre la planilla de sueldos de las empresas registradas y una parte de ellos se destina al financiamiento de: a) políticas del sistema nacional de empleo, b) seguro de desempleo, c) recalificación profesional, d) información y estadísticas sobre el desempleo y e) programas de generación de puestos de trabajo. El fondo es administrado por el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT) que es un órgano colegiado de carácter tripartito y paritario, compuesto por representantes de los trabajadores, los empleadores y el gobierno. Este Consejo opera como gestor efectivo del FAT. Según los últimos datos disponibles, este aportó al BNDES recursos anuales equivalentes a 0,6% del PIB.

<sup>31</sup> El programa fue ampliado a todo tipo de exportación en 1997, transformándose en el BNDES-Exim.

sectores locales para participar de las privatizaciones. Aún dentro de la estrategia “liberalizadora”, a fines de los ´90 el BNDES seguía representando el 25% del crédito total ofrecido por el sistema bancario<sup>32</sup>. Asimismo, en el año 2002, durante el período de ‘incertidumbre’ electoral y cambio de gobierno, el BNDES alcanzó uno de sus niveles más altos en el *ratio* ‘prestamos del BNDES’ / ‘prestamos total’ con un guarismo del 33%, dando cuenta de su clave papel ‘anticíclico’ en específicas fases coyunturales de contracción de otras fuentes de financiamiento.

En el 2004, el programa “*O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento*” reafirma la estrategia institucional ‘desarrollista’ (Mantega, 2005). Mas recientemente (enero 2007), se crea el Programa ‘Capital Semilla’ *CRIATEC* con un presupuesto de R\$ 80 millones (U\$S 40 millones) dirigidos a la participación en un fondo de inversión orientado a capitalizar micro y pequeñas empresas innovadoras y proveerles adecuado apoyo gerencial. El foco del Fondo es la inversión en empresas de los sectores: Tecnología informática (TI), Biotecnología, Nuevos Materiales, Nanotecnología y Agronegocios.

### **III.1.1. Estructura institucional y estrategia actual del BNDES**

En su carácter de empresa pública con personería jurídica de derecho privado y patrimonio propio, su organismo de orientación superior es el *Consejo de Administración*, formado por once miembros. Todos son nombrados por el Presidente de la República con mandato de tres años. Tres son sugeridos por los Ministros de Estado de las áreas de *Planificación, Presupuesto y Gestión; Trabajo y Empleo; y Hacienda*. Otros siete miembros son sugeridos por los Ministros de Estado de *Desarrollo; Industria; y Comercio Exterior*. Como miembro onceavo está el propio Presidente de BNDES, quien ejerce la Vicepresidencia del *Consejo*<sup>33</sup>. Por debajo de este organismo se ubica el *Directorio* de BNDES, que está compuesto por siete miembros: el presidente, el vicepresidente y cinco directores, todos ellos también nombrados por el Presidente de Brasil. Quien decide sobre la factibilidad de los desembolsos es el *Comité de Crédito* esencialmente compuesto por gerentes de carrera de la entidad. El BNDES actúa también como banco de *segundo piso* a través de entidades financieras habilitadas a tal fin. En el análisis sobre estructura de decisiones debe

---

<sup>32</sup> Entre 1997 y 2001 el promedio los desembolsos de la institución fue superior a los US\$ 12.000 millones.

<sup>33</sup> Entre otras atribuciones, el *Consejo de Administración*, por solicitud del Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, opina sobre cuestiones relevantes del desarrollo económico y social del país más directamente relacionadas a la acción de BNDES; aconseja al presidente del Banco sobre las líneas generales que orientan su acción; examina y aprueba, por propuesta del presidente del Banco, las políticas generales y programas de actuación de largo plazo; aprueba el presupuesto global de recursos y gastos, y sigue su ejecución, así como también examina informes anuales de auditoría e informaciones sobre los resultados de la acción del Banco. El *Consejo de Administración* aprueba los balances patrimoniales y los estados contables de la institución, autoriza la creación de reservas, opina sobre el destino de los resultados, delibera sobre el aumento de capital y designa al jefe de la Auditoría.

remarcarse el rol que ha jugado en la organización de estas políticas, la existencia de una estructura de “burocracia institucional” estable con capacidad de decisión en la implementación efectiva de las políticas definidas por el Estado a través de sus directorios (Martins, 1985). En este sentido, se debe destacar la importancia del “factor continuidad” dentro de la institución en materia de sus objetivos. En esta línea, resulta destacable que aún en el marco de redefiniciones de políticas económicas -en especial, en la etapa de mayor orientación promercado (1995/2003)-, el BNDES sólo cambió su énfasis en las orientaciones crediticias, pero no su concepción ni estrategia respecto al desarrollo de Brasil. Así, siendo el BNDES el principal instrumento del Gobierno para el financiamiento de largo plazo, su estrategia involucra varios tipos de políticas crediticias (Mantega, 2005). Además de apoyar la inversión propiamente dicha en infraestructura y en máquinas y equipos, el BNDES es un importante instrumento para la promoción de exportaciones, la política industrial y tecnológica, la política agrícola, la política social, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, el desarrollo regional, el desarrollo del mercado de capitales, el comercio exterior, la integración de América del Sur, el fortalecimiento y la capacitación de las empresas brasileñas para la competencia y su expansión internacional<sup>34</sup>.

### III.1.2. Determinación de la tasa de interés<sup>35</sup>

Considerando el rol fundamental del costo de financiamiento provisto por el BNDES como testigo para el crédito a largo plazo, entendemos importante observar el formato de determinación de la tasa de interés de referencia. La misma se ajusta a la ecuación: *Tasa de interés = Costo Financiero + Remuneración del BNDES + Tasa de riesgo de crédito*, donde, a) *Costo Financiero*: se estructura teniendo en cuenta la evolución de las siguientes variables: I) Tasa de interés de largo plazo en moneda doméstica (Cuadro N° 6), II) Canasta de Monedas, III) Dólar norteamericano. b) *Remuneración del BNDES*: estimada en 3% al año. c) *Tasa de riesgo de crédito*: se computa como un adicional de hasta 1,8% (180 puntos básicos) al año, de acuerdo a la calidad de riesgo del beneficiario. El principal y más relevante componente sin dudas es la Tasa de Interés de Largo Plazo (*Taxa de Juros de Longo Prazo/TJLP*) que ha registrado la siguiente evolución en los últimos años.

---

<sup>34</sup> Ver ANEXO II.

<sup>35</sup> La tasa de interés se establece de acuerdo con las *Orientaciones Generales de las Políticas Operacionales* y la clasificación de riesgo del beneficiario o del grupo económico al que este pertenezca es realizada de acuerdo con los criterios de *scoring* del BNDES vigentes al momento de la aprobación de cada asignación específica de los recursos resultantes del límite de crédito del tomador.

Cuadro N° 6: Tasa de interés nominal de largo plazo en reales (2003-2007)

<b>Período</b>	<b>Tasa</b>
OCT/DIC 2007	6.25%
JUL / SEP	6.25%
ABR/JUN	6.50%
ENE / MAR	6.50%
OCT /DIC 2006	6.85%
JUL / SEP	7.50%
ABR /JUN	8.15%
ENE / MAR	9.00%
OCT /DIC 2005	9.75%
JUL / SEP	9.75%
ABR /JUN	9.75%
ENE / MAR	9.75%
OCT /DIC 2004	9.75%
JUL / SEP	9.75%
ABR /JUN	9.75%
ENE / MAR	10.00%
OCT /DIC 2003	11.00%
JUL / SEP	12.00%
ABR /JUN	12.00%

Fuente: BNDES

Considerando la tendencia decreciente de la tasa de inflación anual de Brasil hasta el 2007 (cuadro n° 7), podemos contextualizar el nivel real de las tasas de interés para un crédito de largo plazo, observándose en este sentido una importante reducción del 4% en 2003 (12% - 8.3%) a menos de 2% en el 2007 (6.25% - 4.5%), valor relevante considerando que el plazo promedio de un crédito de la institución –generalmente a tasa fija- es de 83 meses (casi 7 años).

Cuadro N° 7: Evolución de la tasa de inflación

<b>AÑO</b>	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Tasa</b>	8,3%	14,7%	7,6%	6,9%	4,5%

Fuente: BNDES

### **III.1.3. Tamaño de las empresas**

Otra cuestión importante en la instrumentación de políticas es el tamaño de las empresas, cuestión que lógicamente influye en las condiciones de financiación que puedan obtener. A este fin se aplican criterios de segmentación de acuerdo a los volúmenes de facturación de las mismas, resultando la siguiente clasificación de acuerdo al ingreso operativo anual<sup>36</sup>:

<sup>36</sup> Se considera ingreso operativo bruto anual al ingreso obtenido en el año calendario con el producto de la venta por bienes y servicios en las operaciones por cuenta propia, el precio de los servicios prestados y el resultado por las operaciones por cuenta ajena, sin incluir las ventas canceladas y los descuentos concedidos.

Cuadro nº 8: Segmentación del mercado por ingreso operativo

Microempresas	Hasta US\$ 600.000
Pequeña Empresa	Superior a US\$ 600.000 e inferior a US\$ 5.2 millones
Mediana Empresa	Superior a US\$ 5.2 millones e inferior a US\$ 30 millones
Gran Empresa	Superior a US\$ 30 millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BNDES

Salvo en los casos específicos de aplicación de algunos programas de orientación a *pymes*, en general los proyectos financiados por BNDES requieren de un mínimo de 20% de aportes con fondos propios del prestatario. La participación promedio del Banco en la actualidad se ubica en torno al 60/70%. Para la concreción de la operación se exige una garantía real o personal sobre las operaciones financiadas y se monitorea sistemáticamente la evolución del proyecto financiado<sup>37</sup>. A fines del 2006, el 95,6% de la cartera de operaciones de crédito del Banco estaba calificada entre los niveles "AA" y "C", considerados de bajo riesgo. Este guarismo para el Sistema Financiero brasileño en su conjunto es de 90,4%.

### III.1.4 Desembolsos por tamaño de empresas

El desagregado de los desembolsos del BNDES en el 2006 permiten ver claramente el *sesgo* de la estrategia: el 8% de las empresas (Grandes Empresas) recibe el 78% de los desembolsos cuestión que opera de acuerdo a la política de fortalecimiento de las empresas globales de Brasil, estrategia acorde al tipo de estructura productiva predominante en este país.

Cuadro Nº 9: Desembolsos realizados por el BNDES en 2006

	Nº OPERACIONES	MILLONES DE R\$
Personas físicas	61.052 (50%)	3.010 (6%)
Micro y Pequeñas Empresas	39.366 (32%)	4.021 (8%)
Mediana Empresas	12.070 (10%)	4.087 (8%)
Grandes Empresas	9.681 (8%)	40.201 (78%)
TOTAL	122.169 (100%)	51.319 (100%)

Fuente: BNDES

<sup>37</sup> Las garantías para las operaciones con recursos de BNDES se constituyen acumulativamente o alternativamente por: a) Hipoteca, b) Prenda, c) Propiedad fiduciaria, d) Fianza, e) Aval y f) Vinculación en garantía o cesión bajo la forma de Reserva de Medios de Pago, de ingresos oriundos de: transferencias federales, producto de cobranza de impuestos, tasas, incentivos fiscales, o ingresos o contribuciones de cualquier especie. Las garantías de operaciones con entidades bajo control de capital privado deben consistir acumulativamente en: *Reales*, fundada en derecho de esa naturaleza, que autorice la ejecución de la garantía, extrajudicial o judicialmente; puede ser ofrecida por el cliente o por terceros; y *Personales*: aval o fianza, prestada por un tercero en la calidad de deudor solidario y principal pagador de todas las obligaciones provenientes del contrato, ofrecidas por las personas físicas o jurídicas poseedoras del control directo o indirecto del cliente, u otras personas jurídicas, integrantes del mismo grupo. El valor de la garantía real debe corresponder a por lo menos el *ciento treinta por ciento* (130%) del valor de la operación de financiación.

El denominado segmento de las PyMes con el 42% de las operaciones realizadas, recibió el 16% del monto total de los desembolsos.

A nivel de los desembolsos, casi el 75% de los mismos se destinó a 10 sectores fundamentales de la economía, con importantes financiamientos a la infraestructura (construcción de caminos y electricidad y gas).

Cuadro N° 10: Distribución sectorial del crédito 2005/07: principales sectores

Transporte terrestre (infraestructura)	<b>15,2%</b>
Material de Transporte	<b>14,7%</b>
Electricidad y gas	<b>11,9%</b>
Actividad agropecuaria	<b>7,6%</b>
Productos alimenticios	<b>6,2%</b>
Telecomunicaciones	<b>4,6%</b>
Metalurgia	<b>4,1%</b>
Construcción	<b>4,0%</b>
Celulosa y papel	<b>3,4%</b>
Maquinas y equipos	<b>3,2%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos BNDES

### **III.1.5. Tipología de operaciones (ejemplos)**

En la actualidad, el BNDES opera como un agente altamente especializado con un peso significativo en la acción orientada al desarrollo de sectores estratégicos para la expansión de la economía. En este sentido, es importante mostrar hacia dónde y en que formato tienden a canalizarse de manera efectiva sus fondos. Se presenta así una selección de operaciones relevantes ocurridas durante el año 2007. A manera de ejemplo se presentan tres casos tipificados:

- a) Crédito a Grupo Empresario Brasileño
- b) Crédito Sectorial (Industria Naval)
- c) Crédito a Grupo Multinacional

**Grupo Empresarial Brasileño: SADIA**

**Proyecto:** Construcción de dos frigoríficos -uno de pollos, con la matanza diaria de 500 mil aves, y otro de porcinos, con la matanza diaria de 5 mil cabezas- con una inversión de R\$ 693 millones (US\$ 330 millones) y una generación de empleos directos de 6.000 personas. El crédito forma parte de una estrategia de apoyo al sector que incluye a los pequeños productores. En noviembre de 2006 ya se había aprobado una financiación de R\$ 213 millones (por intermedio de *Unibanco*) a productores rurales participantes del sistema de integración de **Sadia**. Los recursos se canalizaron para la construcción de 132 granjas cuya producción se destinará exclusivamente, al complejo de carnes de la empresa. Brasil es el segundo productor y el mayor exportador de carne de pollo del mundo. Se espera que la expansión mundial del PIB *per cápita* estimule el consumo de aves y así su producción. En lo que se refiere a la producción de porcinos, ocupa la cuarta posición mundial. El BNDES financió el 67% del proyecto R\$ 463 millones (US\$ 220.5 millones).

**Sector: Industria Naval**

**Proyecto:** La operación se orienta a la generación de divisas por la vía de la sustitución de servicios prestados por barcos de bandera extranjera, además de contribuir al desarrollo y capacitación tecnológica del parque nacional de los astilleros con la manutención de 500 empleos directos luego de la fase de construcción. El proyecto apunta también a atender la demanda de embarcaciones de construcción submarina que amplía la flota de embarcaciones *offshore* con bandera nacional. El monto de financiamiento a **Dofcon Navegação Ltda** fue de US\$ 200 millones destinado a la adquisición de dos embarcaciones especializadas en la construcción, manutención e inspección submarina para prestar servicios a la industria del petróleo y gas. Las mismas serán construidas en el astillero *Aker Promar S.A (RJ)*. Éstas serán las primeras embarcaciones de ese tipo que serán fabricadas en Brasil, contando con la tecnología de construcción submarina del *Grupo DOF* (Noruega). La adquisición de los barcos cuenta con el apoyo financiero del *Fondo de la Marina Mercante* por medio del BNDES. El financiamiento del BNDES equivale a 90% del valor de los barcos.

**Grupo Multinacional: DaimlerChrysler do Brasil**

**Proyecto:** Financiación de US\$ 123 millones destinado a la exportación de 500 ómnibus a la República de Chile. La financiación se estructura bajo la línea *BNDES-exim Postembarque* en la modalidad *supplier credit*, correspondiente al 100% del valor de la exportación. Los vehículos se destinarán al transporte de pasajeros del corredor número 5 del Sistema Transantiago (Santiago de Chile). La empresa importadora es *Buses Metropolitana* (opera como concesionaria). El programa de sustitución de unidades usadas se extiende hasta octubre del 2008 por los 500 nuevos ómnibus exportados por **DaimlerChrysler** con la financiación del Banco. La operación contribuye a consolidar la posición de Brasil como un importante proveedor de ómnibus de América Latina, además de ampliar la presencia en el mercado internacional de servicios de mantenimiento. La fabricación de las unidades se hará en las Plantas de São Bernardo do Campo/SP (camiones, chasis y plataformas para ómnibus y motores) y Campinas/SP (piezas y servicios).

**III.2. El Banco do Brasil (BB): complemento del financiamiento público a plazos**

Junto al BNDES conviven un fuerte sector público y privado de Banca Comercial, además de un dinámico mercado de capitales de creciente escala. En el caso del financiamiento a plazo desde el Estado, es importante observar como se amplía la operatoria con el *Banco do Brasil* (BB). Esta es la mayor institución financiera de Latinoamérica, entidad que aún con

objetivos de financiamiento comercial y de fomento, ocupa un lugar fundamental en la estructura de crédito de Brasil. En la actualidad es definida como una institución de primer piso, de propiedad mixta y de carácter “multisectorial”. Dos tercios de su fondeo provienen de depósitos, y el resto lo obtiene del mercado de capitales.

Fue creado en 1808 con el objetivo de facilitar operaciones de financiación y promover el “desarrollo nacional”. Entre su fundación (siglo XIX) y 1964 asumió el rol de Banco Central. Durante décadas fue casi la única entidad crediticia pública de financiamiento a plazo. En el año 1986 dejó de ser una agencia de crédito autónoma del gobierno y pasó a operar libremente en el mercado financiero, de allí la actual composición accionaria del mismo. Si bien es controlado mayoritariamente por el Gobierno Federal vía el Tesoro Nacional, incluye una variedad de accionistas tanto privados como públicos, siendo incluso el BNDES accionista del mismo.

Cuadro Nº 11: Accionistas del Banco do Brasil (Septiembre 2007)

ACCIONISTA	PARTICIPACIÓN
Tesoro nacional	68.7%
Caixa de Previdência (Previ) <sup>38</sup>	11.4%
BNDESpar	5.0%
Personas físicas (Free float)	4.0%
Personas jurídicas (Free float)	3.5%
Accionistas extranjeros (Free float)	7.3%

Fuente: Banco do Brasil

En los años 90, durante el "Plan Real" el *Banco do Brasil* inició un proceso de reorganización administrativa interna con el objeto de tener una operatoria más flexible, adaptándose a cambios en la competitividad del sector bancario. En el año 2001 un nuevo estatuto oficializa un esquema de operaciones orientado a dar mayor transparencia en la vinculación del Banco con el mercado financiero comenzando a operar bajo la categoría de “multibanco”<sup>39</sup>. El nuevo modelo de gestión del *Banco do Brasil* se organizó para proporcionar descentralización y mayor transparencia en la atribución de responsabilidades operativas<sup>40</sup>. Su larga trayectoria junto a su capacidad operativa determina que el *Banco do Brasil* sea el mayor banco del país con activos totales de 342.400 millones de reales (US\$ 197.000 millones) y la tercer empresa en importancia después de la petrolera *Petrobras* y de la siderúrgica *Vale do Rio Doce*. Finalmente cabe señalar que en marzo de

<sup>38</sup> La PREVI es una entidad privada en la que pueden ser participantes los funcionarios del Banco do Brasil y los empleados de planta de la propia PREVI. Creada en 1904, la *Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI)* es el mayor fondo de pensión de América Latina y unos de los 50 mayores del mundo.

