

DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN 2409-1863
DT 018-Mayo 2011
Banco Central de Nicaragua

Canalización del crédito mediante bancos de desarrollo: los casos del BNDES y BANRURAL S.A.

Marvin Miranda



Banco Central de Nicaragua
Emitiendo confianza y estabilidad



Banco Central de Nicaragua

Canalización del crédito mediante bancos de desarrollo: los casos del BNDES y BANRURAL S.A.

Marvin Miranda

DT 0018-Mayo 2011

La serie de documentos de trabajo es una publicación del Banco Central de Nicaragua que divulga los trabajos de investigación económica realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros. El objetivo de la serie es aportar a la discusión de temas de interés económico y de promover el intercambio de ideas. El contenido de los documentos de trabajo es de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Central de Nicaragua. Los documentos pueden obtenerse en versión PDF en la dirección <http://www.bcn.gob.ni/>

The working paper series is a publication of the Central Bank of Nicaragua that disseminates economic research conducted by its staff or third parties sponsored by the institution. The purpose of the series is to contribute to the discussion of relevant economic issues and to promote the exchange of ideas. The views expressed in the working papers are exclusively those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of the Central Bank of Nicaragua. PDF versions of the papers can be found at <http://www.bcn.gob.ni/>



CANALIZACIÓN DEL CRÉDITO MEDIANTE BANCOS DE DESARROLLO: LOS CASOS DEL BNDES Y BANRURAL S.A.

Marvin Miranda¹

Resumen: El presente trabajo expone los mecanismos de canalización del crédito en países de América Latina, en específico los casos de Brasil y Guatemala. Para esto, se hace una revisión de la literatura sobre la intervención del estado en el sistema financiero incluyendo: la justificación de la intervención, la crítica a la misma y las diferentes formas de intervención, además de estudios empíricos sobre sus efectos en América Latina. A continuación, se exponen los casos de los bancos de desarrollo BNDS de Brasil y BANRURAL S.A. de Guatemala como mecanismo de dirección del crédito a sectores estratégicos.

Abstract: This paper expose the mechanisms to channel credit in Latin America countries, in specific the cases of Brazil and Guatemala. For this reason, it presents a literature check about the estate intervention in the financial system including: the justification of the intervention, the critics to the government intervention, the different form of intervention, and the empirical studies about his effects in Latin America. Next, it outlines the case of BNDES development bank of Brazil and SA BANRURAL of Guatemala as a credit channeling mechanism to strategic sectors.

Palabras Clave: Crédito, Desequilibrio, Ecuaciones Simultáneas.

Key Words: Credit, Disequilibrium, Simultaneous Equations.

Código JEL: E51, C32, C51.

¹ Economista Investigador de la Dirección de Investigaciones Económicas del Banco Central de Nicaragua.
mmiranda@bcn.gob.ni.

Canalización del crédito mediante bancos de desarrollo: los casos del BNDES y BANRURAL S.A.

Por: Marvin José Miranda López

Versión Mayo 2012

“... Para obtener resultados *Pareto Eficientes*... Los individuos involucrados deben ser racionales y bien informados, y actuar en mercados competitivos que abarcan una gama completa de mercados de crédito y seguros. Si no existen esas circunstancias ideales, cierta intervención del gobierno puede aumentar la eficiencia o la equidad social...”

Stiglitz (2010). Regulación y fallas. *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia.

1.- Introducción

El crédito tiene como función financiar la inversión y el consumo de las empresas y hogares. Asimismo, es un mecanismo de transmisión de política monetaria y un espejo del comportamiento de la economía, ya que se puede decir que su flujo sería equivalente a la sangre del cuerpo humano.

Debido a las características intrínsecas del sistema financiero y en específico del mercado bancario, muchas veces se ve una disminución en la entrega y el saldo de crédito aún cuando existen políticas para fomentar la entrega de éste. De esta forma, muchos de los proyectos que beneficiarían a gran parte de la población (con externalidades positivas) o ideas de proyectos que tendrán una rentabilidad de largo plazo quedan sin financiar por parte de las instituciones financieras privadas.