<sup>39</sup> En la nueva estructura operativa el *Banco do Brasil* es administrado por el *Directorio Ejecutivo* compuesto por el Presidente, siete vice-presidentes y dieciséis directores. El Presidente y los vice-presidentes forman el Consejo Director, que tiene como función operar sobre las cuestiones estratégicas y la vinculación institucional.

<sup>40</sup> Además de los cargos de vice-presidentes y de la ampliación del número de directores, el nuevo modelo de gestión del Banco incluye el funcionamiento de comités, subcomités y comisiones. La base de esa reestructuración tuvo foco en la relación con los clientes de los diversos segmentos atendidos por la entidad.

este año, el gobierno brasileño emitió una nueva normativa por medio del Consejo Monetario Nacional que permitirá al *Banco do Brasil* operar en el mercado hipotecario. La normativa autoriza a bancos con cartera de crédito agrícola a destinar hasta el 10% de esas carteras al negocio de las hipotecas. *Banco do Brasil* ha sido tradicionalmente la mayor fuente de créditos agrícolas del país<sup>41</sup>. Actualmente, el sector hipotecario se encuentra dominado por la gubernamental *Caja Económica Federal*, que tiene una participación de mercado del 70%.

### **III.3. Algunas conclusiones**

Para evaluar la significatividad del caso de *Banca de Desarrollo* en Brasil, es fundamental considerar la importancia que esta economía tiene hoy en la región y también su creciente peso en los negocios globales. La política a favor de esta estrategia se definió durante la década del '50, en primera instancia, por consideraciones de índole estratégica para ese país. La necesidad de integrar una gran región continental a través de la infraestructura - siendo la producción industrial el motor destacado-, tuvo entre otras acciones, la necesaria creación por parte del Gobierno Federal de un banco especializado, con fondos para su operatoria provistos específicamente a tal fin. El Estado tomó así la iniciativa del financiamiento a plazo como parte de una estrategia fundamental orientada al desarrollo. En consecuencia, el BNDES desde hace décadas se mantiene como un agente activo en la articulación de la política industrial de Brasil con resultados muy destacables. Así su peso en el mercado le ha permitido jugar un importante rol anticíclico<sup>42</sup>. Desde el punto de vista de la aplicación de una estrategia “desarrollista” adaptada a la realidad particular de Brasil, el caso debe considerarse altamente exitoso al haber podido articular financiamientos desde el crédito público a proyectos fundamentales y a estrategias productivas con gran impacto sobre la economía y regiones de dicho país. Consolidado ya en su rol de agente de las políticas estratégicas del país, en la fase actual el Banco obtiene incluso una parte fundamental de sus ganancias a partir de su propia operatoria. Su rol definitorio en materia de préstamos a largo plazo se observa en el hecho, de que los financiamientos concedidos por BNDES en el 2006 fueron a una media de 83 meses, mientras que para la banca privada ese plazo fue de apenas 7 meses.

---

<sup>41</sup> Opera a través de las líneas BB Agro, BB Convir y BB Coop.

<sup>42</sup> Su rol anticíclico está definido por la observación de la evolución de los ratios: Crédito total/ PIB y Crédito BNDES / Crédito total (Mariante, 2007)

#### IV. España

El sistema crediticio español está conformado por bancos comerciales, cajas de ahorro, cooperativas de créditos, establecimientos financieros de crédito y el Instituto de Crédito Oficial (ICO); el sistema en su conjunto está regulado por el Banco de España<sup>43</sup>. Los tres primeros grupos conforman, a su vez, el sistema bancario en sentido estricto, ya que son las únicas entidades autorizadas por la ley española para captar masivamente fondos reembolsables del público en forma de depósitos (tanto a la vista como a plazos). Al estar equiparadas legalmente en cuanto a sus posibilidades operativas y herramientas a utilizar, y estar sujetas a iguales normas de supervisión, difirieron entre ellas sólo por su forma jurídica. Los establecimientos financieros de crédito tienen las mismas facultades en lo que respecta al otorgamiento de crédito pero no les está permitido captar depósitos de los privados. El ICO cumple una función más abarcativa que la de ser entidad de crédito, ya que también opera como *agencia financiera* del Estado español. Por lo tanto, no sólo cumple con el rol de otorgar crédito sino que actúa como instrumento ejecutor de políticas económicas gubernamentales, contribuyendo a amortiguar los posibles efectos económico-financieros que pudieran devenir de eventuales crisis, catástrofes naturales y/o propagaciones por desequilibrios de orden internacional.

La crisis bancaria<sup>44</sup> ocurrida en España a partir de la década de 1970, generó una fuerte tendencia hacia la fusión de entidades orientada a eliminar del sistema, a las instituciones que en teoría carecían de “solidez financiera” operación que hizo avanzar la concentración y la ‘desespecialización’. Así, se redujo la cantidad de bancos presentes en la economía española y se evidenció cierta mejora en la solidez financiera de sus carteras (ALIDE, 2006.I). Por otro lado, se produjeron efectos negativos sobre el carácter de las instituciones en materia de especialización y condiciones de acceso al crédito de una parte de la población. Hasta esos años la actividad bancaria evidenciaba un elevado nivel de intervención estatal y estaba fuertemente reglamentada, clasificando a las entidades según su especialización operativa, regulando por ley la tasa de interés y los coeficientes de inversión obligatoria, y limitando tanto la expansión de empresas financieras ya existentes como la creación de nuevas. En 1974 se comenzó a modificar la situación descrita liberalizando la tasa de interés activa a 2 años o más plazo, ampliando la capacidad

---

<sup>43</sup> En 1989 se instrumentaron reformas que otorgaron al Banco de España total autonomía con respecto al gobierno, encargándose de manera independiente del diseño y aplicación de la política monetaria, con el objetivo primordial de controlar el crecimiento de la inflación, ya sea mediante el control de los tipos de interés o de la cantidad de dinero en circulación (billetes, monedas y dinero bancario).

<sup>44</sup> La crisis bancaria de la década de 1970 fue una propagación de la crisis económico-financiera que atravesaba España durante esos años. Dicha crisis derivó en la aplicación de diversas reformas en la economía y en el sistema financiero que incluyeron, como se verá a continuación, importantes reformas en el sector bancario.

operativa de las Cajas y otorgando libertad de expansión geográfica al sector (los bancos podrían expandirse a todo el país y las Cajas a toda su zona provincial de actuación). En 1977 se profundizó la reforma al igualar las capacidades operativas de las Cajas con la de los bancos. En 1978 se liberó parcialmente la entrada de banca extranjera (Liso, 1999).

En 1985, cuando se firmó la adhesión española a la Comunidad Económica Europea (CEE), existían en el sistema financiero español restricciones a la libre competencia que se enfrentaban con la normativa vigente en el grupo regional. En consecuencia, la legislación española en materia de entidades crediticias debió ser adaptada con el objetivo de tornarla consistente con la presente en los demás países miembros de la región, impulsándose un nuevo cambio normativo. La igualación de actividades entre las instituciones que conforman el sistema bancario se completó con la liberalización total de las tasas de interés en 1987, hecho que limitó fuertemente la posibilidad de otorgar tasas diferenciadas por actividad. Además en 1989 se concedió a las Cajas de ahorros el derecho a libre expansión por todo el país, situación que les permitió aumentar su operatoria regional de negocios, pero que las desvinculó parcialmente de su estrategia por región de origen. Otras medidas tomadas durante la reestructuración resultante de la crisis bancaria fueron: la reforma del mercado de valores (1988), la reorganización de la banca pública (1991) y la posterior privatización de parte de ella (1991 a 1998). A las mismas se agregaron la liberalización del movimiento de capitales (1992) y la eliminación completa de los coeficientes de inversión (1992)<sup>45</sup>. Las medidas en conjunto, acompañadas por la creación de nuevas herramientas e instrumentos financieros, sentaron las bases para que se genere en España un giro sustancial en el formato de operaciones de la banca comercial. Si bien no se puede negar que los cambios agregaron 'eficiencia' al sector, generando a su vez importantes economías de escala, trajeron aparejados efectos 'indeseables' para la economía española. Ejemplo de esto son los ya mencionados procesos de 'desregionalización' de las instituciones, la 'desespecialización' de la banca pública, la reducción del número de sectores que tienen la posibilidad de acceder al crédito a tasa de mercado, y la eliminación del accionar estatal en el mercado crediticio relegando su participación sólo al accionar de una institución de carácter específico como el ICO. Parte de la reestructuración del sistema bancario ya mencionada consistió en el traspaso de manos de un importante número de entidades, independientemente del origen de la empresa entregada y de la entidad adquiriente, generándose un proceso de concentración y centralización del sector bancario español. Cabe aclarar que este proceso no fue ni espontáneo, ni anárquico, ni autárquico, sino que siguió la tendencia evidenciada a nivel mundial en años anteriores.

---

<sup>45</sup> Refiere a los límites de colocación en: fondos públicos, crédito a la exportación, vivienda, sector naval, bienes de capital, etc. Para mayor información, ver Liso (1999) y Escrivá (2006).

La primera gran operación de concentración llevada a cabo luego del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, dada la necesidad de obtener ganancias de competitividad que les permitiera asumir el desafío que suponía la creación en 1993 de un mercado bancario único en Europa, fue la fusión de los bancos *Bilbao* y *Vizcaya* en el Banco *Bilbao Vizcaya* (BBV) ocurrida en el año 1988. A éste grupo, en el año 1999, se incorporaría el grupo *Argentaria* para formar el *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (BBVA), actual líder del mercado bancario español. La segunda gran operación fue la fusión en 1990 de la *Caja de Pensiones* con la *Caja de ahorros de Barcelona* en la *Caja de ahorro y Pensiones de Barcelona* (también llamada *La Caixa*), pasando a ser desde entonces la principal Caja de ahorros del país. Otra operación remarcable fue la fusión en 1991 de los bancos *Central* e *Hispanoamericano* en el *Banco Central Hispano* (BCH), institución que sería absorbida luego por el *Banco Santander* en 1999 naciendo el *Banco Santander Central Hispano* (BSCH), segundo grupo bancario en orden de importancia. Por último, a la ya mencionada fusión que dio lugar al nacimiento de *La Caixa* hay que sumarle otras 19 operaciones de fusión entre Cajas de ahorros producidas en el período 1987-1997, aunque cabe aclarar que las entidades que formaron parte de dichas operaciones eran de tamaño mediano a pequeño y, por lo general, pertenecientes en muchos casos, a una misma comunidad autónoma. Las operaciones de adquisición que tuvieron lugar durante el mismo período siguieron una tendencia similar a las fusiones; a modo de ejemplo se puede nombrar la compra en subasta pública del *Banco Español de Crédito* realizada en 1994 por parte del *Banco Santander*. Por otro lado, es interesante remarcar el cambio evidenciado a través de los años en lo que respecta a las cuotas de mercado de cada grupo de entidades de crédito. En el cuadro posterior se puede apreciar claramente el crecimiento obtenido en el transcurso de los últimos 8 años por el sector que agrupa a las Cajas de ahorros españolas, ganando un 5,5% de participación de mercado en activos totales del sistema crediticio.

Cuadro N° 12: Cuota de mercado de activos en balance, en porcentajes. 1998-2006

	<b>BANCA COMERCIAL</b>	<b>CAJAS DE AHORRO</b>	<b>COOPERATIVAS DE CRÉDITO</b>	<b>OTRAS ENTIDADES FINANCIERAS *</b>
1998	56,7	34,5	3,4	5,4
1999	55,8	35,2	3,4	5,6
2000	54,8	36,3	3,5	5,4
2001	54,8	36,5	3,7	5,1
2002	53,8	37,7	3,7	4,7
2003	54,5	37,4	3,7	4,4
2004	54,6	37,5	3,8	4,2
2005	54,4	38,0	3,9	3,8
2006	52,3	40,0	3,9	3,8

\* Establecimientos Financieros de Crédito (EFC) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco de España

La principal razón del éxito de las Cajas de ahorros debe encontrarse en la focalización e inclusión que hicieron dentro de su cartera del sector de los pequeños ahorristas y de los grupos con menor acceso al crédito y con mayor necesidad de éste. Esta situación tenía su origen en el escaso interés que demostraba la banca tradicional española en atender a estos sectores, basando su espectro de actividad en las grandes empresas tomadoras de crédito y en los sectores más solventes de la población. Esto llevó a *La Caixa* y a la *Caja Madrid* a ser hoy entidades casi comparables en tamaño con el *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* o el *Banco Santander Central Hispano*<sup>46</sup>.

Por último, aunque las estadísticas no parezcan brindarle al ICO un lugar central en el sistema financiero español, la función de esta institución es importante ya que realiza la doble tarea de ser *agencia financiera* del Estado español y la única institución española comparable en este sentido a una *banca de desarrollo*. Por lo tanto, aunque su tamaño se muestre relativamente poco relevante en materia crediticia, su accionar es notable ya que opera en aquellos sectores no alcanzados por la banca tradicional, brinda financiamiento a plazos y montos mayores que el mercado, aplica tasas subsidiadas en parte de sus operaciones y otorga fondos a comunidades imposibilitadas de obtenerlos en el mercado financiero.

#### **IV.1. Instituto de crédito oficial (ICO)**

Con anterioridad a la reforma de la banca estatal realizada en 1991, en España existían cinco bancos públicos especializados: de *crédito industrial*, de *crédito local*, de *crédito a la exportación*, de *crédito agrícola* e *hipotecario*. Es importante remarcar que convivían en la banca pública financiamientos de elevado riesgo asociado y con problemas de 'recuperabilidad' a tasas de interés subsidiadas, altos períodos de gracia y por montos totales que comprometían el propio accionar del banco, con inversiones y financiamientos de gran importancia para el entramado productivo local, el sector social y la economía en su conjunto. Mientras que los primeros afectaban la banca pública debido a las altas tasas de morosidad, los segundos eran una parte fundamental del financiamiento al sector encargado de realizar la producción -no sólo aquellos sectores imposibilitados de acceder al crédito de la banca comercial sino también sectores y empresas con un alto enraizamiento en la

---

<sup>46</sup> En el Anexo IV se ilustra la importancia del sector Cajas de ahorro en el sistema financiero mediante la exposición de cuadros en los que se ordenan las diez primeras instituciones por orden de participación, según activos en balance, créditos a la clientela, recursos de clientes en balances y porcentaje que forma el crédito en el total de Activos. En todos ellos se puede ver claramente que cinco de las diez instituciones mejor ranqueadas por ítem son Cajas de ahorros. El cuadro también muestra el alto grado de concentración presente en el sistema bancario español si se toman las diez entidades más importantes por rubro analizado, se obtiene un porcentaje superior al 60% en todos los casos.

economía española-. Por lo tanto, resulta difícil evaluar con precisión en este entramado el accionar de la banca pública en aquellos años, sin realizar un análisis completo de su función; ni basar en las existentes -pero no generalizables irregularidades del sector- los motivos y razones que llevaron a plantear la necesidad de una reforma de la banca estatal. El cambio de paradigma internacional, a partir de mediados de los '70, sobre el rol que debía cumplir el Estado en la economía en general -y en el sistema financiero en particular- sentó las bases para la discusión y posterior modificación sobre el accionar de la banca pública. La conjunción de ideas 'neoliberalizantes', la concepción de banca pública cumpliendo un rol subsidiario de la banca comercial, la necesidad de adopción de la banca local de normas básicas impuestas por la Comunidad Europea y las problemáticas económico-financieras emanadas de la crisis ya mencionada, permitieron a los sectores que impulsaban una reforma completa de la banca pública imponerse en el debate por sobre aquellos que la defendían. En consecuencia, en 1991 comenzó una amplia reforma del sector con el fin de adaptarlo a las nuevas reglas de juego financieras adoptadas por el país. Esta concepción sobre la banca pública no fue exclusiva de España sino que formó parte de la tendencia evidenciada en una gran cantidad de países durante las últimas tres décadas. De hecho, se puede afirmar que el proceso realizado en España confluyó a las ideas del nuevo paradigma internacional más que a sentar las bases para su discusión. El proceso de reforma se basó principalmente en la identificación y separación de los negocios pertenecientes a la banca pública en aquellos que eran plausibles de ser privatizados y aquellos que, por sus características especiales, debían permanecer en el ámbito del Estado. Para hacer frente a la porción de negocios privatizables se creó el *Banco Argentario* (Corporación Bancaria Española), mientras que para la porción que debía continuar siendo activa en materia de operatoria pública se creó el ICO. Por lo tanto, la creación del ICO fue una de las políticas aplicadas por el gobierno español como parte de la amplia reforma del sector financiero-bancario que resultó de la crisis sufrida en los años anteriores. Al igual que en lo ocurrido en el sector de las Cajas de ahorros, la reforma de la banca pública produjo un alto grado de 'desespecialización' en sus negocios, aunque acompañado de menores tasas de incumplimiento por parte de la clientela y por una disminución de la 'burocracia' que produjo importantes economías de escala.

Los principios que justificaron la creación del ICO debían ser lo suficientemente claros como para delimitar fuertemente su rango de acción; además, debían legitimar a la institución con la sociedad y el resto de la banca. Los principios elegidos en este sentido fueron cuatro: a) complementariedad con la banca privada trabajando en los segmentos del mercado en los que ésta no participa, o lo hace de modo incompleto; b) búsqueda de externalidades en los proyectos financiados; c) equilibrio financiero, entendido no como maximización del

beneficio sino como 'no generación' de pérdidas; y d) ser un instrumento de política económica estatal cumpliendo los roles de banco de desarrollo español y el de agencia financiera del Estado. La idea en la que se basa el principio de complementariedad es la de no competir directamente con el sector bancario comercial ni reducir su ámbito de acción en el mercado<sup>47</sup>.

Dado que el ICO no está capacitado para captar depósitos del público se financia mediante otras fuentes de financiamiento. Si se miran sus balances históricos, los fondos obtenidos en el mercado interbancario y la emisión de bonos propios, estos recursos representan casi el 80% de las necesidades para el normal funcionamiento. La máxima categorización de riesgo, que posee la entidad, es fundamental para que esta práctica sea exitosa, ya que le permite tomar fondos por debajo del coste interbancario (ALIDE, 2006.II).

A su vez, la explícita complementariedad público-privada permite a la institución otorgar préstamos sectoriales bajo la modalidad de banca de segundo piso. El segundo rubro del activo de la entidad es el otorgamiento de préstamos en forma directa (primer piso) para aquellos sectores de gran interés social y económico en los que el accionar de la banca privada es incompleto o nulo (como infraestructura, I+D y telecomunicaciones), reafirmando muy particularmente en estos casos el rol del ICO como entidad similar a un *banco de desarrollo*. Cabe aclarar que las intervenciones realizadas por la institución a instancias del Ministerio de Economía no se consideran parte de su activo ya que, en su rol de *agencia financiera* española, el ICO actúa como mero intermediario entre el Estado y el destinatario de los fondos; ejemplos de este accionar se presentan en casos de catástrofes naturales, accidentes imprevisibles o la puesta en marcha de políticas y planes diseñados por el propio Estado español. Teniendo en cuenta las problemáticas puntuales para acceder al crédito en el mercado que presentan los sectores a los que dirige su política el ICO, fue necesario instrumentar herramientas con características especiales que atiendan sus necesidades en forma efectiva. Según la visión difundida por sus autoridades, fueron justamente esas características las que determinaron el éxito de las líneas de crédito y financiación. Las principales fueron: a) asegurar la máxima *accesibilidad* posible para las líneas, distribuyendo los recursos del ICO a través de la mayor cantidad de intermediarios financieros, tanto regionales como sectoriales; b) *simplicidad en la tramitación*, solicitando para el otorgamiento del crédito sólo la información realmente necesaria sobre el cliente y la explicación del proyecto a financiar; c) lograr una alta *colaboración con la entidades de crédito* con el objetivo de operar como complemento de la banca privada en lugar de reemplazarla en su rol de otorgante de financiación; y d) cubrir las necesidades de crédito

---

<sup>47</sup> Analizada con cuidado parece ser una política de *subsidiariedad* más que de *complementariedad* ya que limita las posibilidades de la institución de brindar crédito, en condiciones especiales, en aquellos sectores en los que la banca comercial ya opera.

con líneas de *cobertura a largo plazo y con tipo de interés preferencial* financiando períodos mayores a los promedios del mercado y haciéndolo a tasas de interés menores a las impuestas por la banca privada (ALIDE, 2006 I y II). La alta y positiva receptividad que poseen las líneas de financiamiento del ICO en el mercado, sumadas a su bajo nivel de morosidad (entre 0,2% y 0,5%, según la línea), parecerían demostrar que las características antes mencionadas tienen una aceptación relativamente amplia.

Continuando con su lógica de *complementariedad y subsidiariedad*, los créditos otorgados como banca de *primer piso* se focalizan en sectores considerados 'poco atractivos' para la banca tradicional pero que generan beneficios sociales significativos o en sectores en donde la tasa de maduración de la inversión es de muy largo plazo. El accionar de ICO es distinto según sea el caso del que se trate: en las operaciones del primer tipo, otorga la mayor parte de los fondos necesarios con el fin de lograr efectos externos a la operación, y en las del segundo tipo, otorga hasta el 50% de los fondos pedidos por el cliente, dejando a la banca privada o al mercado de capitales el rol de prestar el 50% restante. Además, el ICO suele participar en el tramo más largo de los paquetes de financiación, actuando en los sectores y plazos en los que el mercado no quiere participar. Todas estas políticas parecieran alejar la entidad de su rol de banca de desarrollo, convirtiéndola en una institución pública subsidiaria del mercado; es decir, adapta sus líneas crediticias a las necesidades no satisfechas por el mercado (tanto sectorialmente como en relación a plazos y nivel de tasa), en lugar de brindar financiación a aquellos sectores considerados estratégicos para la economía española. En el rol de banca de *segundo piso*, el accionar es similar en casi todas las líneas crediticias otorgadas. El ICO realiza el fondeo necesario para las líneas colocando en el mercado emisiones de bonos a un tipo de interés fijo y recurriendo al mercado interbancario en forma semestral para conseguir, a tipo de interés variable, los fondos restantes<sup>48</sup>. Esos fondos son otorgados a los bancos colocadores, quienes los retransfieren a sus clientes según las condiciones fijadas previamente por ICO. Para finalizar, en algunas líneas o situaciones puntuales se añaden bonificaciones o excepciones otorgadas por los ministerios españoles, entidades regionales o la Comunidad Económica Europea. Por lo general, estas bonificaciones no se aplican a la tasa de interés sino que disminuyen el capital pedido necesario para realizar la operación; por lo tanto, el cliente paga el mismo interés pero sobre un capital menor (ALIDE, 2006 I y II).

---

<sup>48</sup> El problema del descalce de plazos no se presenta ya que, al realizar gran parte del fondeo colocando bonos en los mercados financieros a períodos de entre 3 y 10 años, se cuenta con fondos de largo plazo con los que hacer frente a las líneas otorgadas.

## **IV.2. Algunas conclusiones**

El caso de financiamiento productivo –aún bajo el formato de crédito de fomento- se nos presenta en España como el resultado de una importante reforma bancaria realizada con el fin de sobrellevar la crisis que atravesaba el sector a comienzo de la década del '80 y de acercar la legislación doméstica a la exigida por la Comunidad Europea. Al ser dicha reforma 'aperturista', el sistema bancario en su conjunto fue virando paulatinamente hacia esquemas de mercado, es decir que la participación pública en el sector financiero fue decreciendo. Si bien esta situación no parece ser destacable en materia de una política de financiamiento a plazos (con excepción del ICO), la banca española cuenta a su vez con otras importantes características propias dignas de ser recalçadas. La primera de ellas es el rol fundamental que cumple la 'banca social' de cajas de ahorros en la economía, siendo ésta un importante nexo entre los recursos de los pequeños ahorristas y los tomadores de crédito de menor tamaño y/o plazo más elevado. A su vez, las cajas de ahorro también cumplen un rol de fomento explícito y directo, destinando parte de sus ganancias operativas anuales a obras de orden social (cultura, educación, mejora de espacio público, etc.) en su comunidad/región de pertenencia. En este contexto, de política financieras Comunitarias 'aperturistas', se observa el importante esfuerzo que realiza el ICO para facilitar financiamiento a casi todos los sectores productivos de la economía, a la vez de cumplir con su rol de fomento y banca testigo, situación que redundará en inversión inducida sobre ciertos sectores Pymes, creación -directa y secundaria- de empleo y eslabonamientos en diversas cadenas productivas de la economía española.

## V. Chile

El sistema bancario chileno es, en función de su estructura y características, uno de los que más intenta asemejarse en América latina a los presentes en países desarrollados. Esta situación se evidencia en una estrategia de alta solidez financiera asociada principalmente a la elevada concentración bancaria, proceso evidenciado de manera creciente a partir del golpe militar de 1973. A nivel agregado, el sector bancario presenta algunos guarismos destacables en comparación con el resto de América latina remarcándose el volumen de crédito bancario (cerca al 70% del PIB durante la década actual), el bajo nivel de morosidad en la cartera de préstamos (inferior al 2% del total de crédito en igual período) y el volumen de depósitos (en torno al 55% del PIB en igual período). Su contracara, es un nivel de concentración financiera no recomendable, dado que los tres bancos de mayor tamaño tienen una participación superior al 50% del total de activos, situación similar observada en depósitos y créditos. Esto hace complejo garantizar un 'aceptable' nivel de competencia entre instituciones y en cuestiones fundamentales como la asignación del crédito y en especial el de mayores plazos. Conformado principalmente por instituciones de origen local (públicas y, mayormente, privadas) e internacional, el sistema bancario se complementa con el mercado de capitales en expansión, pero aún en términos mundiales considerado 'incompleto' (Braun, 2007)<sup>49</sup>. Esta situación explica el relativo 'éxito' que presenta el país en materia de financiamiento de mercado y cuya explicación esta en el modelo de inserción internacional impuesto en ese país en la década del '70. Igualmente, no resulta correcto desmerecer el importante papel que cumplen las entidades de origen público (algunas asimilables a una pequeña *banca de desarrollo*) como parte del sistema financiero, ya sea por el volumen de créditos otorgados como por su amplia cobertura geográfica y socioeconómica que incluye segmentos de baja bancarización (Rivas, 2004). Esto se puede destacar si en especial se considera que existen en el sistema financiero chileno una serie de carencias respecto de las "actividades empresariales": a) escaso acceso al crédito para PyMEs, y pequeña agricultura, fundamentalmente de mediano y largo plazo, b) altos costos financieros y c) escaso financiamiento para nuevos emprendimientos.

Es importante destacar las tareas desarrolladas por este tipo de instituciones en el ámbito de la promoción de *capital de riesgo*, *desarrollo de microfinanzas*, *sistemas de seguro para el sector agrícola* y *financiamiento de actividades no vinculadas directamente a la esfera empresarial*, tales como tales como vivienda e infraestructura.

---

<sup>49</sup> La *calidad* del mercado de capitales se mide por las siguientes variables: liquidez, transparencia de precios, número de agentes intermediarios, protección de intereses de accionistas minoritarios, número de IPO's, costos de transacción, información disponible, etc. (Braun, 2007).

Si bien no existe una política pública explícita para estas entidades, pueden observarse una serie de criterios básicos que han orientado su accionar en años recientes. Su intervención es subsidiaria del sector privado: su rol reside en contribuir a solucionar ‘fallas de mercado’ y completar o crear nuevos mercados en los casos en que estos estén insuficientemente desarrollados. Complementariamente, también se destaca por constituir una “banca testigo” para el sector privado, evitando comportamientos no competitivos. Existen en Chile tres instituciones públicas que operan en el ámbito crediticio de manera asociable a las tareas de la *banca de desarrollo*: el *BancoEstado*; la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) y el *Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario*.

### **V.1. El BancoEstado**

Se trata de una institución pública autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio. Fue creado en 1953, a través de la fusión de la *Caja de Crédito Hipotecario* (1855), la *Caja Nacional de Ahorros* (1910), la *Caja de Crédito Agrario* (1926) y el *Instituto de Crédito Industrial* (1928) dando lugar al *Banco del Estado de Chile* (hoy renombrado *BancoEstado*). Realiza sus actividades a nivel del *primer piso* con una amplia cobertura geográfica, cumpliendo funciones en áreas en que no operan otras entidades financieras, proveyendo servicios en zonas de diverso nivel de desarrollo, y enfocándose en sectores sociales y económicos de bajo nivel de bancarización. Constituye una de las principales instituciones financieras de Chile, con el mayor número de cuentas de ahorro y de sucursales, siendo el principal instrumento de colocaciones en el segmento de la microempresa y en la innovación de servicios complementarios. Desarrolla sus actividades en base a una lógica bancaria de “adecuada administración del riesgo crediticio”, a la vez de cumplir un rol de empresa testigo en el mercado financiero local y de promoción de la competencia, a través de las transferencias a sus clientes de las rebajas de costos financieros que pueda obtener, provocando un efecto imitación por parte de la banca privada<sup>50</sup>.

### **V.2. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**

La CORFO es el organismo del Estado que tiene la misión de fomentar la producción y constituye la principal agencia de desarrollo del país. Fue creada en 1939 y su actividad dio impulso fundamental a emprendimientos que tuvieron como resultado la creación de *Empresa Nacional de Electricidad* (ENDESA), la *Empresa Nacional del Petróleo* (ENAP), la *Compañía de Acero del Pacífico* (CAP) y la *Industria Azucarera Nacional* (IANSA). Hasta principios de los años ‘90, CORFO funcionó como entidad de *primer piso* gestionando

---

<sup>50</sup> Los principales instrumentos que utiliza para intervenir en el sistema financiero se desarrollan en ANEXO III.

directamente la asistencia al desarrollo. A principios de esa década se realizó una profunda modificación en los esquemas de intervención convirtiendo a la CORFO en una entidad de *segundo piso* cuya función reside en el otorgamiento de fondos a entidades de *primer piso*, las cuales gestionan el acceso al crédito con normas que aumentan la eficiencia de las funciones de promoción y gestión, y disminuyen los riesgos asociados. Su dirección está compuesta por los ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Planificación y Cooperación, y de Agricultura, a los que se suman dos consejeros designados directamente por el Presidente de la República. Su patrimonio alcanza los US\$ 3.963 millones, con activos por US\$ 4.092 millones (de los cuales el 50% corresponde a inversiones en empresas). Sus servicios llegan anualmente a más de 32.000 empresas chilenas, especialmente PyMEs, otorgando cerca de US\$ 127 millones en créditos a través del sistema financiero privado, tanto bancario como no bancario y otorgando subvenciones por US\$ 81 millones. Si bien posee 'de hecho' innumerables responsabilidades y funciones, nunca se establecieron normas prudenciales tales como requisitos de capital mínimo, coeficientes de cobertura patrimonial, grados de concentración de cartera, descalces de plazo o moneda, y responsabilidad civil y penal de sus directores (Foxley, 1998)<sup>51</sup>.

### **V.3. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**

El *Instituto de Desarrollo Agropecuario*, creado en 1962, es un servicio descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personería jurídica, patrimonio propio y un esquema de distribución operativa regional. Es la principal agencia pública de asistencia a la pequeña agricultura. Atiende unidades productivas con una superficie de hasta 12 hectáreas de riego básico, con activos menores a 3.500 UF<sup>52</sup>. Según datos oficiales, en la actualidad, su cobertura llega a 10.000 pequeños productores y campesinos. Esta institución ejerce sus funciones a través del otorgamiento de créditos de modo directo, constituyéndose en una institución de primer piso<sup>53</sup>.

### **V.4. Algunas conclusiones**

La forma en la que está organizado el sistema financiero chileno se aparta, en gran medida, de la presente en los demás países latinoamericanos, diferencia que obedece a la profunda

---

<sup>51</sup> Los programas específicos de CORFO que son gestionados por las entidades bancarias como líneas de fomento se desarrollan en ANEXO III.

<sup>52</sup> Una Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la tasa de inflación. Cuyo valor al 28 de abril 2008 era de 19.946 equivalente a US\$ 44.

<sup>53</sup> Los programas específicos del INDAP se desarrollan en ANEXO III.

transformación ocurrida en la economía durante la década del '70. Por ende, el análisis del financiamiento productivo en Chile parece, en una primera lectura, no poder aportar muchas enseñanzas sobre políticas públicas en la materia. Sin embargo, aún en este contexto es remarcable la presencia de instrumentos financieros simples e instituciones públicas especializadas con llegada a sectores postergados del aparato productivo y con escasa capacidad de acceso al crédito. Además, la presencia de banca pública cumpliendo el rol de *banca testigo*, con aceptable eficiencia, otorga al sistema bancario una herramienta para intentar conservar niveles básicos de competencia 'deseables'. Aún así, queda en un rol de mayor peso el cumplido por la banca privada, que si bien se concentra en las grandes empresas, aporta también un porcentaje importante del financiamiento a las empresas de menor tamaño. A su vez, la existencia de un mercado de capitales desarrollado, -sustentado en el más antiguo régimen regional de Administradoras de Jubilación y Pensiones (AFJP)- en donde las empresas pueden acceder a fondeo de terceros, como de capital propio, lo convierte en un muy importante complemento del sector bancario. En estas condiciones, la banca pública opera como complementaria de ésta situación, haciendo de la misma, un acotado instrumento en materia de desarrollo.

## VI. Corea del Sur

El crecimiento sostenido de Corea del Sur estuvo fuertemente influenciado por la ingerencia estatal en el funcionamiento de toda la economía. A lo largo de un período de aproximadamente 40 años el sector público encausó un proceso de acumulación casi interrumpido o desacelerado ocasionalmente por algunos *shocks externos* (1956, 1969, 1973, 1978). Durante el período 1950-1991, la intervención estatal tomó formas específicas (Amdsen, 1989). En términos muy generales, la experiencia coreana muestra como principal estrategia una combinación de dosis adecuadas de vinculación entre el sector privado y el sector público con la 'autonomía' de la burocracia estatal<sup>54</sup>. La intervención alteró los precios relativos de modo de fomentar la creación de ventajas comparativas dinámicas, producto de ganar economías de alcance y aprendizaje. Los precios clave de la economía fueron modificados mediante políticas arancelarias, cambiarias y fiscales (subsidios y desgravaciones y esquemas de diferimiento impositivo para aquellas actividades consideradas prioritarias).

El proceso se basó primero en la sustitución de importaciones y en el crecimiento exportador después. Los esfuerzos para impulsar las ventas externas resultaron un ejemplo de la sincronía entre las exigencias de las empresas y las políticas estatales. El amplio *mix* de incentivos (que incluyó tasas subsidiadas, acceso a divisas, provisión de mano de obra calificada, beneficios fiscales, tipo de cambio real depreciado, etc.), les permitió a las firmas coreanas insertarse exitosamente en el mercado mundial. Cada firma debía cumplir con ciertas metas en materia de cantidad y calidad de exportaciones; caso contrario se la "castigaba" retirándole beneficios (por ejemplo, el acceso a rubros restringidos de importación o a divisas) o se la penalizaba con mayores impuestos. La promoción de las exportaciones se concentró primero en los rubros "fáciles" (como lo atestigua el caso paradigmático de la industria textil), se desplazó luego a industrias pesadas (cemento, acero y fertilizantes), y finalmente se concentró en rubros de mayor complejidad tecnológica (principalmente la electrónica de consumo). Durante la primera etapa de la promoción de exportaciones se buscó fomentar la competitividad internacional vía precios, mediante el control del tipo de cambio, el cual se mantuvo depreciado en términos reales durante los comienzos del proceso. El sendero de expansión de la productividad permitió ir flexibilizando el comprimido margen de crecimiento de los salarios.

---

<sup>54</sup> Dicha relación se denomina "autonomía enraizada" que se asienta en una política de premios y castigos, posibilitando que la intervención estatal no se ubicara respecto a los intereses particulares en las siguientes situaciones: a) demasiado cercana, de modo de fomentar conductas de tipo *rent-seeking* ó b) demasiado lejana, de modo de impedir una respuesta adecuada por parte del sector privado ante estímulos (Evans, 1995).

El manejo de las variables macroeconómicas fue cuidadoso, de modo de fomentar la estabilidad de la demanda agregada. Se mantuvo un férreo control de cambios que impuso restricciones a los flujos financieros y comerciales con el resto del mundo, aunque con el correr de los años se fueron aplicando desregulaciones selectivas. De esta forma, la combinación de controles y permisos, licencias especiales, créditos exteriores garantizados por el gobierno y liberalización selectiva de rubros de importación garantizaron que la distribución de las divisas y del financiamiento externo, estuvieran orientadas principalmente por las necesidades del 'proyecto industrializador'. El control de cambios jugó un importante papel como protector de la industria doméstica, debido a que muchos de los productos fabricados localmente no podían importarse, mientras que los insumos y maquinarias indispensables ingresaban sin mayores inconvenientes. Por último, la presencia de firmas extranjeras fue severamente limitada. Esta es la razón por la cual los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) tuvieron un escaso papel durante todo el período 1950-1990.