Se ha intentado mejorar el desempeño del crédito a través de la ejecución de planes de política monetaria como: bajar la tasa de interés de referencia, disminuir los porcentajes de encaje requeridos, la expansión cuantitativa con los bancos privados. Además, se usa también la intervención directa del estado. Para este fin se utilizan las instituciones de ahorro y crédito, bancos estatales que funcionan como bancos comerciales y la banca específica destinada al desarrollo. Esta última ofrece crédito a sectores que difícilmente serán aprobados por la banca privada por no tener algunos de los requisitos o proyectos con un horizonte temporal lejano para tener flujos de cajas positivos.

De lo anterior, los casos que han tenido un mejor resultado son las instituciones de microcrédito, las cuales toman muy en cuenta el acceso al crédito, en especial de los sectores más vulnerables. En el caso de la banca de desarrollo, se enfatiza en proyectos que pueden ser dirigidos a sectores específicos, que presentan una rentabilidad de largo plazo, y que por lo general, generan externalidades positivas.

En el presente trabajo se tratará el tema de banca de fomento para canalizar el crédito a sectores productivos. El trabajo se estructura de la siguiente manera. La segunda sección estará destinada a la caracterización del sistema financiero y el por qué de la intervención del estado en él a manera teórica. La tercera parte plantea una descripción de diferentes trabajos empíricos que tratan de evaluar el desempeño de bancas privadas contra banca pública y el proceso de privatización de la banca de desarrollo en Latinoamérica y el

mundo. La cuarta parte está reservada al tipo de intervención que se puede tener y más específicamente el tipo de banca de desarrollo. La quinta y sexta parte presenta la descripción de la experiencia de canalización del crédito por medio de las Instituciones BNDES de Brasil y BANRURAL S.A. de Guatemala, respectivamente. Y la octava parte será de consideraciones finales.

2.- El sistema financiero y la intervención estatal

El mercado financiero es un sistema complejo, intensivo en el uso de información y que sirve de mecanismo de fondeo para las restricciones financieras de los agentes económicos. La información que se requiere en este mercado es utilizada para el cálculo de los retornos, la evaluación de riesgo para la colocación de las disponibilidades de las instituciones financieras, entre otras actividades.

Con el funcionamiento automático del mercado financiero es evidente la existencia de fallas intrínsecas. Estas fallas se originan por las características estructurales del sistema financiero. La más citada en la literatura es la presencia de información asimétrica, lo que generaría selección adversa y riesgo moral y en consecuencia, problemas de desajuste entre la oferta y demanda de crédito manifestados en racionamiento de crédito².

Además, existe otro tipo de problemas estructurales que afectan el comportamiento del mercado financiero, como el caso de los mercados incompletos (*i.e.* la falta de un mercado de seguros para producción puede hacer demasiado riesgosa la opción de prestar al sector agropecuario), la cultura de pago por parte de los prestatarios, lo que afectaría la utilización de determinadas garantías y la preferencia del sector privado por mercados más rentables y de rápido desarrollo (Trivelli y Venero, 2007).

Refiriéndose a la última idea Stiglitz (Rumos 2001) en Calderón (2005) plantea que “... Los mercados no conceden créditos a largo plazo. Ellos se especializan, particularmente, en créditos comerciales y no se puede construir una fábrica con crédito comercial. Existen fallas típicas de mercado, aún en países desarrollados”.

Estos problemas se hacen más evidentes en los mercados financieros agropecuarios, ya que además existen otra serie de limitantes que potencializan las imperfecciones de mercados y sus consecuencias. Según Binswanger y Resenzweig (1986) en Trivelli y Venero (2007) entre esos potenciadores se encuentran: la dispersión de la población, altos costos de transporte, riesgo sistémico y deficientes sistemas de comunicación.