### **VI.1. Banca de Desarrollo en Corea**

El modelo coreano se caracterizó por la cercanía entre el Estado y el sector privado, rasgo que es particularmente notorio en lo que respecta al sistema financiero y la política crediticia. Esta última estuvo basada tanto en el direccionamiento del crédito como en la imposición de tasas activas máximas para los préstamos orientados a sectores estratégicos. En Corea, la regulación estatal sobre el sistema financiero dio lugar a la creación de diversos instrumentos institucionales que cumplen el papel de *Banca de Desarrollo*. El contexto político institucional se ha caracterizado por una sostenida política estatal de planificación económica (que en los años sesenta quedó en manos del *Comité de Planificación Económica*), estableciendo un marco operativo específico para las instituciones que analizamos a continuación. La estructura de regulación coreana se encuentra fuertemente concentrada y especializada en materias de decisión. Las principales instituciones destinadas a la regulación económica son:

-El *Ministerio de Finanzas y Economía* (creado en 1994 con la fusión del *Comité de Planificación Económica* y el *Ministerio de Finanzas*).

-El *Banco Central de Corea* (BCK), cuya tarea como tal se inicia en 1962, siendo su función mantener el valor del dinero y operar como prestamista de última instancia del sistema bancario y el gobierno. Regula al conjunto del sistema bancario en base a las instrucciones

que emanan del *Comité de Política Monetaria*, responsable del establecimiento de la política monetaria y crediticia<sup>55</sup>

-La *Comisión de Supervisión Financiera*, creada en 1998 con el fin de supervisar al sistema financiero y colaborar en la reestructuración bancaria y corporativa luego de la crisis financiera de 1997.

La dinámica y funcionamiento del sistema financiero coreano han estado caracterizados por:  
I) funcionalidad directa con las necesidades de industrialización del país, tanto a nivel micro como macroeconómico

II) funcionamiento basado en el sistema bancario (más que en el mercado de capitales), bajo fuerte regulación estatal, e incluyendo tanto a la banca privada como pública.

III) diversidad de instrumentos crediticios dirigidos a sectores específicos y prioritarios.

La asistencia otorgada en términos generales se divide en: a) líneas de crédito explícitos con tasas preferenciales sostenidas a través de redescuentos por el *Banco de Corea* (en actividades como exportaciones, agricultura, pesca y pequeñas empresas), b) por directivas especiales del gobierno pero sin la creación de instrumentos específicos a tal fin y con las mismas condiciones de un crédito convencional y c) sistema de garantías bancarias para los préstamos del exterior con respaldo del *Banco de Corea* y el *Banco de Desarrollo de Corea*, permitiendo el ingreso de capitales al país sin que implicará traspaso de negocios y propiedad a inversores extranjeros.

El sistema financiero se encuentra desarrollado, y se conforma con bancos, tanto públicos como privados, de carácter comercial y especializado. Dentro de ésta descripción se dará tratamiento a la *banca pública especializada*, la cual constituye el soporte institucional de las políticas de *banca de desarrollo* y crédito de largo plazo. Así nos referiremos a:

El *Korea Development Bank* (KDB), especializado en préstamos de largo plazo para grandes industrias y desarrollo de tecnologías.

El *Korea Export-Import Bank* (KEXIM), dedicado al financiamiento de operaciones de comercio exterior.

El *Industrial Bank of Korea* (IBK), dedicado al crédito a pequeñas y medianas empresas.

Además de las mencionadas, existen otras entidades financieras que dependen del Estado:

El *Korea Credit Guarantee Fund* (KCGF), otorga garantías sobre obligaciones de empresas con pocas posibilidades de avalar sus créditos.

---

<sup>55</sup> El Comité esta conformado por el presidente del *BCK*, el ministro de Finanzas y Economía, el presidente de la *Comisión de Supervisión Financiera*, el presidente de la *Cámara de Comercio e Industria* de Corea, el presidente de la *Federación Coreana de Bancos* y el presidente de la *Asociación de Operadores de Securities*, todos los cuales son nombrados con el acuerdo del Presidente de Corea.

El *Korea Technology Credit Guarantee Fund* (KTCGF) cuyo objetivo es similar al anterior pero dirigido a actividades ligadas a innovación tecnológica.

El *Korea Deposit Insurance Corporation* (KDIC), entidad que administra seguros de depósito, garantizando el pago de capital e intereses, contratos de seguros y *debentures* emitidos por entidades financieras.

El *Korea Asset Management Corporation* (KAMCO), dedicado a la normalización y administración de empresas insolventes y a la reestructuración de carteras con mala *performance* mantenidas por instituciones financieras. Su capital está compuesto por un 42,8% del gobierno, un 28,6% del *KDB* y el 28,6% restante es aportado por bancos comerciales.

### **VI.1.1 El Korea Development Bank (KDB)**

Fue creado en 1954 con el objetivo de aportar a la reconstrucción del país luego de la guerra y financiar el desarrollo industrial, constituyéndose en una herramienta fundamental de esta política. Fue íntegramente propiedad del Estado. Tanto su Presidente como los directores y auditores son designados por el Presidente de Corea del Sur con acuerdo del ministro de economía y finanzas. Junto con el *KOEXIM bank*, ha sido uno de los principales canales de captación de fondos del exterior. Su papel principal consiste en otorgar financiamiento de mediano y largo plazo (más de un año) a sectores definidos como estratégicos<sup>56</sup>, los cuales deben cumplimentar metas productivas y financieras. Los sectores financiados por el KDB fueron aquellos, que pese a tener restricciones de acceso al crédito poseían importantes economías de escala y/o etapas prolongadas de maduración de la inversión. La financiación se dirige a maquinaria, inversiones de capital y capital de trabajo, concentrándose en la industria, en particular en el sector petroquímico. También financia la ampliación de infraestructura económica y social vinculada a la industrialización. Está habilitado para obtener fondos de instituciones financieras internacionales, bancos extranjeros, emitir bonos y captar depósitos<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> También realiza inversiones en el mercado de capitales vía la compra de acciones o bonos de grandes empresas.

<sup>57</sup> Dado que los depósitos constituyen una porción marginal de su fondeo la principal fuente de fondeo se basó en la emisión de los *Industrial Finance Bonds*, seguido de préstamos en moneda local (50% vía el Ministerio de Economía y Finanzas y el resto vía el *Industrial Bank of Korea* (IBK) y otras instituciones).y extranjera (contraídos con el *Asian Development Bank* y el *Banco Mundial*. En gran medida, los préstamos en moneda extranjera constituyen préstamos de instituciones financieras al gobierno coreano, el cual utiliza al banco como canal institucional de recepción). El KDB también recibe aportes directos del gobierno, en forma de garantías, préstamos o capital adicional. El Banco Central le otorga créditos blandos, líneas de contingencia e incluso deposita a plazos específicos parte de sus reservas para financiar proyectos cuyos lapsos coincidan con el período del depósito. El destino de los fondos posee la siguiente composición: préstamos 63% (*pymes* 31%, grandes firmas 47%, otros 22% y *securities* 37%). El crédito está especialmente dirigido a inversiones de largo plazo. El 70% de los préstamos en moneda local y el 85% en extranjera se aplicaron a la adquisición de equipamiento, mientras que el resto correspondió a capital de trabajo.

### VI.1.2 El Korea Export-Import Bank (KEXIM)

Fue creado en 1969, y conducido hasta 1976 por el *Korea Exchange Bank*. Opera como organismo gubernamental de financiamiento a servicios, exportación de bienes de capital, importación y desarrollo de emprendimientos basados en recursos naturales, como la minería. A partir de finales de los años 80 comenzó a financiar la importación de recursos naturales y equipos de alta tecnología. Es 100% propiedad estatal distribuida en 51% en manos directas del gobierno, 6% vía el KDB y 43% en el Banco Central. Posee dos líneas de préstamos. La primera está dedicada a proveedores locales y comprende apoyo para exportación; asistencia técnica financiera; inversiones en el exterior que utilicen materiales y equipos coreanos; importación de recursos naturales, nucleares y equipos de alta tecnología; recursos financieros para pymes y redescuentos de letras de cambio. La segunda línea está dirigida a préstamos a compradores externos, incluyendo el otorgamiento directo por exportaciones, el costeo de proyectos, el financiamiento a bancos extranjeros para la promoción de las exportaciones coreanas, los créditos para empresas extranjeras que operan en el exterior y en las cuales hay participación accionaria de origen coreano. Luego de la crisis de 1997, incursionó en el otorgamiento de garantías a las ventas externas, que se proveen a bancos comerciales coreanos, bancos extranjeros que operan en el país y otras entidades que participan en operaciones financiadas por el KEXIM. También garantiza los contratos de importación de operadores coreanos. No toma depósitos. Su fondeo surge de fuentes oficiales, a través de préstamos locales e internacionales, inyecciones de capital del gobierno y del Banco Central, y recursos provenientes principalmente del *Finance Investment Special Account* gubernamental. La emisión de *debentures* (que pueden ser garantizadas por el gobierno) y recursos provenientes de las cobranzas de los préstamos constituyen otra línea de fondeo. A su vez, el KEXIM administra dos fondos gubernamentales, el *Fondo de Cooperación para el Desarrollo*<sup>58</sup>, para asistencia oficial a países en vías de desarrollo, y el *Fondo de Cooperación Inter Coreano*<sup>59</sup>, para la integración de Corea del Norte y Corea del Sur<sup>60</sup>. El universo de clientes no comprende solamente grandes operadores, sino que también incluye *pymes*.

---

<sup>58</sup> Economic Development Cooperation Fund.

<sup>59</sup> Inter Korea Cooperation Fund, IKCF

<sup>60</sup> En términos porcentuales, el origen de los fondos es el siguiente: préstamos 54%, *debentures* en moneda extranjera 46%. Estos recursos se canalizan en 80% bajo el formato de préstamos con los siguientes destinos: exportación 88%, importación 6% y otros rubros 6%, el 20% restante se coloca en *securities*.

### VI.1.3 Industrial Bank of Korea (IBK)

Fue creado en 1961 con el objetivo de asistir con créditos a pequeñas y medianas empresas, para resolver el racionamiento crediticio. El Estado posee el 93% (el gobierno posee directamente el 82%), controlando el gerenciamiento, las políticas, las operaciones y la nominación del Directorio. Actúa bajo el monitoreo del *Ministerio de Economía y Finanzas*, estando obligado el gobierno a asumir eventuales pérdidas de la entidad que excedan las reservas propias. Su carta orgánica prohíbe desviar más del 20% de su cartera a unidades productivas que no sean *pymes*<sup>61</sup>. Sus préstamos se otorgan con fondos del presupuesto nacional y de entidades internacionales, con tasas inferiores a las del mercado, y con la posibilidad de contar con garantías -de ser necesarias- a través de otras entidades estatales.

Las líneas de crédito están dirigidas a determinados sectores productivos que el gobierno define como estratégicos. Actualmente, estas líneas se orientan a desarrollo tecnológico, aumentos de productividad y automatización. También realiza operaciones propias de los bancos comerciales, tales como el otorgamiento de préstamos personales e hipotecarios y captación de depósitos<sup>62</sup>.

### VI.2 Las reformas en Corea durante la década del '90

A partir de 1991, y por diversos factores<sup>63</sup>, se fueron implementando una serie de reformas en el funcionamiento de la economía que significaron prácticamente el fin de una economía fuertemente regulada por el Estado (Marchini, 2000). Básicamente se liberalizaron los flujos comerciales y de capitales con el exterior (incluyendo el ingreso de competidores de origen extranjero expresado en crecientes flujos de IED), se flexibilizó el mercado de trabajo y se liberalizó y forzó en consonancia la reestructuración del sistema financiero. Durante el año 1997, la economía fue severamente sacudida por los vaivenes de la crisis del Sudeste Asiático y los “mercados emergentes”. El derrumbe de los precios de algunos rubros electrónicos (microchips, semiconductores) en los que la economía coreana se especializaba, produjo un fuerte deterioro del saldo de la cuenta corriente, lo cual dejó a las autoridades virtualmente sin defensa ante la corrida contra la moneda local, el won. El

---

<sup>61</sup> Esta situación resulta muy relevante dado que las *pymes* constituyen el 99% de las entidades manufactureras del país, el 80% de la mano de obra, y contribuyeron al 43% de las exportaciones (Datos al 2001).

<sup>62</sup> Se fondea con: depósitos 60%, préstamos del Banco Central y otras instituciones 27%, *debentures* (bonos) 13%. Es la única entidad coreana autorizada a emitir bonos denominados SMIF (*Small and Medium Industry Finance*), que poseen una maduración de un año, y la única que percibe fondos gubernamentales a tasas preferenciales para *pymes*. Sus fondos se dirigen a: préstamos 68% (*pymes* 85%, individuos 13% y otros 2%) y *securities* 32%. Su peso es relevante, llegando al 20% del crédito del sistema y al 70% en el segmento *pyme*. Son predominantemente denominados en moneda local y en un 80% financian capital de trabajo.

<sup>63</sup> Entre las más importantes pueden citarse: a) la insatisfacción con el funcionamiento “excesivamente” burocrático del modelo y b) un nuevo contexto internacional y las pretensiones del gobierno coreano por ingresar a la OECD.

gobierno coreano entonces recurrió al *FMI* para obtener liquidez que le permitiera salvar la brecha del balance de pagos y, aunque el crecimiento logró recuperarse a partir de 1998, y la *performance* exportadora ha mostrado un significativo repunte en su tasa de crecimiento, la estructura decisoria en materia de política económica cambió significativamente. Las reformas reforzaron la estrategia económica de un modelo ‘cuasi’ dominado por la estrategia de conglomerados industriales (*Samsung Electronic, Hyundai Motor, Posco, LG Corp.*) y por bancos con proyección en las finanzas mundiales (*Koomkin Bank, Shinhan Financial, Woori Finance Holding*). A manera de referencia, el caso de *Samsung Group* es un ejemplo muy claro de esta estrategia y objetivo, dado que el mismo por sí sólo representa el 15% de la economía coreana y el 20% de las exportaciones<sup>64</sup>. La estrategia ‘desestatizadora’ se reforzó también con el ingreso de Corea del Sur a la OECD a partir de 1996.

### **VI.3 Algunas conclusiones**

A los fines de esta investigación, el caso Coreano debe evaluarse como una aplicación “pragmática” de políticas estatales -entre ellas la *Banca de desarrollo*-, orientadas a cumplir específicos fines, tales como el fortalecimiento de estrategias industriales corporativas en el contexto de una situación geopolítica particular resultante del conflicto bélico de Corea (1950/53) en el marco de la ‘Guerra Fría’. Así se constituyó un entorno autoritario dominante por completo en la esfera política y económica. Una extendida batería de políticas públicas creó plenas condiciones para el desarrollo de la economía y la emergencia de ciertos grupos económicos seleccionados. Una activa combinación de incentivos que incluyó: a) tasas subsidiadas y plazos, b) acceso a divisas, c) provisión de mano de obra calificada, d) beneficios fiscales, e) tipo de cambio real competitivo, posibilitó a las firmas coreanas insertarse exitosamente en el mercado mundial. Décadas más tarde el resultado observado es la consolidación de algunos grupos industriales transnacionales, con importantes liderazgos globales en áreas tales como: electrónica de consumo o la industria naval<sup>65</sup>. En una fase más reciente -luego de la crisis asiática de 1997-, este país ha ido ‘desarmando’ progresivamente parte de los esquemas de estímulos, dando por cerrada la estrategia planteada durante décadas y limitando implícitamente el paso a la potencial aparición de nuevos agentes económicos. Parte del desandar en materia de política de financiamiento al desarrollo, tuvo como objetivo la adecuación de las políticas públicas para el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1996.

---

<sup>64</sup> Diario La Nación 23/04/2008

<sup>65</sup> Sobre las 10 primeras empresas mundiales de construcción naval, 7 son coreana.

## VII. Conclusiones generales

El análisis y evaluación del conjunto de casos presentados en este Documento de Trabajo, nos acercan al debate sobre la experiencia internacional en materia de crédito bancario de largo plazo, ya sea ésta una actividad realizada por agentes directos o indirectos. Los casos elegidos son heterogéneos y de allí el valor de su selección al dar cuenta de particularidades en cada sistema económico. Se han abordado desde esta perspectiva, un caso 'puro' basado en el *crédito oficial* -Brasil- y un caso *mixto* -Alemania- como paradigmas de las estrategias seleccionadas (Mariante, 2007). El concepto general presente en la investigación ha sido que cada país, de acuerdo a su historia económica y social, construyó instituciones particulares que tuvieron por objeto contribuir al crecimiento y desarrollo de sus economías, partiendo de sus propias necesidades. En Alemania, se nos presenta un sistema bancario complejo y altamente integrado (conformado por tres niveles<sup>66</sup>) tendiente a que 'todos' los agentes económicos tengan alguna capacidad de acceso al crédito de mediano y largo plazo, en condiciones acordes a sus posibilidades. La gran cantidad y diversidad de instituciones presentes en Alemania confieren al sistema financiero un rol destacado para el desarrollo económico del país. En una modalidad de intervención intermedia, encontramos el caso español en donde se llevaron a cabo, con éxito relativo, reformas del tipo neoliberal, adecuando el sistema local a los requerimientos de la integración comunitaria. Así se conforma en 1991 el ICO como resultado residual de la reestructuración general de la banca pública. Esta pasó a cumplir el mero rol de ser subsidiaria de una extensa red de instituciones financieras (tanto de origen privado como público, social y cooperativo), ubicando su rol en el segmento del crédito a las Pymes y en un nivel de *banca testigo*. Por lo tanto, la experiencia de *banca de desarrollo y financiamiento a plazos* en España debe tomarse como de carácter menos abarcativo que el evidenciado en Alemania y Brasil, aunque más importante que el observado en Chile.

En los países 'en desarrollo', las modalidades analizadas también resultan diversas y un poco más complejas en su evaluación, por la fuerte 'inestabilidad' política que caracterizó a los procesos de constitución o de liquidación de las mismas. Hemos seleccionado situaciones dispares como las registradas en Brasil, Chile y Corea del Sur -hoy miembro pleno de la OECD-. El caso brasileño es absolutamente paradigmático dentro de América Latina respecto de cómo encarar grandes problemas de atraso y subdesarrollo como los que se intentaron corregir a partir de la década del '50, comenzando por cuestiones tan básicas como la integración territorial por medio del ferrocarril. La planificación económica fue una de las claves de esta estrategia y dentro de ella, se incluye la constitución del BNDES en 1952 como instrumento de Estado. Esta institución ha ido evolucionando a lo largo del

---

<sup>66</sup> Los tres niveles son: i) local/regional, ii) provincial y iii) nacional

tiempo de acuerdo a las propias necesidades de adaptarse a los cambios en la economía de Brasil, así como a la inserción de este país en la economía mundial. Su presencia continúa hoy resultando fundamental para el desarrollo de cualquier estrategia empresaria, en particular las que llevan adelante los grandes grupos económicos del país<sup>67</sup>. La vigencia de este sesgo de financiamiento a grandes empresas, expresa el peso de las mismas en la estructura productiva e institucional del país.

El caso de Chile, visto a lo largo del tiempo, resulta mucho más acotado en importancia para nuestro análisis, debido a que el sector público ha ido perdiendo importancia relativa a partir de las políticas 'antiestatistas' iniciadas a mediados de la década del '70. Si bien el CORFO fue una de las primeras instituciones de América Latina vinculada al financiamiento al desarrollo (1939), su participación dentro del sistema de bancos en Chile ha perdido importancia. Hoy su rol está acotado al segmento de las Pymes, siendo la banca comercial y en menor medida el mercado de capitales los principales asignadores de recursos crediticios a mediano y largo plazo en esa economía.

Mención particular corresponde al caso de Corea del Sur, resultando difícil evaluar sus logros generales por fuera del marco histórico de la *Guerra Fría*, por lo que la lectura de sus 'éxitos' económico-productivos es imposible de separarse de los mecanismos totalitarios con los que se implementaron. En dicho país, se constituyó un segmento empresario dinámico y moderno (hoy materializado en importantes grupos transnacionales), sobre el que las instituciones de financiamiento al desarrollo tuvieron un rol fundamental, en particular vía el banco *KDB* cuya operatoria de prestar a largo plazo, era complementada por bancos especializados en financiamiento exportador y el otorgamiento de garantías y apoyo a Pymes.

Así las estrategias evaluadas aún en la diversidad 'idiosincrática' permitieron constituir estructuras de *banca de desarrollo*, cuya principal premisa fue la decisión de un "Gobierno" de armar una estrategia o estructura permanente que se convirtiera con el tiempo en una política de Estado. Los formatos particulares resultan variados, yendo desde instituciones fuertes y especializadas (BNDES, KfW, KDB) hasta agencias de fomento (CORFO) o de financiamiento con limitados campos de acción o como agencia de Estado (ICO). En el caso de las entidades más importantes (BNDES, KfW) se destaca también el hecho de tener una activa operatoria regional, cuestión que da mayor eficacia a sus intervenciones.

Dado el nivel de expansión de los sistemas financieros nacionales y globales, la *Banca de Desarrollo* y las agencias especializadas tienen en la actualidad una activa interacción tanto

---

<sup>67</sup> La entidad también aporta recursos a grupos multinacionales con importante arraigo en el mercado brasileño y latinoamericano.

con la banca pública general como con segmentos de la banca privada, situación que determina específicas acciones operativas como banca de *primero* o *segundo piso*. La presencia institucional de estas entidades generalmente se enmarca bajo el formato de variados *programas específicos* <sup>68</sup> previamente definidos para dar respuesta a las complejidades presentes en las economías cuando se provee financiamiento a sectores productivos muy diversos. Esta actividad se complementa, en algunos casos, con una sostenida participación en el mercado de capitales local o internacional tomando fondeo (KfW, BNDES, ICO, BKD).

Si bien en las estructuras analizadas, el fondeo resulta hoy un dato institucional -de carácter histórico y por lo general consolidado-, la base conceptual del tema siempre remite a un *fondeo original* de carácter público (aporte presupuestario específico), seguido por un proceso donde el mismo es complementado/reforzado, con financiamiento otorgado por *organismos multilaterales, agencias especiales y/o mercado de capitales*. A su vez, se observa que, en experiencias como la brasileña, comienza a ser relevante el 'autofondeo' a partir del crecimiento y capitalización de los propios beneficios financieros de la institución.

Otro de los aspectos fundamentales que contribuyó a la eficacia de la capacidad crediticia de largo plazo, fue la organización de instrumentos que permitieran definir modalidades para el recupero 'razonable' de los préstamos otorgados a las empresas. En unos casos, resultó la propia existencia de monedas 'duras' (marcos alemanes, hoy Euros), en otros fue la generalización del uso de una unidad de cuenta de referencia (UF chilenas). En Brasil, resulta muy importante el esquema de préstamos otorgados con un *spread* básico sobre una *tasa de interés de largo plazo* que es definida institucionalmente por el propio BNDES. Estas consideraciones en su amplitud y practicidad operativa abarcan hasta el 'explicito' subsidio de tasas de interés como ocurrió en Corea del Sur.

Finalmente, conviene recordar la amplia posibilidad de complementación que surge entre la *banca de desarrollo* y la *banca social* (cajas de ahorros, fundaciones de fomento, etc.), la *banca cooperativa* (cooperativas de crédito, bancos cooperativos regionales, etc.) y *banca pública especializada* (bancos de garantía de crédito, banca hipotecaria, etc.). La correcta coordinación y complementación entre segmentos especializados, puede ser una interesante forma de no cargar sobre el Estado el 'peso' exclusivo de otorgar crédito y financiamiento además de permitir a los esquemas de *banca de desarrollo* concentrar su accionar. También hay que remarcar la posibilidad de generar sinergias entre la banca nacional y la banca regional para asegurar el acceso al crédito a un conjunto más amplio de empresas en condiciones que se adapten a cada necesidad puntual.

---

<sup>68</sup> Ver Anexos I, III y IV.

Por último, entendemos que resultan insoslayables la referencia a las condiciones macroeconómicas en que se desenvuelven estas políticas y la necesaria reafirmación de la existencia de una *banca pública especializada con orientación al desarrollo* que pueda ser un participante destacado del sistema financiero, actuando como formador del precio del crédito en moneda doméstica a largo plazo.

## VIII. Bibliografía

- ALIDE (2006.I), "Banca de desarrollo de España y Europa: prácticas relevantes para América latina", Publicaciones técnicas, Lima, Perú, enero.
- ALIDE (2006.II), "Banca de desarrollo en América latina: enfoques y perspectivas", Publicaciones técnicas, Lima, Perú, febrero.
- Amsden, A. (1989), "Asia's next giant: South Korea and late industrialization", Oxford University press, Nueva York, U.S.A.
- Armbruster, P. y M. Arzbach (2004), "El sector financiero cooperativo de Alemania", Confederación alemana de cooperativas (DGRV), Bonn, Alemania.
- Ascúa, R. (2005), "Financiamiento para pequeñas y medianas empresas (*pyme*). El caso de Alemania. Enseñanzas para Argentina", CEPAL, serie Estudios y perspectivas, n° 26, Buenos Aires, Argentina, agosto.
- Asociación española de banca (2007), "Anuario estadístico de la banca en España, 2006", España.
- Banco de España (2007.I), "Boletín estadístico, 2006", España.
- Banco de España (2007.II), "El capital de riesgo en España. Evolución reciente y comparación internacional", en *Boletín económico*, España, abril.
- Banzas, Alejandro (2005), 'Sociedad de Garantía Reciproca. Una herramienta para el desarrollo del crédito PyME', Documento de Trabajo n° 6, CEFID-AR, Buenos Aires.
- Braun, Matías (2007). 'Información en el mercado de Capitales Chileno'. Universidad Adolfo Ibáñez.
- C.E.C.A. (2007.I), "Anuario estadístico, 2006", España.
- C.E.C.A. (2007.II), "Nota de prensa", fechada el 21 de febrero en la ciudad de Madrid, extraída de su página web (<http://www.ceca.es/>).
- Confederación de cooperativas de Colombia, "Cooperativismo en el mundo. Alemania", extraído de su página web (<http://www.portalcooperativo.coop/>).
- De Freitas, Carlos Eduardo (2005), *La experiencia brasileña con instituciones financieras de desarrollo*, CEPAL/BID, Unidad de Estudios Especiales.
- Escrivá, José Luis (2006), *La experiencia de Bancarización Española*, BCRA. Seminario de Economía.
- Evans, Peter (1995), "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation", Princeton University Press.
- FORBES (2008), "World's Biggest Companies. Special Report". ([www.forbes.com](http://www.forbes.com))
- Foxley R., Juan (1998), "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso. 1990-1998", CEPAL, series Financiamiento del Desarrollo, n° 74, noviembre.
- Haggard, S.; B. Kim y C. Moon (1990), "The transition to export-led growth in south Korea, 1954-66", World Bank, Country economics department, working paper n° 546, noviembre.
- Landon-Lane J. y Rockoff H (2004), "Monetary policy and regional interest rates in the United States, 1880-2002", NBER, working paper n° 10924.
- Liso, Joseph M. *director* (1999), "El sector bancario europeo: panoramas y tendencias", La Caixa, colección estudios e informes, n° 16, Barcelona, España.

- Lloyd Brewster T. (1997), "The banking industry: structure and regulation, money, banking and financial markets", Mc Graw Hill, Nueva York, U.S.A.
- Mantega, Guido (2005), "O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento", Revista de BNDES, Rio de Janeiro, Brasil.
- Marchini, Geneviève (2000), "Reformas financieras y crisis bancaria en Corea del Sur", Revista Problemas del Desarrollo Vol. 31, nº 123, UNAM, México.
- Mariante, Armando (2007), "El rol de los Bancos de Desarrollo", Seminario BNDES.
- Martins, Luciano (1985), "Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64", Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil.
- Meyer-Stamer, J. y F. Wältring (2002), "Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: incentivos y financiamiento", CEPAL, serie Desarrollo productivo, nº 120, Santiago de Chile, enero.
- Prebisch, Raúl (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", CEPAL.
- Rivas, Gonzalo (2004), "Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el *convidado de piedra* del sistema financiero chileno", CEPAL, serie Financiamiento del desarrollo nº 148, Santiago de Chile, julio.
- Stiglitz, Joseph (2005), "Finance for Development," en *Development Dilemmas: The Methods and Political Ethics of Growth Policy*, Editor Melvin Ayogu y Don Ross, Routledge, Taylor & Francis Inc.
- Todesca, Jorge A. *coordinador* (2005), "Financiamiento de las Actividades productivas. Experiencias internacionales y perspectivas nacionales", Fundación Crear, Buenos Aires, Argentina, julio.
- Wierzba, Guillermo (2007), 'Nuevas arquitecturas financieras regionales', Documento de Trabajo nº 19, CEFID-AR, Buenos Aires.

### **Sitios web consultados**

- Banco Central de Chile (<http://www.bcentral.cl/>)
- BancoEstado, Chile (<http://www.bancoestado.cl/>)
- BNDES, Brasil (<http://www.bndes.gov.br/>)
- Banco do Brasil, (<http://www.bb.com.br/>)
- Confederación Española de Cajas de Ahorros, España (<http://www.ceca.es/>)
- Deutsche Bundesbank, Alemania (<http://www.bundesbank.de/>)
- FOGAPE, Chile (<http://www.fogape.cl/>)
- INDAP, Chile (<http://www.indap.cl/>)
- Instituto de Crédito Oficial, España (<http://www.ico.es/>)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Alemania (<http://www.kfw.de/>)

## IX. Anexos

### Anexo I: Alemania

#### Principales bancos

Ranking de los 20 primeros bancos alemanes ordenados por volumen de activos al 31 de diciembre de 2006, en millones de euros

Ranking	Institución	Activo	Grupo
1	Deutsche Bank AG	1.126.230	Privado
2	Commerzbank AG	608.339	Privado
3	Dresdner Bank AG	497.287	Privado
4	DZ Bank AG	438.984	Cooperativo
5	Landesbank Baden-Württemberg	428.253	Público
6	KfW Bankengruppe	359.606	Público
7	HVB Group	358.299	Privado
8	Bayern LB	353.218	Público
9	West LB AG	285.287	Público
10	Eurohypo AG	224.332	Privado
11	Norddeutsche Landesbank Girozentrale	203.093	Público
12	HSH Nordbank AG	189.382	Público
13	Postbank AG	184.887	Privado
14	Helaba Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	167.677	Público
15	Hypo Real Estate Holding AG	161.593	Privado
16	Landesbank Berlin AG	140.428	Público
17	NRW Bank	135.552	Público
18	Deka Bank Deutsche Girozentrale	104.928	Público
19	Hypothekenbank in Essen AG	102.357	Privado
20	DG Hyp Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank AG	85.671	Cooperativo

Fuente: Deutsche Bundesbank

#### Banco KfW: Principales programas y líneas de financiación

- *Construir, habitar y ahorro de energía*: iniciativa destinada a que la población alemana acceda al financiamiento necesario para la compra de viviendas propias y la modernización de las mismas. A su vez, se brindan fondos de fomento destinados a promover el reciclado, el ahorro de energía y fomentar nuevas fuentes de energía renovables.
- *Financiación de proyectos de infraestructura municipal*: apoya a ciudades y municipios en la financiación de obras de infraestructura. También se presta a empresas de derecho privado y a organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios comunales.
- *Educación*: destinada a estudiantes, personas que ejercen actividades económicas sinérgicas con los intereses del Estado y a todos aquellos individuos que deseen mejorar su calificación técnico-productiva. La iniciativa se desarrolla mediante el otorgamiento de becas a personas, cámaras de artesanos e instituciones educativas.
- *Microcréditos (Mikro-Darlehen)*: destinada a financiar mediante créditos a las PyMEs que recién inician su actividad, empresas y artesanos dedicados al establecimiento de actividades en el ámbito comercial, profesionales independientes, microempresas y empresas del sector de servicios que tradicionalmente tienen una necesidad menor de financiación. El fomento se extiende a una fase de establecimiento de hasta tres años a partir del inicio del trabajo autónomo. En el marco del programa, los creadores de empresas pueden obtener un microcrédito a largo plazo y tasas favorables por un monto máximo de US\$ 33.000, aproximadamente.
- *Financiación de partida (StartGeld)*: variante del Mikro-Darlehen destinada a financiar todas las formas de establecimientos por cuenta propia de emprendedores que dispongan de la calificación técnica y comercial necesaria para el proyecto. Mediante esta línea, el emprendedor puede obtener un máximo aproximado de US\$ 65.000, a plazos largos y tasas de interés menores a las de mercado. La particularidad es que el banco de primer piso que la otorga se beneficia con una exención de responsabilidad del 80% del crédito que es asumida por el KfW Mittelstandsbank.

- *Capital para Empresarios* (Unternehmerkapital): grupo de productos destinado a otorgar préstamos subordinados a largo plazo a creadores de empresas, profesionales libres o PyMEs. Los préstamos subordinados tienen la ventaja de que el prestamista acepta que sus créditos sean subordinados frente a los créditos de todos los demás aportantes de capital ajeno; por lo tanto, el financiamiento conseguido a partir de esta línea es asemejable al capital propio. Como cada proyecto atraviesa diferentes fases de desarrollo, la línea se compone de tres elementos diferenciados: capital ERP para la fundación de empresas (constituidas con menos de 2 años de anticipación), capital ERP para fomentar el crecimiento de empresas (entre 2 y 5 años) y capital para empleo e inversiones (más de 5 años desde el inicio de actividades). La excepción de responsabilidades otorgada a la banca de primer piso es de 100%.
- *Crédito para empresarios* (Unternehmerkredit): línea destinada a brindar financiamiento, a una tasa de interés fija 'favorable', que posibilite a las empresas realizar inversiones a largo plazo dentro de Alemania. El monto máximo del crédito es de aproximadamente US\$ 13 millones, con una tasa de interés fija en el largo plazo determinada por el banco de primer piso en función de las condiciones económicas y las garantías presentadas.
- *Programa de fondos iniciales ERP* (ERP-Startfonds): iniciativa conjunta del KfW Mittelstandsbank y del Ministerio alemán de Economía y Tecnología destinada a ofrecer capital de riesgo para pequeñas empresas tecnológicas. Bajo las condiciones de este programa se financia el desarrollo de productos, procedimientos o servicios innovadores -así como su introducción al mercado- con la única condición de asegurar la participación de otra institución (o persona física) que actúe como inversor líder, quien deberá contribuir al menos con el mismo monto de inversión que el KfW y administrar la participación de éste. El importe máximo de una participación del KfW se sitúa en aproximadamente US\$ 4 millones por empresa.
- *Programa de innovaciones ERP* (ERP-Innovationsprogramm): tiene como objetivo el financiamiento a largo plazo de investigaciones orientadas a detectar las necesidades del mercado y el desarrollo de nuevos productos, procedimientos y servicios, así como su introducción al mercado. Mediante este paquete de financiamiento se aporta capital ajeno y préstamos subordinados, a tasas de interés favorables, con el fin de fomentar y potenciar la dinámica innovadora de una PyME alemana establecida en el mercado desde hace más de 2 años.
- *Programa de participaciones ERP* (ERP-Beteiligungsprogramm): programa que pretende fortalecer la base de capital propio de las PyMEs alemanas en general. Las sociedades de participación financiera, que ponen capital de riesgo a disposición de pequeñas y medianas empresas, podrán solicitar préstamos de refinanciamiento en el marco de este programa de hasta US\$ 1,5 millones.
- *Capital propio para las PyMEs de todos los sectores* (Eigenkapital für den breiten Mittelstand): está dirigido a empresas establecidas que necesitan capital propio para la implementación de sus planes a futuro. Cuando una empresa llega a sus límites en la formación de capital propio mediante fuentes de financiamiento interno, el programa del KfW Mittelstandsbank ofrece una alternativa a la captación de capital propio externo que oscila entre US\$ 1,5 millones y US\$ 6,5 millones.
- *Programa de capital riesgo* (KfW Risikokapitalprogramm): es un programa de garantía del KfW Mittelstandsbank destinado a asegurar las participaciones de capital en PyMEs de la economía industrial. El programa es particularmente apropiado para las fases avanzadas de desarrollo de una empresa, la apertura de nuevas áreas de negocio, previsiones sucesorias y financiamientos puente.
- *PROMISE*: es un programa de securitización de créditos PyME cuyo objetivo es transferir riesgo crediticio desde los bancos de primer piso hacia el mercado de capitales, obteniendo mediante dicha operatoria nuevos fondos y márgenes para el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas. El accionar consiste en comprar a los bancos los derechos de crédito exigibles a las PyMEs, transformarlos en paquetes de bonos atractivos y colocarlos en el mercado de valores.

- *PROVIDE*: programa similar al PROMISE pero con hipotecas como objeto en lugar de créditos PyME.

Por último, es importante recalcar el accionar del KfW en América latina. A modo de ejemplo, a través del programa Ipeck Bank se otorgó financiación por más de US\$ 12.000 millones durante el período 1993-2002, siendo los sectores Industria (50%), Energía (15%), Recursos naturales y materias primas (14%) y Aviación (11%) los más atendidos<sup>69</sup>. A su vez, se ha trabajado en el marco del acuerdo de Cooperación Financiera Alemana, con fondos del presupuesto alemán a través del KfW Entwicklungsbank y de la DEG; a lo largo del período 1993-2003 habiéndose asignado a los países de la región más de US\$ 2.000 millones, siendo Bolivia (20%), Perú (17%), Brasil (14%) y Nicaragua (10%) los principales destinos.