En el mismo trabajo, Hoff *et al.* (1993) analiza el origen de algunos problemas en estos mercados, ejemplo de esto son: cómo las asimetrías de información crean imperfecciones de los mercados de crédito, y cómo asimetrías entre prestamistas y prestatarios se traducen en altos costos de transacción, problemas de monitoreo y racionamiento crediticio.

Por su parte, Gonzáles y Vega (2003) en Trivelli y Venero (2007) dice que existe una relación entre los diferentes obstáculos para el mercado financiero rural. De esta forma, los obstáculos tradicionales como el poder de mercado y la escasez de bienes públicos (que generen externalidades positivas disminuyendo los costos de transacción) y los derivados de teorías de fallas de mercado (como la selección adversa y el riesgo moral) son exacerbados

² Para una versión más extensa de esta problemática y mercados financieros imperfecto ver los trabajos de Jaffe y Russell (1973), Stiglitz y Weiss (1981), Stiglitz (1989), Greenwald, Bruce y Stiglitz (1993) y Stiglitz (2010). Para un análisis para países en desarrollo ver Ghosh, Mookherjee y Ray (2000).

por fallas en la política que no coordinan los incentivos burocráticos y los objetivos sociales.

Con la existencia de estas fallas en los mercados financieros existe espacio para la acción del estado y la sociedad. Según Holden y Binswanger (1998) en Trivelli y Venero (2007) "... el Estado no debe restringirse a emprender acciones para suplir al mercado, sino que debe estimular la innovación social e institucional y fomentar la cooperación entre los agentes para mitigar los efectos negativos de las fallas..."

Donde además, Von Pischke (1991), refiriéndose a los mercados financieros rurales, recomienda el trabajo conjunto de los gobiernos y sectores privados, a fin de profundizar los servicios financieros de manera eficiente, eficaz y sostenible. Sobre el mismo tema, Calderón (2005) propone a que debido que el mercado por sí solo no corrige las fallas, la intervención del Gobierno debe procurar encontrar caminos más orientados por el mercado y trabajar de forma complementaria con el sector privado (Calderón, 2005).

La idea de que el Estado intervenga en el mercado financiero resulta en un relativo consenso entre economistas debido a las fallas de mercados existentes y las externalidades positivas que esta intervención puede traer (como la creación de otros mercados). De esta forma, "las políticas de intervención (financiera) se justifican en la medida en que los mercados tienden a: no lograr los resultados necesarios para avanzar en los objetivos de crecimiento y equidad y por qué contribuyen a aumentar la distancia entre los resultados reales y los objetivos deseados" (Chandrasekhar, 2007). Al mismo tiempo, existe cierta preocupación por los costos de la intervención *versus* los beneficios que ésta crea y la utilización de los mecanismos de intervención de banca de estatal para fines políticos.

El debate sobre la intervención del Estado en el mercado financiero puede tener más de un punto de vista donde se resalte diferentes visiones para abordar el tema. El trabajo de Levy-Yeyati, Micco y Panizza (2005) plantea una síntesis de estas aproximaciones. Este trabajo justifica la intervención del Estado en el sentido de propiedad, es decir, solamente se trabaja la idea de si existentes instituciones financieras que son en su mayoría propiedad pública o propiedad privada.

En esta discusión tomaremos en cuenta 5 diferentes visiones de análisis. Éstas pueden ser divididas en dos subgrupos, las que apoyan la intervención estatal y las que tienen sus reservas. En las que apoyan la propiedad del estado de la banca sobresalen las visiones social, de desarrollo y macroeconómica. Por el lado que no apoya la intervención estatal se encuentran las visiones de política y de agencia.