### **Los bancos de garantía de crédito**

Los bancos de garantía (*bürgschaftsbanken*) son asociaciones conjuntas de riesgo públicas y privadas, siendo sus propietarios bancos, cámaras comerciales, asociaciones sectoriales, gremios profesionales y compañías de seguros, entre otros<sup>70</sup>. Su origen se sitúa en la década de 1950 como iniciativa del Ministerio Federal de Economía -con el apoyo de cámaras, bancos cooperativos, cajas de ahorro y otras asociaciones sectoriales-, con el fin de implementar una ayuda financiera con apoyo estatal a las empresas (principalmente PyMEs). En la actualidad, casi todas las áreas económicas de cada estado alemán están bajo el accionar de algún Banco de garantía. Los principales sectores beneficiados por garantías de estas entidades son: Comercio mayorista y minorista, Hoteles y restaurantes, Horticultura, Actividades industriales y Actividades independientes y artesanales en general. La principal función que realizan los 23 *bürgschaftsbanken* consiste en otorgar avales a los bancos de primer piso que funcionen como garantía a una empresa puntual al momento de postular para un crédito, estando éstas reaseguradas por el Gobierno federal alemán<sup>71</sup>. Con dicho accionar se busca aumentar el nivel de garantías ofrecido a las PyMEs, disminuir el riesgo asociado a operaciones de *leasing* e inversiones de capital y aumentar el nivel de crédito otorgado, tanto puntual como agregado. La gama de negocios avalados va desde inversiones de "capital semilla" -para proveer fondos a nuevas empresas- hasta inversiones que aseguren el acceso al crédito para la expansión de compañías ya existentes, fondos utilizados por empresas para adaptarse a mercados cambiantes y capitales de corto plazo necesarios para asegurar la producción de una firma (capital de trabajo). El porcentaje avalado por los bancos de garantía oscila entre el 50% y 80%, quedando bajo el accionar del banco de primer piso la responsabilidad del riesgo crediticio restante. Los avales son otorgados a un plazo promedio de entre 10 y 12 años, y son gravados con una comisión fija al momento de realizarse la operación (1% del total) y una comisión anual (que oscila entre el 0,8% y 1%). El monto máximo avalado por estas instituciones es aproximadamente US\$ 1.000.000. Al 2004 (último dato disponible) el stock de garantías otorgadas se ubicaba en torno a US\$ 1.600 millones, monto utilizado para avalar el acceso al crédito de más de 10.000 empresas alemanas. En ese año, se otorgaron aproximadamente US\$ 400 millones en 2.100 garantías (Todesca, 2005).

---

<sup>69</sup> Desde 2002 en adelante, los sectores Transporte terrestre, Telecomunicaciones y Puertos han cobrado una mayor importancia que la expresada con anterioridad.

<sup>70</sup> No debe resultar extraño que sean este tipo de instituciones las accionistas de los Bancos de garantía ya que, siendo éstos entidades que no reparten dividendos, sus propietarios no están movidos por un fin de lucro directo sino que basan su interés, por motivos diversos, en disminuir los colaterales asociados al otorgamiento de crédito. Es decir, las cámaras, asociaciones y gremios forman parte de los Bancos de garantía con el fin de facilitar el acceso al financiamiento a sus miembros y los Bancos comerciales con el fin de agilizar el proceso de otorgamiento de crédito.

<sup>71</sup> Éste, a su vez, financia los préstamos a largo plazo sobre la base del *Fondo ERP* (European Recovery Program), garantizando tasas reales de interés por debajo de las de mercado. El *Fondo ERP* es un fondo rotativo que está formado por recursos originalmente otorgados a Alemania a través del *Plan Marshall*.

## La Banca Cooperativa

Desde hace más de 150 años el sector cooperativo contribuye de manera fundamental a la estructuración de la sociedad alemana y de su economía, cumpliendo las cooperativas financieras un rol muy importante en todo ese proceso. Los Bancos cooperativos alemanes (Volksbanken Raiffeisenbanken, VR) son *full banks* en el sentido que poseen todas las obligaciones y derechos de cualquier otro banco. Creadas sobre la base de las ideas 'cooperativistas', las primeras entidades fueron la expresión de la necesidad de esas 'proto' PyMEs de colaborar entre sí con el objetivo de no perecer en la competencia contra las grandes empresas de la época. El precepto básico original continúa guiando el accionar actual del sector: mediante la actividad común es tratar de compensar las desventajas existentes frente a las empresas grandes (Armbruster y Arzbach, 2004). Por lo tanto, la actividad de las cooperativas intenta mejorar la eficiencia, el rendimiento y el nivel de competencia de sus socios mediante el accionar conjunto de estos en el mercado. En la década de 1870 se produjo una fuerte crisis financiera en gran parte de las cooperativas alemanas debido a la falta de supervisión externa y a la insuficiente capacitación de sus autoridades. La presión generada por la crisis (tendiente a reforzar, armonizar y completar las normas que regían el accionar de las cooperativas) no sólo fue uno de los factores fundamentales para mitigar el desequilibrio del sector sino que desembocó en la Ley de Cooperativas de Alemania, aprobada en el año 1889. En 1934 se aprueba una enmienda que introdujo la obligatoriedad de pertenecer a una Federación de cooperativas, que se encargaría de auditar a las instituciones en ella participantes en forma anual y obligatoria. A su vez, les brindaba el derecho a los VR de adherir al Fondo de Seguro de Depósitos de la Federación. Estas prácticas aumentaron considerablemente la transparencia y eficiencia del sector, mejorando su imagen pública y su participación en el mercado. A la legislación específica antes enumerada se le debe sumar que la banca cooperativa está, como todas las entidades de crédito alemanas, bajo el accionar de la Ley sobre el Sector Crediticio -con toda la normativa que conlleva- y del Código de Comercio -en materia de valuación de activos y pasivos-. A fines de la década de 1960, con la desaparición de los controles sobre la tasa de interés y del acuerdo de 'no-competencia' entre bancos, los VR optaron por abrirse al público en todas sus operaciones; si bien captaban depósitos de no-socios con anterioridad, recién en este período la banca cooperativa fue habilitada para otorgar créditos al público en general (tanto a socios como a no-socios). A cambio de esta concesión, el sector se vio obligado a renunciar a sus ventajas impositivas y debió abocarse a un programa tendiente a eliminar parte de sus diferencias operacionales con la banca privada tradicional. Como consecuencia de la apertura en sus negocios, el sector se enfrentó a la necesidad de realizar un viraje en materia de fomento de la economía de sus socios; al no poder realizar una política de distinción de precios entre socios y no-socios, debido a la suba del costo que traería aparejada, la mayor apertura al público fue acompañada por una nueva orientación dedicada a generar excedentes para ser distribuidos (en forma parcial) entre sus asociados. En la actualidad, luego de 30 años de aplicar esta política, la banca cooperativa cobra comisiones e intereses muy similares a los aplicados por la banca privada y no realiza ningún tipo de diferenciación de precios entre asociados y terceros. En el proceso tendencial de los sistemas financieros a concentrarse, el sector sufrió un proceso de fusiones y adquisiciones similar al de todo el sistema bancario en general<sup>72</sup>. En la década de 1950 existían en el país aproximadamente 12.000 bancos cooperativos, por lo general carentes de sucursales. Luego de la fuerte reducción en el número de instituciones ocurrida en las décadas siguientes, en la actualidad sólo continúan operando algo más del 10% de la cantidad original. A su vez, el número de filiales / sucursales creció desde 2.300 en la década de 1950 a más de 13.500 en la actualidad, producto de la acción conjunta de la estrategia "un mercado, un banco" de la Asociación de bancos populares y Raiffeisen de Alemania (BVR) y del principio de regionalidad adoptado por el sector cooperativo financiero. Otro reto importante que debió enfrentar el sector VR fue el de la unificación de Alemania,

---

<sup>72</sup> Según datos oficiales del Deutsche Bundesbank, el proceso de fusiones y absorciones se produjo, entre los años 1989-2003, a un promedio de más de 150 operaciones por año.

que produjo dos situaciones conflictivas. Primero, el proceso de adaptación al sistema competitivo/capitalista basado en toma de decisiones no centralizadas se volvió insostenible para gran parte de los 272 VR existentes en Alemania del Este. Segundo, dado que todos ellos ingresaron en el Fondo de protección de depósitos, el proceso significó un elevado costo de saneamiento para el sector en su conjunto, siendo los bancos de Alemania occidental los más afectados. Como resultado de ambas, el proceso de fusiones y adquisiciones afectó fuertemente a los 272 bancos orientales, reduciendo la cantidad de instituciones a menos de la mitad (Armbruster y Arzbach, 2004). Formado en la actualidad por más de 1250 instituciones, se puede apreciar que el sector aun presenta una considerable atomización, situación que puede constatare observando su tamaño promedio (en términos del capital propio poseído). De hecho, el banco más grande del sector apenas sobrepasa el 4% del capital agregado, mientras que si se toman las tres primeras entidades en forma agregada se obtiene apenas un 8%. Según datos de Armbruster y Arzbach (2004), el sector financiero-cooperativo es uno de los más poderosos y eficientes del mundo, merced a una larga historia en lo que respecta a auditoría, supervisión y organización interna. Además, al contar con más de 15 millones de socios y 30 millones de clientes<sup>73</sup>, el sector se erige como el más numeroso de Europa en lo que respecta a cantidad de miembros. Esta situación está basada, como veremos más adelante, no sólo en la historia que lo une al pueblo alemán sino en el alto grado de cohesión existente hacia dentro del sector. Cabe aclarar que la banca cooperativa alemana presenta el mayor grado de solidez dentro del sistema financiero. Dicha afirmación se sustenta, según Armbruster y Arzbach (2004), en que los clientes de los bancos cooperativos no perdieron “ni un marco” (euro en la actualidad) en más de 70 años. Esto fue posible gracias a eficientes mecanismos de control externo e interno, y a la correcta aplicación de *fondos de protección de depósitos* con el objetivo explícito de otorgar al ahorrista una protección financiera completa. Al igual que en el caso de las cajas de ahorro, el sector se basa en los principios de regionalidad y subsidiaridad como parte fundamental de su “filosofía”, aunque con la salvedad de que no está obligado por ley a aplicarlos sino que forman parte de su funcionamiento y “fuerza normativa” como resultado de una elección interna basada en su propia historia. La aplicación de los dos principios en forma simultánea le permite al sector, dado que no existe competencia interna entre las instituciones, manejar un concepto común y unificado de imagen corporativa (incluyendo colores, logos, slogans, etc.), con la idea de presentarse al público como una “familia” de miembros, legalmente independientes pero interconectados entre sí. Esto posibilita, a su vez, el desarrollo y aplicación de estrategias de mercado comunes a todos los bancos cooperativos, con el fin de mejorar aun más la imagen de grupo y disminuir los costos en publicidad de cada banco individual.

En lo que respecta a su estructura de funcionamiento, el sistema de banca cooperativa está caracterizado por un ordenamiento de tres pisos:

- *primer piso*, está formado por los 1.256 bancos cooperativos locales;
- *segundo piso*, integrado por el banco cooperativo central a nivel regional (WGZ Bank), el cual está instituido legalmente bajo la forma de cooperativa;
- *tercer piso*, integrado por el banco cooperativo central a nivel nacional (DZ Bank), cuya forma legal es la de sociedad anónima con acciones en manos de los bancos de primer y segundo piso.

El WGZ Bank (segundo piso) funciona como banco central de los bancos cooperativos de primer piso pertenecientes a las regiones Rhenania y Westfalia, mientras que el DZ Bank (tercer piso) cumple la misma función para las regiones restantes del país, no pudiendo cada banco local elegir a cuál de las dos instituciones tiene como banco central. Además, el DZ Bank cumple la tarea de ser *banco central* del WGZ Bank, cumpliendo entre otras funciones la de mantener sus reservas de liquidez. Cabe aclarar que la relación entre ambos es más estrecha aun, ya que el banco de segundo piso aporta una parte sustancial del

---

<sup>73</sup> La población alemana es de casi 83 millones de personas, situación que demuestra la gran importancia que tiene el sector en el país: por lo menos, un tercio de la población tiene algún tipo de conexión con la banca cooperativa.

capital del banco de tercer piso. Por último, tanto el DZ Bank como el WGZ Bank brindan servicios, por cuenta propia y en nombre de la banca de primer piso, sólo en aquellos negocios u operaciones en donde ésta no puede actuar por ineficiencia de costos o no debe hacerlo por restricción legal. El subsector de bancos cooperativos centrales sufrió en las últimas décadas, al igual que el resto de la banca, un activo proceso de fusiones y adquisiciones, pasando de 19 instituciones en el año 1967 a 10 en 1978, quedando en 1991 solamente 4 entidades. En mayo de 2000, los accionistas de dos de los bancos centrales regionales optaron por una nueva fusión que creó el banco central regional más grande de Alemania, el GZ Bank s.a.; el cual fue posteriormente vuelto a fusionar con el DG Bank, en octubre de 2001, dando lugar al DZ Bank. Como se puede observar claramente, el proceso de fusiones y adquisiciones es una nítida tendencia hacia un sistema de dos pisos, en lugar de los tres pisos tradicionalmente históricos. La eliminación del *segundo piso* debe ser estudiada con cuidado ya que, si bien puede considerarse redundante la existencia de tres instancias de *banca central* (sectorial-regional, sectorial y nacional), puede terminar afectando el rol históricamente jugado por la banca cooperativa y restarle especificidad. Estos 'bancos centrales' a la vez de realizar las tareas tradicionales de este tipo de instituciones, cumplen una gran variedad de funciones financieras para los bancos cooperativos de primer piso. Entre ellas se pueden remarcar las siguientes: brindar completo acceso al sistema de pagos, en especial la compensación de transferencias transfronterizas; realizar tareas de investigación para el sector; ejercer controles sobre del cumplimiento de la Ley contra el Lavado de Dinero por parte de los bancos base locales; colaborar con las cooperativas de base para cumplir con el encaje legal en el Bundesbank; facilitar el acceso a programas estatales de crédito y/o de fomento, destinados a determinados sectores o regiones; facilitar la celebración de altos montos de financiamiento a través de créditos sindicados; realizar actividades de *corporate banking*, *asset management* y *private banking* para clientes grandes/potentes; refinanciar por cuenta propia a bancos del primer piso que presenten problemas de liquidez; manejar la liquidez del sistema; y realizar funciones como bancos consorciales en emisiones nuevas de acciones y bonos en el mercado de capital. Por último, según Armbruster y Arzbach (2004), el sistema de bancos cooperativos se complementa con una serie de otras entidades del mismo carácter que forman parte del grupo cooperativo financiero alemán: la mutual de ahorro para la vivienda más grande de Europa<sup>74</sup> (Bausparkasse Schwäbisch Hall), una empresa de seguros (R+V Allgemeine Versicherungs AG), una empresa de leasing (VR Leasing AG.), una compañía de inversión (Union Investment GmbH), una firma de consultoría, dos bancos hipotecarios (Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank AG y Münchener Hypothekenbank eG) y otras de menor envergadura. La importancia de estas empresas yace en que se interrelacionan entre sí y con los bancos cooperativos, generando sinergias positivas para el sector en su conjunto y permitiendo dar un servicio "mejor y más barato" a sus clientes. A modo de ejemplo se puede enunciar que los bancos cooperativos de primer piso promueven, por lo general, los productos de las empresas de seguros, realizan negocios para la compañía de inversiones y fomentan la venta de contratos de ahorro para la mutual Schwäbisch Hall. Por último, cabe destacar la existencia de la Academia de Cooperativas Alemanas (Akademie Deutscher Genossenschaften) donde se concentran los esfuerzos de capacitación del personal, colaboradores y gerentes del sector cooperativo<sup>75</sup>, así como también de la de los auditores externos de las federaciones.

### **Estructura del KfW**

- *Banco de promoción y fomento* (Förderbank): destinado a realizar proyectos de vivienda, construcción en general, conservación de energía, educación, protección del medio ambiente, infraestructura, problemáticas sociales puntuales y securitización de hipotecas y

---

<sup>74</sup> Sociedad anónima cuyo capital se encuentra en manos de bancos del sector y del DZ Bank.

<sup>75</sup> El sector de bancos cooperativos cuenta con más de 175.000 colaboradores, cuya planificación de carrera es una pieza fundamental dentro de la estrategia de capacitación y desarrollo del personal.

créditos a PyMEs. En la actualidad, una de las líneas más importantes que otorga es la destinada al aprovechamiento de fuentes renovables de energía.

- *Banco PyME (Mittelstandbank)*: dedicado a otorgar préstamos a PyMEs y creadores de empresas (*start up*), compra de acciones, microcréditos y financiación de capital de riesgo. Así, se concentran mayormente en aquellos sectores y actividades que resultan atractivas desde el punto de vista del Estado alemán. El objetivo principal de la institución es otorgar financiamiento a largo plazo con tasas de interés relativamente favorables en comparación con las de mercado, buscando equiparar las condiciones de acceso al crédito de las PyMEs en relación a las grandes empresas. Además, se encarga de desarrollar programas innovadores para fortalecer la base de capital propio de las empresas.

- *Ipex bank*: brinda apoyo y financiación a la exportación y a proyectos de inversión (*project finance*) privados en el extranjero. Por lo general, otorga créditos de largo plazo que pueden ser aplicados tanto a la exportación como a la compra de insumos y suministros productivos provenientes de otros países. Los principales proyectos privados que financia pertenecen a las ramas: industria, transporte, infraestructura, telecomunicaciones, recursos naturales, medio ambiente y energía. En este caso, no existe ningún tipo de mandato de fomento o apoyo al desarrollo de la actividad exportadora ni privada, sino que lo que se busca es obtener beneficios netos para redireccionarlos a otras actividades realizadas por la institución. Por lo tanto, el otorgamiento se realiza en condiciones de competencia entre el IPEX-Bank y las instituciones privadas alemanas. A su vez, no existe ningún tipo de garantía estatal sobre el accionar de esta marca ni sobre los instrumentos que utiliza. Si bien está operada en la actualidad como parte del KfW, a partir del 1º de enero de 2008 pasara a ser una filial autónoma de la institución, aunque en propiedad de ella.

- *Banco de desarrollo (Entwicklungsbank)*: su tarea es otorgar fondos y garantías para apoyar programas y proyectos en países subdesarrollados y países en transición a través de entidades de desarrollo y/o públicas presentes en estas naciones.

- *Sociedad alemana de inversión y desarrollo (DEG)*: cuyo objetivo es la promoción del sector privado de países subdesarrollados y en transición a través de bancos privados.

- A su vez, el KfW brinda al Gobierno alemán servicios de asesoramiento en la privatización de empresas estatales, servicios de asesoramiento y financieros en general, capacitación a empleados públicos en ciertas ramas específicas y realiza operaciones de interés estatal encomendadas por el gobierno, entre otros.

Según del balance consolidado al cierre del ejercicio 2006, el KfW contaba con US\$ 467.488 millones de activos totales -monto que le permite ocupar el sexto lugar en el sistema bancario alemán, detrás de los tres bancos privados más importantes (Deutsche Bank, Commerzbank y Dresdner Bank), el Banco Central Cooperativo (DZ Bank) y un *landesbank* (Baden-Württemberg)-, siendo los créditos activos otorgados más del 70% de dicho monto. También es remarcable que, independientemente de que la institución no tiene como fin generar ganancias operativas dado su carácter de *banco de desarrollo*, el KfW obtuvo durante el año 2006 ingresos netos emanados de su operatoria iguales a US\$ 1.266 millones, monto que se destinó mayormente a la conformación de reservas y a fondear futuros proyectos de financiamiento. Por último, la institución cuenta con un capital propio más reservas especiales de US\$ 19.926 millones, situación que la lleva a poseer un bajísimo ratio de capital/activos que debe ser suplido con fondeo externo a la institución.