La primera visión es la social, en ella se resalta que existen proyectos que son socialmente valiosos pero financieramente no lucrativos. Esta visión está basada en la existencia de imperfecciones de mercados (apoyada por Atkinson y Stiglitz, 1980). La visión de desarrollo donde los bancos estatales suplen la escasez de capital y la no existencia en las instituciones creíbles en el estado para que se llegue a tener un sistema financiero necesario para el desarrollo. En este grupo se termina con la visión macroeconómica, la cual se basa en la idea que las instituciones financieras públicas pueden hacer política monetaria expansiva directamente aumentando el crédito, ya que muchas veces los bancos no tienen incentivos a prestar en tiempo de crisis.

La visión política nos dice que los bancos públicos pueden ser usados para objetivos personales y políticos, que en caso de intervención, sería una mejor opción los subsidios.

En el caso de la visión de la agencia se toma en cuenta que aunque existan imperfecciones de mercado los costos de agencia asociados a la burocracia gubernamental no compensan las ganancias sociales de las intervenciones estatales como propietarios de instituciones financieras.

Utilizando estos puntos de vista, siguiendo a Levy-Yeyati *et al* (2005) podemos concluir que los motivos para la intervención son: los de seguridad y solvencia, de fallas de mercados, posibilidad de financiar proyectos socialmente beneficiosos, y por último, la promoción del desarrollo en lugares lejanos y con difícil acceso. En el primer caso, al ser los bancos instituciones vulnerables, se generan muchas externalidades negativas en caso de fallas y por lo tanto se quiere mantener el respaldo de liquidez y el mecanismo de política monetaria. Los problemas de fallas de mercados, en específico las fallas del mercado bancario, pueden generar competencia imperfecta y racionamiento de crédito.

Por lo tanto, es posible decir que las entidades financieras públicas pueden ayudar a promover el desarrollo, siempre que éstas sean eficientes y no tengan un papel político, en el marco de la competencia y responsabilidad de atender a clientes excluidos del sector privado³.

En América Latina hay diferentes experiencias institucionales de intervención, con una variada gama de líneas de acción, que buscan llenar los vacíos que deja el mercado. Así, puede citarse acciones de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; desarrollo de la vivienda y la infraestructura; impulso a la internacionalización de las empresas y apoyo al comercio exterior; desarrollo tecnológico-educativo y medioambiental; promoción del mercado de capitales; apoyo al sector agrícola y rural, y fomento de la integración económica (Calderón, 2005).

En los casos más comunes se establecen instituciones financieras públicas como instituciones de ahorro y crédito y las microfinancieras, los bancos estatales comunes y la banca de desarrollo. En el caso de la banca de desarrollo, está orientada a las actividades en concordancia con las políticas de los gobiernos, siendo sus efectos dependientes de la calidad de tales políticas y de la eficacia de las propias instituciones para acompañarlas en su esfera propia (Calderón, 2005).

Además, estas instituciones deben de asegurar que el proceso de expansión financiera ocurra en el contexto de un régimen de políticas que pueda utilizar dicha expansión como el instrumento de concreción de un amplio abanico de metas, tales como, un crecimiento más rápido y de base más amplia, y un mayor desarrollo humano (Chandraseckhar, 2007). En este caso, la banca no capta depósitos y se dedica totalmente a otorgar préstamos en su mayoría de largo plazo, funcionando como banca de primer o segundo piso (Levy-Yeyati *et al*, 2005).

Por otro lado, están los bancos estatales que funcionan como bancos comerciales privados. Según Levy-Yeyati *et al* (2005), éstos pueden tener objetivos de desarrollo pero sus operaciones son virtualmente iguales a los bancos comerciales privados, donde se

³ Vives (2003) plantea 8 condiciones económico legales (institucionales) para la participación de la banca de desarrollo. El autor expone que los factores son: la estabilidad macroeconómica, economía abierta, competitividad del sector apoyado, la cultura de repago, el esquema regulatoria adecuado, sistema legal eficiente, regulación control y funcionamiento de mercados privados. Esto diverge del planteamiento del presente trabajo donde son las fallas inherentes de mercado las condiciones permisivas de la participación del estado con una banca de desarrollo.

recolectan depósitos del público y se usan para otorgar préstamos funcionando como un banco de primer piso.