## Anexo II: Brasil

### Principales estrategias del BNDES

1) *Inversión en infraestructura*: el BNDES es hoy el principal agente financiador de obras de infraestructura de Brasil. En el período contable 2006/2007, las inversiones en esta área representaron el 39% de las operaciones de crédito del BNDES, principalmente en los sectores de energía, transporte y telecomunicaciones.

2) *Inversión en máquinas y equipos*: aquí también es el principal agente de financiamiento para la adquisición de máquinas y equipos, beneficiando a sector agropecuario, la industria y los servicios, y estimulando el desarrollo de la producción local de bienes de capital.

3) *Promoción de exportaciones*: el BNDES financia también una parte importante de las exportaciones de Brasil, en especial las que incentivan la diversificación productiva de la economía, permitiendo a las empresas tener acceso a un financiamiento en moneda doméstica con tasas de interés competitivas.

4) *Política industrial y tecnológica*: asociado al financiamiento de inversión y exportaciones, el BNDES tiene también varios programas de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico en sectores intensivos en ciencia y tecnología, generadores de alto valor agregado (bienes de capital, productos electrónicos, *software* y productos farmacéuticos).

5) *Inversión social*: el BNDES tiene una importante actividad en el campo de la acción social a través de programas de fomento para el microcrédito, recuperación de instituciones de educación, fortalecimiento de instituciones de salud y capacitación y modernización de tareas relacionadas con la gestión de servicios sociales básicos.

6) *Apoyo a las micro, pequeñas y medianas*: el BNDES procura también apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas de Brasil, responsables de la mayor parte del empleo en la economía que generalmente no tienen acceso al mercado de crédito privado. Los programas del BNDES son accesibles para éstas, pudiendo incluir algún tipo de 'subsidio cruzado' de manera que les posibilite la obtención de un financiamiento más barato que el que se ofrece a las grandes empresas.

7) *Incentivo al desarrollo regional e integración nacional*: el BNDES también utiliza subsidios cruzados para ofrecer financiamiento más barato a proyectos en áreas menos desarrolladas de Brasil. El objetivo establecido en el programa "*O BNDES E O NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO*" instrumentado a partir de 2004 es promover el desarrollo regional y la integración del país a través del apoyo al crecimiento de las áreas nordeste, centro-oeste y amazonia.

8) *Desarrollo del mercado de capitales*: además de realizar operaciones de crédito, el BNDES mantiene una vasta cartera de acciones y títulos de deuda de empresas brasileñas. De esta manera, procura contribuir al desarrollo de los mercados de capitales de Brasil a través del lanzamiento de fondos de inversión de largo plazo con base en su tenencia de cartera y abiertos a pequeños y grandes inversores.

9) *Fortalecimiento e internacionalización de las empresas brasileñas*: los diversos programas de financiamiento y apoyo de BNDES han sido también direccionados para el aumento del tamaño de las empresas brasileñas que precisan ser fortalecidas para operar a escala global. De ese modo se espera que sean efectivamente competitivas en el actual escenario mundial.

10) *Integración Sudamericana*: el BNDES posee líneas de crédito para apoyar la exportación de bienes y servicios de Brasil, lo que permite la inversión en Centrales Hidroeléctricas, gasoductos, red ferroviaria, autopistas, puentes o subterráneos a ser construidos en otros países de América de Sur, de manera de crear canales de comunicación e infraestructura que beneficien la actividad económica regional y la integración de Brasil con sus países vecinos.

## Anexo III: Chile

### BancoEstado (principales instrumentos)

- a) *Fondo de garantía para la pequeña empresa* (FOGAPE): fondo estatal de garantía para un porcentaje del capital de los créditos que las instituciones financieras -públicas y privadas- conceden a pequeños y medianos empresarios que no cuentan con garantías adecuadas. El BancoEstado actúa como administrador del programa, que cuenta con fondos asignados por ley. El uso del programa reside en la cobertura de riesgo y mejora de acceso a créditos 'efectivos' (inversión en maquinaria y equipos a 36 meses) y créditos 'contingentes' (créditos de corto plazo por cartas de crédito, contratos de *factoring*, boletas de garantía). Los instrumentos se constituyen en garantías hasta el 80% del total a financiar.
- b) *Seguro empresa protegida*: dirigido a microempresarios que desarrollan actividades en domicilio fijo, su función reside en disminuir el riesgo asociado a los préstamos, a través de su relocalización en empresas especializadas. Se trata de seguros vinculados a entrega de créditos otorgados por el banco, sobre contingencias tales como incendio (100% del crédito), robo con fuerza, y sobre vehículos motorizados.
- c) *Seguro de salud*: dirigido a personas que se desempeñan como microempresarios de edad inferior a 70 años. Al igual que el anterior, tiene por objetivo disminuir los riesgos asociados a préstamos. Cubre contingencias tales como enfermedad grave, incapacidad total y permanente (saldo de crédito, en ambos casos), e incapacidad temporal.
- d) *Seguro de invalidez*: dirigido a microempresarios titulares de cuenta corriente o chequera electrónica, tiene por objetivo aumentar la cobertura de riesgo, implicando un seguro por muerte o pérdida irreversible de al menos 2/3 partes de la capacidad de trabajo.
- e) *Crédito de obras de riego y drenaje*: son usuarios de este programa la *Comisión Nacional de Riego* (FOGAPE) y usuarios de proyectos seleccionados y bonificados por esta comisión. Se trata de subsidios a la construcción de obras de riego consistente en una bonificación de hasta 75% del costo de la obra.
- f) *Crédito microempresa*: se trata de crédito directo a microempresas realizado a través de *BancoEstado Microempresa*, filial del BancoEstado.

### CORFO (Principales instrumentos)

- a) *Financiamiento de inversiones de medianas y pequeñas empresas*: programa que tiene por objetivo mejorar el acceso al crédito de largo plazo por parte de las PyMEs. Se nutre de fondos propios y del Banco Interamericano de Desarrollo (*BID*), y está orientado al financiamiento y refinanciamiento de inversiones en activos fijos, con un monto máximo de US\$ 5 millones (hasta un 30% de capital de trabajo), con un plazo de 2 a 10 años y período de gracia de hasta 2 años. En Unidades de Fomento<sup>76</sup> la tasa es fija, mientras que en dólares la tasa es variable.
- b) *Financiamiento de inversiones de pequeñas industrias*: se orienta a pequeñas empresas, con ventas anuales no superiores a US\$ 3 millones. Se nutre de fondos del *KfW* alemán, y brinda créditos para inversión y/o capital de trabajo, con un monto máximo US\$ 450.000, períodos de entre 3 y 10 años, y tasa de interés fija.
- c) *Financiamiento de inversiones de protección ambiental*: dirigido a empresas productivas con ventas anuales no superiores a US\$ 30 millones. Tiene por objetivo la provisión de fondos de largo plazo y financiamiento de reconversión productiva con 'tecnologías limpias', y facilitar el cumplimiento de normativas ambientales. Se fondea también con recursos del *KfW*, colocándolos a través de intermediación bancaria. Los préstamos tienen como máximo US\$ 1 millón, limitado a un 80% de la inversión, permitiendo el direccionamiento de hasta un 30% a capital de trabajo. Los plazos son de entre 3 y 12 años, con un período de gracia de 30 meses y tasas fijas.

---

<sup>76</sup> La UF es una unidad de medida de tipo monetario, fijada diariamente por el Banco Central de Chile, que se calcula en base a una media geométrica que convierte en diaria la tasa de inflación mensual correspondiente al mes anterior. Al 30 de noviembre de 2007, este valor era de 19.494,48 pesos chilenos por UF.

- d) *Financiamiento de inversiones en regiones de medianas y pequeñas empresas*: tiene por objetivo el fomento de la distribución territorial de provisión de fondos de largo plazo para empresas regionales con ventas anuales de hasta US\$ 10 millones. El financiamiento se realiza a través de crédito o *leasing*, para inversiones en regiones diferentes de la *Metropolitana*, con operatoria a través de bancos comerciales. El monto máximo es de US\$ 1 millón, con un límite del 85% de la inversión. El plazo es de entre 3 y 10 años, con una gracia de 30 meses, y tasas de interés fijas.
- e) *Financiamiento al comprador extranjero de bienes durables y servicios de ingeniería chilenos*: tiene por objetivo el fomento de exportaciones y se dirige a empresas extranjeras importadoras de bienes y servicios chilenos, y empresas chilenas de producción de bienes durables y servicios de ingeniería. Se fondea con recursos propios y con otros obtenidos del *BID*, y las operaciones se realizan con intermediación de entidades comerciales. El máximo de préstamos es de US\$ 3 millones con plazos de 2 a 8 años y 18 meses de gracia.
- f) *Financiamiento de operaciones de leasing para medianas y pequeñas empresas*: tiene por objetivo el financiamiento del arrendamiento con opción a compra de equipos, maquinarias y bienes de capital nuevos. Está dirigido a empresas con ventas anuales no superiores a 100.000 UF. Se fondea con recursos del *BID* y propios. Cubre hasta el 100% del valor de los bienes y servicios con valor de compra no superior a 15.000 UF, con un plazo de 3 a 5 años.
- g) *Financiamiento de capital de trabajo a través de factoring*: a través de una empresa de *factoring* se financia a empresas emisoras con ventas anuales hasta 100.000 UF (ampliable a US\$ 10 millones para empresas exportadoras) por el 100% de la operación o hasta 2 veces las ventas mensuales de la empresa. El origen de los recursos es propio.
- h) *Microcrédito vía cooperativas y otros intermediarios no bancarios*: crédito o *leasing* que se otorga a través de cooperativas de crédito, y otras similares, para inversiones, capital de trabajo y gastos en general.
- i) *Capital de riesgo a través de fondos de inversión*: tiene por objetivo el desarrollo del mercado de *capital de riesgo*. Está dirigido a sociedades anónimas con un patrimonio de hasta 500.000 UF. La operatoria se realiza a través de un *Fondo de Inversión*, que recibe los fondos públicos y establece la relación con la sociedad anónima. El plazo máximo es de 15 años y la tasa de interés es función de la rentabilidad del fondo.
- j) *Subsidio a la prima de seguro agrícola*: tiene por objetivo la cobertura de riesgo, que mejora el acceso al crédito, y la formalización del sector agrícola. Son sus destinatarios los productores agrícolas en el rubro de cultivos anuales, y las compañías de seguros y bancos comerciales.
- k) *Cobertura de préstamos bancarios a exportadores*: tiene por objetivos facilitar el acceso al crédito, disminuir el riesgo bancario y fomentar el sector exportador, y está dirigido a empresas exportadoras con ventas de hasta US\$ 10 millones -y saldo deudor máximo de US\$ 800.000- y bancos. Se efectiviza con la entrega, por parte de CORFO a las empresas, de una cobertura de no pago de los préstamos a los bancos, alcanzando el 40% del monto original de los préstamos.
- l) *Programa Instituciones financieras - Servicio de Cooperación Técnica*: consiste en un subsidio a bancos e instituciones financieras para otorgar créditos a microempresas sin historial bancario. Está dirigido a empresas formales o informales (excluidas las agrícolas, que se consideran dentro de los programas del *INDAP*).

#### **INDAP (Principales instrumentos)**

- a) *Programa Mecanismos de Crédito*: dirigido a pequeños productores y campesinos, con líneas de corto plazo (1 año de duración) y de largo plazo (orientado a inversiones). Se fondea con recursos propios, que provienen originalmente de asignación presupuestaria y recuperos de años anteriores.
- b) *Bono de articulación financiera*: también dirigido a pequeños productores y campesinos, constituye un subsidio a instituciones financieras (con el objetivo de compensar los mayores costos de evaluación) por créditos otorgados al pequeño agricultor.

## Anexo IV: España

Ranking de instituciones españolas ordenadas por diversos ítems al 31 de diciembre de 2006, en Miles de Euros

Institución	Activos en balance	Activo/Total
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	300.191.340	14,08
Banco Santander Central Hispano	284.676.011	13,36
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona. "La Caixa"	192.493.465	9,03
Caja de Ahorros y M. P. de Madrid	135.149.145	6,34
Banco Español de Crédito	109.677.312	5,15
Banco Sabadell	71.296.929	3,35
Banco Popular Español	67.769.985	3,18
Caixa d'Estalvis de Catalunya	63.800.724	2,99
Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante - Bancaja	62.128.642	2,91
Caja de Ahorros del Mediterráneo	57.641.661	2,70
<b>Total formado por las diez instituciones más grandes</b>	<b>1.344.825.214</b>	<b>63,09</b>

Institución	Crédito a la clientela	Crédito/Total
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	183.852.896	13,16
Banco Santander Central Hispano	142.092.930	10,17
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona. "La Caixa"	138.128.963	9,89
Caja de Ahorros y M. P. de Madrid	95.893.972	6,86
Banco Español de Crédito	60.568.677	4,33
Banco Sabadell	52.606.081	3,76
Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante - Bancaja	51.867.742	3,71
Caja de Ahorros del Mediterráneo	47.663.544	3,41
Banco Popular Español	42.861.961	3,07
Caixa d'Estalvis de Catalunya	40.179.446	2,88
<b>Total formado por las diez instituciones más grandes</b>	<b>855.716.212</b>	<b>61,24</b>

Institución	Recursos de clientes	Recursos/Total
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	199.215.438	12,80
Banco Santander Central Hispano	175.092.211	11,25
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona. "La Caixa"	160.861.048	10,34
Caja de Ahorros y M. P. de Madrid	110.352.343	7,09
Banco Español de Crédito	70.969.477	4,56
Banco Sabadell	56.791.280	3,65
Banco Popular Español	52.916.354	3,40
Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante - Bancaja	52.178.827	3,35
Caja de Ahorros del Mediterráneo	48.908.498	3,14
Caixa d'Estalvis de Catalunya	42.873.115	2,76
<b>Total formado por las diez instituciones más grandes</b>	<b>970.158.591</b>	<b>62,34</b>

Institución	Crédito/Activo	Recursos/Activo
Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante - Bancaja	83,48	83,99
Caja de Ahorros del Mediterráneo	82,69	84,85
Banco Sabadell	73,78	79,65
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona. "La Caixa"	71,76	83,57
Caja de Ahorros y M. P. de Madrid	70,95	81,65
Banco Popular Español	63,25	78,08
Caixa d'Estalvis de Catalunya	62,98	67,20
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	61,25	66,36
Banco Español de Crédito	55,22	64,71
Banco Santander Central Hispano	49,91	61,51

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico de la Banca en España de la AEB, Anuario estadístico de la CECA y Boletín estadístico del Banco de España

### **ICO (Principales líneas crediticias como banca de segundo piso)**

- *Línea ICO-PYME*: tiene como fin financiar, en condiciones preferentes, el desarrollo de proyectos de inversión de las pequeñas y medianas empresas españolas. Contó para el año 2007 con 7.000 millones de euros como fondos disponibles. El plazo de amortización es elegido por el cliente, siendo las posibilidades: 3 años sin carencia, 5 años con un período de carencia de hasta 1 año, y 7 años con un período de carencia de hasta 2 años. El importe máximo de financiación es de 1,5 millones de euros por beneficiario y año, ya sea en una única operación o en varias. El tipo de interés cobrado puede ser del tipo fijo según referencia ICO más 0,65 puntos porcentuales, o del tipo variable referenciado a *euribor*<sup>77</sup> a 6 meses más 0,65 puntos porcentuales, quedando la decisión a cargo del cliente.

- *Línea ICO-Emprendedores*: tiene el objetivo de financiar, en condiciones preferentes, la creación de nuevas empresas o de nuevas actividades profesionales. Los recursos disponibles para el año 2007 ascendieron a 50 millones de euros. Los plazos de amortización son a elegir por el cliente, siendo las posibilidades: 5 años con un período de carencia de hasta 1 año, y 7 años con un período de carencia de hasta 2 años. El importe máximo de financiación es de 100.000 euros por beneficiario y año, ya sea en una única operación o en varias.

- *Línea ICO-Crecimiento empresarial*: destinada a apoyar empresas que quieren poner en marcha proyectos de inversión ambiciosos, recibiendo una financiación a la medida de sus necesidades. Los recursos disponibles para el año 2007 ascendieron a 100 millones de euros. Los posibles beneficiarios son empresas de tamaño medio que lleven a cabo inversiones por importe superior a los límites establecidos en la línea ICO-PYME. Los plazos de amortización son a elección del cliente, siendo las posibilidades: 7 años con un período de carencia de hasta 2 años, ó 10 años con un período de carencia de hasta 3 años. El importe máximo financiado es de 6 millones de euros por beneficiario y año. La tasa de interés cobrada puede ser del tipo fijo según tasa de referencia ICO más 0,75 puntos porcentuales, o del tipo variable referenciado a *euribor* a 6 meses más 0,75 puntos porcentuales.

- *Línea ICO-Internacionalización*: tiene como objetivo apoyar a las empresas españolas financiando las inversiones que lleven a cabo para potenciar su presencia en el exterior, incluidas la adquisición de empresas y la toma de participaciones accionarias. Los recursos disponibles para el año 2007 fueron de 150 millones de euros. Los plazos de amortización son a elegir por el cliente, siendo las posibilidades: 5 años con un período de carencia de hasta 1 año, 7 años, con un período de carencia de hasta 2 años, ó 10 años con un período de carencia de hasta 3 años. El tipo de interés cobrado a las PyMEs puede ser del tipo fijo según referencia ICO más 0,40 puntos porcentuales (0,75 en caso de tratarse de una gran empresa), o del tipo variable referenciado a *euribor* a 6 meses más 0,40 puntos porcentuales (ídem anterior).

- *Línea ICO-Transporte*: cuyo objetivo es promover la renovación del parque móvil español con vehículos que posean mejores medidas de seguridad y sean menos contaminantes. Esta Línea estuvo dotada, durante el año 2006, con 300 millones de euros. La amortización se realiza a 5 años con un período de carencia de hasta 1 año, o a 7 años con un período de carencia de hasta 2 años.

- *Línea ICO-CDTI de Innovación tecnológica*: tiene como objetivo financiar las inversiones destinadas a la mejora y modernización del componente tecnológico de las empresas españolas, tarea para la que cuenta con 200 millones de euros. El monto máximo de financiación es de 1.450.000 euros por beneficiario y año. El plazo de amortización es elegido por el solicitante, siendo las posibilidades: 5 años con carencia de hasta 1 año ó 7 años con carencia de hasta 2 años. El tipo de interés asociado a la línea puede ser del tipo fijo según el tipo de referencia del ICO + 1%, o del tipo variable referenciado a *euribor* a 6 meses +1%.