Las instituciones de ahorro y crédito y el sector de microfinanzas estarían dirigidos a los sectores más vulnerables, ya que los bancos de desarrollo no son los más adecuados para los más pobres. Así instituciones que aseguren la inclusión de este sector en la promoción del crédito es necesaria (Chandraseckhar, 2007).

Según Levy-Yeyati y Micco (2003) en Micco y Panizza (2005) la mayoría de la literatura se enfoca exclusivamente en bancos comerciales públicos o mezcla estos con la banca de desarrollo, siendo éstas diferentes tipos de instituciones.

En el presente trabajo se hará énfasis en la banca de desarrollo como mecanismo de intervención directa. Lo anterior debido a que orienta el crédito de forma homogénea, incorporando aquellas empresas que, debido a los altos costos de transacción que significan para los bancos privados, quedan al margen del sistema financiero. Además, proporciona a las empresas una fuente más estable de disponibilidad de financiamiento, así como facilitarles recursos a mediano y largo plazo.

Por otro lado, también actúa como instrumento de creación de mercados e instrumentos financieros orientados a una clientela inicialmente propia pero que luego se relaciona con la banca comercial (Calderón, 2005).

Para el caso de América Latina, existe un gran número de bancos de desarrollo y la mayoría se encuentran dentro de ALIDE⁴. Actualmente, ALIDE cuenta con más de 64 miembros activos en América Latina de total 80 miembros incluyendo países fuera de la región como Alemania, Canadá, China, España, Portugal, Suecia y Rusia.

3.- La banca pública y de desarrollo en América Latina (y el mundo)

3.1.- Una pequeña reseña histórica de la banca de desarrollo en América Latina

Debido al escaso desarrollo de mercados financieros y de capitales, más las fallas de de estos mercados, surgió la necesidad (al menos conceptualmente) de crear un sistema especializado para la intermediación de recursos en el mediano y largo plazo no cubiertos por la banca comercial tradicional (Calderón, 2005). Este es un comportamiento parecido a los demás países en vías de desarrollo en el mundo (Micco y Panizza, 2005)

De esta forma, el vacío se llenó mediante la creación de instituciones financieras de desarrollo, que en Latinoamérica se remontan al siglo XIX, como las cajas rurales e institutos de fomentos para financiar la producción. Pero fue hasta los años 30, con el papel activo de los gobiernos para contrarrestar los efectos negativos de la crisis de 1929, que tuvieron su mayor apogeo?. A estos se le suma la idea de la sustitución de importaciones, y la estrategia de desarrollo “hacia adentro” que se extiende en las décadas

⁴ ALIDE es la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. Este es un organismo internacional que representa a la banca de desarrollo de América Latina y el Caribe, y su principal objetivo es contribuir al desarrollo económico y social de la región, a través de las buenas prácticas financieras que impulsa entre sus asociados, como el financiamiento de proyectos inclusivos, responsables y sustentables.

de los años cuarenta y cincuenta, lo que requirió un mayor número de instituciones financieras que fondean la creación de estas empresas (Calderón, 2005).

Así, entre 1930 y 1960 se crearon 132 instituciones financieras de desarrollo. a partir de 1950 orientados por organismos financieros multilaterales, creando instituciones financieras de desarrollo más pequeñas y flexibles que actuaban como una suerte de fraccionadoras de grandes créditos (Calderón, 2005). Y ya para los años 70 las instituciones públicas representaban el 65 por ciento de los activos bancarios (Micco y Panizza, 2005).

En los años 80 y 90 se cuestionó el papel de las instituciones financieras de desarrollo, bajo el argumento que son un obstáculo para el desarrollo de los mercados de capitales⁵, y a partir de los años 90 comenzó el proceso de privatización de estos bancos el cuál continuó hasta finales de los 90. Esto fue debido a los problemas de eficiencia que presentaban las instituciones. En 1995 el porcentaje de los activos bancarios públicos representó solamente 45 por ciento de los totales, 5 por ciento menos que el promedio en los países en desarrollo (Micco y Panizza, 2005).

Con esta reforma financiera los bancos de desarrollo sufrieron una reestructuración dando mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones. Estas reformas obedecen a los aspectos de regulación en línea con la tendencia de la liberalización y reforma financiera (Calderón, 2005). Lo anterior, se realizó con el objetivo de volver más competitivos a los mercados financieros rescatándolos de las fricciones que la intervención estatal estaba causando.

Pero esto no fue el resultado esperado, ya que, aún con estas reformas en el sector financiero de América Latina todavía continúa siendo relativamente incompleto y con poca profundidad (Vivas, 2003). Lo anterior se debe a que, como plantea Chandraseckhar (2007), "...no siempre los mercados competitivos producen los resultados esperados, pues lo verdaderamente importante no es el número de firmas que aceptan depósitos, sino su disposición a ofrecer crédito, y ello puede estar limitado por otras razones, aun cuando haya un amplio número de bancos en el país..."

3.2.- Evidencia empírica de la intervención del estado en América Latina

Debido a la experiencia en América Latina con respecto a la operación de instituciones financieras públicas, donde tienen poca eficiencia pero logran adquirir el mismo desempeño que las instituciones privadas es prudente hacer una revisión de los artículos empíricos que tratan sobre este tema.

Así, los trabajos de Micco y Panizza (2005) y Levy-Yeyati *et al.* (2005) hacen estimaciones sobre el desempeño la banca pública, la privatización de ésta y sus efectos, además de una muy buena síntesis de otros estudios que abarcan este tema. Ambos trabajos no diferencian entre el tipo de institución financiera pública (comercial o de desarrollo) pero en general presenta un buen panorama de las relaciones existente entre este tipo de banca y algunos otros factores. Recordando siempre que los objetivos de la banca de desarrollo no necesariamente están relacionados con una mayor eficiencia económica, y por tanto los resultados de los estudios deben analizarse con cautela.

⁵ Ejemplo de esto es Vives (2003) el cual escribe "En América Latina (los bancos de desarrollo) degeneraron, por lo menos en la década de los 80, sus objetivos hacia otros completamente diferentes a los de la intermediación financiera y de la acumulación del capital".

En primer lugar, Micco y Panizza (2005) encontraron en sus estimaciones de corte transversal para 92 países en desarrollo y 27 países industrializados, que los bancos públicos tienen, en comparación con su contraparte privada, menor rentabilidad, mayores costos y mayores niveles de créditos en mora.

Sin embargo, los autores muestran que, si se hace un análisis dinámico con sub-períodos de antes y después de la privatización de los bancos públicos, se obtiene resultados inconclusos en cuanto a la eficiencia económica, y en los años de 1996 al 2005 (años dentro del proceso de privatización) en Latinoamérica no hay evidencia de un incremento sistemático de rentabilidad y eficiencia.

En cuanto al acervo de crédito al sector privado, el estudio anterior encontró una débil relación entre la disminución de la presencia estatal en los bancos y los altos niveles de crédito privado. Además, la evidencia empírica sugiere que de existir la presencia de bancos públicos no tiene relación con el acceso a crédito de las PYME o algún sector que requiere financiamiento externo. Al mismo tiempo, el trabajo arroja evidencia de que los bancos públicos son menos procíclicos que los privados en América Latina.

Los resultados de estas estimaciones tiene que ser tomados con cuidado ya que como los autores advierten “...(los resultados) son simples correlaciones que solamente controlan por el tamaño del banco...” (Micco y Panizza, 2005).