- *Otras: Plan Avanza* que potencia y dinamiza las inversiones en tecnología de la información y de las comunicaciones (cuenta con 485 millones de euros y presta a plazos de

---

<sup>77</sup> Para una descripción pormenorizada del concepto, ver <http://www.euribor.com.es/que-es-el-euribor/>.

entre 3 y 5 años sin tasa de interés), *ICO-Sectores textil, confección, calzado, muebles y juguetes* que apoya a las empresas de estos sectores para introducir la innovación en sus procesos de fabricación (cuenta con 450 millones de euros en el período 2006-2008 y presta a plazos de entre 5 y 10 años), *ICO-Microcréditos para España* que favorece la puesta en marcha de pequeños negocios a personas con dificultades de acceso a los canales habituales de financiación (cuenta con 20 millones de euros prestables en plazos de hasta 7 años), *ICO-Equipamiento de parcelas* que impulsa las inversiones que realicen las *Comunidades de Regantes* (aprovechamiento de recursos hídricos) para el equipamiento de parcelas (cuenta con 40 millones de euros financiando a más de 30 años con tasa de interés variable) y *Líneas regionales* para financiar las inversiones en activos nuevos de las empresas instaladas en las regiones con las que se han suscrito convenios, con el fin de contribuir a su desarrollo económico.

En todas las actividades de segundo piso se cumple un procedimiento de tramitación que se realiza directamente en las oficinas de los principales Bancos y Cajas establecidos en España. Las solicitudes son estudiadas, aprobadas y formalizadas por las instituciones de primer piso, quedando a su cargo la solicitud de la documentación necesaria para el estudio de cada caso. También se deja a cargo de cada entidad financiera de primer piso, al asumir éstas el riesgo del crédito, determinar las garantías necesarias para el otorgamiento del préstamo en función de la solvencia del solicitante y de la viabilidad del proyecto de inversión.

Por otro lado, las líneas más importantes brindadas en forma directa por la institución son:

- *GRINVE*: destinada a financiar grandes inversiones en España. Los sectores prioritarios son mejora medio-ambiental, infraestructura, I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación), energía, gas y electricidad, telecomunicaciones, vivienda pública y socio-sanitario. El monto mínimo del préstamo es 6 millones de euros, siendo el plazo de amortización objeto de negociación con cada prestatario (aunque siempre deben ser operaciones de largo plazo); la presencia de carencias forma parte del mismo proceso de negociación. El tipo de interés incorporado a las operaciones es en base a condiciones de mercado.

- *MED*: destinada a financiar inversiones productivas a largo plazo de grandes empresas en España, de forma bilateral o sindicada con otras entidades financieras. La dotación con que cuenta la línea es de 100 millones de euros. La cuantía mínima aproximada a otorgar es de 6 millones de euros, con un plazo de amortización de entre 7 y 10 años. El tipo de interés podrá ser de tipo fijo a lo largo de la operación o de tipo variable referenciado *euribor* más un margen en función de la operación.

- *Instituciones y empresas públicas*: tiene por objetivo financiar a instituciones públicas y sus empresas dependientes, siendo éste uno de los objetivos fundamentales del ICO. El objeto de los préstamos es la financiación de inversiones en España, por un monto mínimo de aproximadamente de 6 millones de euros. El plazo de los préstamos oscila entre 3 y 25 años, pudiendo tener carencias. La financiación tiene condiciones de precio y garantía de acuerdo con la especificidad de cada cliente y operación.

- *PROINVEX*: destinada a financiar -mediante préstamos, garantías o avales- proyectos de grandes empresas españolas en el exterior, siempre que representen un significativo grado de interés nacional. El importe mínimo a financiar ronda los 10 millones de euros. El plazo de financiación depende del proyecto, con preferencia por operaciones a 5 años. Los principales sectores de interés de la línea son Energía, gas y electricidad, Infraestructuras de transporte, Telecomunicaciones, Medioambiente, Industria, Agroindustria, Agricultura, Comercio y Turismo.

- *Otras: Vivienda y Suelo* (destinada a colaborar en la financiación de la política de vivienda para la promoción de residencias en alquiler y urbanización del suelo), y *Financiación ICO-Corporación Andina de Fomento* (cuyo objetivo es facilitar financiación a empresas que realizan inversiones en países pertenecientes al ámbito de la CAF).

**Las principales líneas de apoyo oficial a la exportación son:**

- *Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)*: es un fondo, dotado por el Estado español, para financiamiento de carácter concesional a países en vías de desarrollo, a sus instituciones

públicas o a sus empresas residentes, así como a instituciones financieras multilaterales de desarrollo, con el objetivo de fomentar las exportaciones de bienes españoles.

- *Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI)*: es un sistema de apoyo a la exportación de bienes y servicios españoles mediante el cual se incentiva la concesión, por parte de las entidades financieras, de créditos a la exportación a largo plazo y a tipos de interés fijos. El plazo de amortización se fija en función del Consenso de la OCDE, pudiendo ser de 5 años (ampliable hasta 8,5 años) para los países categoría I (con un PNB per cápita superior a US\$ 5.225), y 10 años para el resto.

Asimismo, existen líneas eventuales destinadas a paliar los daños ocasionados por desastres y catástrofes naturales en las distintas comunidades autónomas españolas. En estos casos, el ICO opera directamente sólo como *agencia financiera* del Estado.

#### Gestión de las principales líneas crediticias durante el año 2006

	PYME	INTERNACIONALIZACIÓN	CRECIMIENTO	EMPRENDEDORES	TOTAL
Volumen de préstamo dispuesto, millones de euros	7.000	142	77	44	7.263
Inversión inducida estimada, millones de euros	13.612	251	222	63	14.148
Número de operaciones	114.596	212	120	1.229	116.157
Porcentaje medio financiado	51,42%	56,57%	34,68%	69,84%	51,33%
Estimación del empleo creado/consolidado	189.059	3.492	3.090	879	196.520

Fuente: Instituto de Crédito Oficial

El éxito de la Línea *ICO-PyME*, en los trece años que tiene de vigencia, se basa en el alto grado de adaptación a las necesidades del mercado crediticio español en cada momento de ese período. Para ello, fue fundamental el esfuerzo realizado por la institución para aumentar la dotación de fondos asignada a la misma, el número de proyectos financiados y el porcentaje cubierto por el ICO en cada uno de ellos.

En el período 1993-2006, la Línea *ICO-PyME* otorgó préstamos por una cifra superior a 34.000 millones de euros, financiando 543.679 proyectos y posibilitando la creación / consolidación de aproximadamente 928.080 puestos de trabajo.

En lo que respecta a la distribución sectorial, el sector Comercio y reparación de vehículos concentró durante 2006 el mayor número de operaciones realizadas por la institución, con el 17,3% en la línea *ICO-PyME*, el 26,1% de la línea *ICO-Emprendedores*, y el 15,3% en la línea *ICO-Crecimiento Empresarial*. También se destacan los sectores Transporte, almacenamiento y comunicaciones (13,5% en la línea *ICO-PyME*), Construcción (11,5% en la línea *ICO-PyME*) y Metalúrgica (18,7% en la línea *ICO-Crecimiento Empresarial*).

Por último, las regiones destinatarias de las inversiones dispuestas por la Línea *ICO-Internacionalización* de la Empresa Española ubican a China en primera posición con un 14,3% de las operaciones realizadas. También es relevante destacar la gran importancia que cobran los países de Europa Oriental como destino preferente de las empresas españolas en dicha zona, siendo Polonia, la República Checa y Eslovaquia los principales destinos financiados por la línea con 8,9%, 8,4% y 6,4% de las operaciones, respectivamente.

#### Principales proyectos financiados por el ICO (2007/2006)

A manera de ejemplo se presenta algunos de los principales proyectos de financiación directa en los que participó la institución en los últimos dos años:

#### 2007

-200 millones de euros a la *Autoridad Portuaria de Valencia (A.P.V.)* destinados a financiar inversiones en infraestructura en los puertos de Valencia, Gandía y Sagunto, dentro del Plan de Inversiones 2007-2010 de la Autoridad portuaria. Con esta financiación, se mejorará sensiblemente tanto las infraestructuras, como las instalaciones y servicios de los tres puertos, potenciando su competitividad. Este préstamo es el tercero concedido por el ICO a la A.P.V.: en julio de 2006 se formalizó un préstamo por 60 millones de euros y en diciembre de 2005 se otorgó otro por 33 millones de euros.

- 50 millones de euros a *Pharmamar, grupo Zeltia*, otorgados en conjunto por ICO y el *Banco Europeo de Inversiones*, destinados a realizar inversiones de I+D dentro de su programa de desarrollo de nuevos compuestos antitumorales de origen marino. Se trata de una financiación a 10 años con tres de carencia, que contribuye a garantizar la financiación de las inversiones y a fortalecer la estructura del grupo.

-200 millones de euros a la compañía *Enagás* para financiar inversiones en infraestructura gasista. Este plan incluye proyectos de construcción y ampliación de gasoductos, estaciones de compresión y plantas de regasificación, así como otros proyectos menores. Este préstamo se suma a otros dos que fueron otorgados a la misma compañía en 2002 y 2004, por un valor total de 350 millones de euros.

## **2006**

-250 millones de euros a la *Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos* para financiar la compra de productos petrolíferos y la adquisición de reservas estratégicas de petróleo, destinadas a formar parte de las existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos del país. El ICO, con su participación en esta operación, busca impulsar la financiación de un sector prioritario para la economía española, como es el de la constitución de reservas de seguridad de productos petrolíferos.

-130 millones de euros otorgados a la *Compañía Logística de Hidrocarburos S.A.*, destinados a la ampliación de la capacidad de almacenamiento estratégico, y a la ampliación y mejora del resto de infraestructuras logísticas de su red de almacenamiento y transporte de hidrocarburos. El préstamo formalizado está referenciado con *euribor* y contempla un plazo de amortización de 23 años.

-970.141 UF chilenas (aproximadamente US\$ 33 millones), en conjunto con el *DEPFA BANK plc*, otorgadas al grupo constructor español *AZVI* y destinadas a financiar el diseño, construcción y explotación de un recinto aduanero en Chile -el *Puerto Terrestre Los Andes* en el paso fronterizo *Los Libertadores* entre Chile y Argentina, principal vía de acceso de mercancías a Chile por carretera desde el MERCOSUR-. De esta forma, el ICO posibilita el acceso de las empresas españolas a financiación en un país con una divisa no convertible donde resulta muy difícil acceder a los mercados financieros (tanto por volúmenes como por precios y plazos).

- 500 millones de euros concedidos a *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)*, contribuyendo a la financiación del plan de inversiones en infraestructuras en los aeropuertos españoles. El ICO colabora en los planes de inversión de AENA desde 2001 en adelante, período en que se han formalizado operaciones con la empresa por importe aproximado de 1.500 millones de euros.

-Formalización de un aval por 275 millones de dólares en un crédito a *Abengoa* destinado a financiar la construcción de la *Línea de Transmisión Eléctrica Interligação Norte-Sur* en Brasil, por parte del grupo empresario español. La posición del ICO como banco emisor de la garantía posibilita a las empresas españolas acceder a las licitaciones en condiciones financieras de igualdad respecto de otras empresas extranjeras que utilizan estas estructuras de financiación con entidades similares al ICO.

## **Cajas de ahorro españolas**

La primera Caja de ahorro española se fundó en 1834, en el marco de una sociedad castigada por la guerra de 'independencia de Francia', con el objetivo de contrarrestar los niveles de usura a los que se enfrentaban los pequeños productores agrícolas en épocas de mala cosecha. Su fin último era el de dirigir el ahorro popular hacia el crédito destinado a la inversión y el de realizar políticas sociales puntuales en sus ámbitos de acción. Con el correr

de los años, las Cajas fueron aumentando su rango de acción hasta convertirse en verdaderas instituciones financieras con una amplia cartera de clientes y una muy completa gama de servicios financieros y crediticios. Esto no hubiera sido posible sin tres grandes modificaciones en el marco que regula su accionar: en 1977 se permitió por ley que realicen las mismas actividades que el resto de la banca, en 1986 se pasó a considerarlas entidades de crédito y en 1988 se eliminaron las restricciones que les impedían abrir sucursales fuera de su propia comunidad de pertenencia. Si bien dichas modificaciones trajeron una relativa pérdida de especificidad en el accionar de las Cajas, les permitió empezar a competir directamente con la banca privada. El proceso mencionado ocurrió en un marco en el que las Cajas tenían una ventaja estructural: al no contar con capital social, las entidades del sector no son plausibles de ser compradas por otras instituciones financieras mientras que sí se puede dar el caso contrario. A pesar de dicha ventaja, es importante remarcar que el carecer de capital social funciona como una restricción para las Cajas de ahorro, ya que la captación de depósitos termina operando como único mecanismo real disponible para fondearse. Otras formas alternativas posibles de ser utilizadas son menos operativas (emisión de cuotas participativas de la fundación) o presentan importantes límites de cantidad (utilización de pasivos subordinados). En la actualidad, existen 46 Cajas de ahorros en el territorio español (47 si se agrega la *Confederación Española de Cajas de Ahorros*, CECA), alcanzando el grupo en su conjunto a todas las regiones de España. Durante la década pasada, el número de Cajas en actividad bajó fuertemente (de 64 a 47) producto del ya mencionado proceso de concentración que dio lugar a una serie de fusiones y adquisiciones. A diferencia de otras entidades financieras, las Cajas siempre han sido instituciones con un fuerte arraigo local y cuya misión es proporcionar servicios financieros a toda la población, destinando parte de las ganancias producidas al 'desarrollo' y 'bienestar social' (Liso, 1999). Por lo tanto, son instituciones sin fines de lucro que combinan su función financiera con un intenso compromiso con la función social a la que estatutariamente se vinculan, reinvertiendo gran parte de sus beneficios en la sociedad bajo la forma de obras comunitarias (principalmente relacionadas con cultura, asistencia social y sanitaria, educación, investigación, y conservación del patrimonio histórico y natural)<sup>78</sup>.

Dado su carácter fundacional, situación que las lleva a carecer de capital accionario, las decisiones de las cajas son tomadas en una *Asamblea general* -máximo órgano de gobierno- que esta conformada por todos los grupos vinculados al sector. En ella están representados los depositantes, las entidades fundadoras, los empleados, las corporaciones locales de las regiones en que operan, y otras entidades de gran arraigo territorial (científicas, culturales, económicas, profesionales, benéficas, entre otras). El segundo órgano de decisión es el *Consejo de administración*, en el que la Asamblea delega las funciones de gobierno, administración y gestión de la entidad. Por último, la *Comisión de control* es el órgano encargado de supervisar y vigilar la correcta actuación del *Consejo*, según lineamientos aprobados anualmente en la *Asamblea general* (Liso, 1999).

En lo que respecta a su infraestructura, el sector cuenta con una amplia red de sucursales (23.457) distribuidas a lo largo del territorio español. Al observar la cantidad de empleados promedio (5,3 por sucursal) se puede deducir que su estrategia está basada en oficinas de pequeñas escala pero con un alto nivel de cobertura geográfica, en clara connivencia con su postura de cercanía directa con el cliente. Según datos de CECA, al finalizar el ejercicio consolidado del año 2006, los activos totales eran US\$ 1.295.726 millones, monto que representa el 41,3% de los activos totales del sistema bancario. Los depósitos de hogares en las Cajas ascienden a US\$ 427.164 millones (59,7% de cuota de mercado), los fondos de

---

<sup>78</sup> Resumiendo, "las Cajas de ahorros españolas son entidades de crédito plenas, con libertad y equiparación operativa completa al resto de las que integran el sistema financiero español. Están constituidas bajo la forma jurídica de fundaciones de naturaleza privada, con finalidad social y actuación bajo criterios de puro mercado, aunque revirtiendo un importante porcentaje de los beneficios obtenidos a la sociedad a través de su obra social. A pesar de esa libertad operativa, las Cajas de ahorros están especializadas en la canalización del ahorro popular y en la financiación de las familias y de las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, tienen una fuerte raíz local, con una densa red de oficinas de implantación (...) regional". Párrafo extraído de la web de la Confederación Española de Cajas de ahorro (<http://www.ceca.es/>).

inversión son de US\$ 94.965 millones y los recursos de clientes en balance de US\$ 1.052.925 millones (48,7% del mercado)<sup>79</sup>. Por último, el grupo cuenta con US\$ 64.264 millones de recursos propios (principalmente generados por la conformación de reservas en períodos anteriores). Es importante destacar que US\$ 677.070 millones de los recursos de clientes (64,3% del total) están compuestos por depósitos a término (una parte considerable a períodos superiores a los 6 meses) o por emisiones a mayores plazos, por lo que el descalce entre crédito-deposito no debería convertirse en una problemática fundamental (CECA, 2007.II).

Otro dato importante es que el 23,8% de los beneficios después de impuestos que obtuvieron las Cajas fueron destinados a obras sociales (40% en actividades culturales; 32% en asistencia social y sanitaria; 17% en educación e investigación; y 11% en conservación del patrimonio histórico, artístico y natural). El restante se destinó a reservas y a aumentar la solidez del grupo. Los beneficios después de impuestos fueron US\$ 9.248 millones durante el año 2006, por lo que se destinó a acciones sociales un monto superior a US\$ 2.200 millones por parte del sector.

El total de crédito otorgado por las Cajas, al cierre del ejercicio 2006, se ubicó en US\$ 947.418 millones, representando el 47,4% de cuota de mercado. La finalidad del crédito atiende principalmente a la construcción de edificios, la industria metalúrgica, la producción de maquinaria, el comercio, el transporte y la industria manufacturera.

Sumando al dato del párrafo anterior los US\$ 157.095 millones destinados a la cartera de valores (valores representativos de deuda, participaciones y otros instrumentos del mercado de capitales), se obtiene US\$ 1.104.513 millones que componen el total de la financiación realizada por las Cajas de ahorros en la economía española.

Debido a la relación histórica que tienen con el financiamiento de actividades productivas, las Cajas cuentan con un bajo nivel de morosidad en sus créditos (0,63%), hecho que debe explicarse por las sinergias que se presentan entre ellas y el sector productivo, en particular con las PyMEs.

Los instrumentos de financiación no tradicionales también forman parte de las herramientas utilizadas por las Cajas de ahorros españolas, aunque en una proporción menor sobre el total. Algunas de las prácticas no tradicionales realizadas son: *leasing* (US\$ 4.875 millones en 2003), *renting*, *factoring* (US\$ 2.600 millones en 2003), y participación en sociedades de capital de riesgo.

Por último, el sector también participa activamente en el grupo de S.G.R. con el fin de facilitar el acceso al crédito de empresas del sector MiPyME que no cuentan con los colaterales suficientes para obtener el financiamiento requerido<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Con el fin de asegurar una correcta lectura de las cifras expresadas en los diversos balances se decidió nombrar las cuentas utilizando la terminología española. Así, la cuenta *depósitos de los hogares* debe ser entendida como los depósitos a la vista realizados por personas físicas y la cuenta *recursos de clientes en balance* debe ser considerada como la sumatoria de los fondos comandados a la institución por parte de particulares.

<sup>80</sup> Para mayor información ver Documento de Trabajo N° 6 de CEFID-AR.