El trabajo de Levy-Yeyati *et al.* (2005) también recoge literatura sobre el tema de la banca pública. En este caso se destacan los trabajos de Barth, Carpio y Levine (2002) y de Barth, Carpio y Levine (2001). En el estudio del 2002 se encontró que la propiedad por parte del estado de los bancos, controlando por regulación bancaria, no está robustamente ligada con el desarrollo bancario o su desempeño. Mientras que, en el trabajo de 2001 se había encontrado una relación negativa entre la propiedad pública del banco y la profundidad financiera, controlando por el efecto del desarrollo económico y la calidad del gobierno.

Levy-Yeyati *et al.* (2005) también presenta que La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2002) muestran que los bancos públicos en períodos iniciales están asociados con un lento desarrollo del sistema financiero, pero en el mismo trabajo advierten de la no causalidad de la relación encontrada debido a la persistencia de la relaciones de participación en el crédito y razones de propiedad estatal.

En ese mismo estudio, se expone que Micco and Panizza (2004) encuentran que en Latinoamérica el crédito de los bancos públicos es menos procíclico que el dado por la banca privada. Además, el efecto de suavizamiento de los bancos públicos es más fuerte en períodos caracterizados por lento crecimiento de los depósitos y cuando el crédito crece menos que la demanda total de depósitos. Al mismo tiempo, se encuentra que los depósitos de los bancos públicos son menos procíclicos que el de los bancos privados.

Otro trabajo presente en la recopilación de Levy-Yeyati *et al.* (2005) es Levy-Yeyati, Micco y Panizza (2004). En este trabajo los autores encuentran una correlación negativa y no significativa entre la presencia del estado y la elasticidad del crédito a shocks externos. Esto es evidencia que los bancos públicos no amplifican los ciclos de crédito, si no que si hay algún efecto es suavizante.

3.3.- Efectos de la privatización de la banca de desarrollo

El proceso de privatización de los bancos estatales en América Latina a partir de los años 90 y los años 2000 presenta resultados inconclusos. Pero este efecto no fue aislado solo en América Latina sino que fue a nivel mundial. A pesar de que existe algo de evidencia de que los bancos privados mejoran el desempeño de los bancos públicos en rentabilidad y eficiencia, la evidencia a favor de la privatización ha sido incuestionable.

Dentro de los trabajos citados por Micco y Panizza (2005) abarcando este tema se encuentran Clark, Cull y Shirley (2003), los cuales investigaron 18 casos de privatización de bancos en diferentes trabajos empíricos en distintos países. Su búsqueda se basó en encontrar diferencias en el desempeño medido principalmente por la rentabilidad. Ellos encontraron que de los 18 casos estudiados 7 no llevaron a mejoras en la rentabilidad, 6 casos de privatización produjeron leves mejoras de en el desempeño, y en 5 casos la privatización llevó a incrementos sustanciales en la rentabilidad.

Por su parte el estudio de Megginson (2003) concluye que en los países desarrollados las privatizaciones mejoran la rentabilidad bancaria pero estas mejoras son menores a las que típicamente se encuentran en privatizaciones de empresas no financieras. En el caso de países en desarrollo, se encontró que la privatización tiene un efecto positivo en la competencia pero su efecto no fue significativo en la rentabilidad.

En el caso del análisis de la disponibilidad del crédito se recoge el trabajo de La Porta *et al.* (2003), el cual encuentra que a mayor participación de banca pública menor es el desarrollo financiero asociado con ella. Levy-Yeyati, Micco y Panizza (2004) obtuvieron resultados similares con una muestra diferente. Sin embargo, para la muestra separada a América Latina no se encontró una correlación significativa entre la porción inicial de propiedad y un desarrollo financiero, sugiriendo que no presenta el efecto negativo anteriormente planteado.

Otro estudio presente en esta recopilación fue Clarke, Cull y Martínez Peira (2002), sus resultados son también contradictorios. Por una parte no encuentran relación entre el crecimiento del crédito privado y el cambio en el estado de la propiedad bancaria. Y en segundo lugar, encuentran para el caso de América Latina una correlación positiva entre los préstamos del Banco Mundial para privatización y el crecimiento del desarrollo financiero pero no una correlación entre el crecimiento del desarrollo financiero en otros países en desarrollo.

Entre tanto, mediante una evaluación del desempeño de los bancos, Micco y Panizza (2005) basado en Micco Panizza y Yañez (2004), donde de una muestra de 92 países en desarrollo y 27 industrializados, obtienen que los bancos estatales tienen menores retornos (ROA) que los bancos privados. Sin embargo, en la sub-muestra de los países desarrollados este efecto no es estadísticamente diferente. . Coincidiendo este resultado con el de Altunbas, Evans y Molyneux (2001) que encuentran que los bancos privados no son más eficientes que los bancos públicos y bancos mutuos, en el caso de Alemania.

Mientras que el trabajo de La Porta *et al.* (2002) encuentra que en países en desarrollo la presencia de bancos públicos tiene un efecto negativo en el crecimiento pero en los países desarrollados no existe esta correlación. Para los autores esto viene de la idea de que los países desarrollados están mejor preparados para sobrellevar los efectos de intervención.

Los resultados de estos trabajos son poco concluyentes, ya que, muchas veces están determinados por el tipo de muestra que se está tomando. Un ejemplo de esto es que

existen muchos estudios donde los bancos privados tienen mejor desempeño que los públicos, de la misma forma que existen también estudios donde esto no es válido, debido a que encuentran que ambos tipos de bancos tienen el mismo desempeño, hasta el punto de aceptar que con la privatización de la banca y la liberalización financiera se siguen teniendo una baja profundidad y continúa siendo incompleto. El único efecto robusto en todas las muestras es la capacidad de suavización de ciclos de crédito por parte de los bancos estatales.

4.- ¿Qué tipo de intervención se tiene que llevar a cabo?

Una vez visto algunas de las aproximaciones teóricas de por qué el Estado debe o no debe de participar en el mercado financiero podemos concluir que: en cuanto a su desempeño la participación o eliminación no es contundente. Sin embargo, si existe evidencia robusta de que el efecto en la suavización del ciclo es significativo. Por consiguiente, podemos decir que la participación estatal es necesaria debido a que la presencia de fallas del mercado (como visión predominante de análisis) inherentes al sector financiero hacen que los ciclos de crédito sean muy fuertes y volátiles, donde la banca privada no posee incentivos para disminuir estos movimientos. Por tanto, se hace una inevitable entrar en la discusión del tipo de intervención con la que se debe de actuar.

Existen diferentes políticas de fomento del crédito, de las cuales podemos hacer una división en dos categorías. Las primeras son las políticas tradicionales, como la utilización de “tasas subsidiadas de interés, con el objeto de apoyar el desarrollo de empresas y de determinados sectores productivo o la utilización de bancas de fomento a la inversión o fondos de garantías” (Held, 1999).

Las principales instituciones que participan de este tipo de políticas son los bancos y corporaciones financieras de crédito públicas de primer piso. Si existe este tipo de políticas, según Held (1999), la participación de bancos e instituciones de crédito privadas de primer piso es muy limitado y consiste en la intermediación de algunas líneas de crédito de segundo piso puestas a disposición por bancos centrales u otras instituciones financieras públicas.

El punto de vista anterior es contrastado con la experiencia de algunos países de América Latina donde la actividad de fomento al crédito estatal se concibió con la idea de dinamizar el crecimiento económico y hacer los ciclos económicos menos pronunciados. De esta forma, según CEPAL (2009) en Fuentes *et al.* (2010) es “necesario asegurar la liquidez y permitir que las tasas de interés sean lo más baja posible, pero más liquidez no garantiza un aumento de la oferta de crédito y una mayor oferta de crédito tampoco garantiza un incremento en la oferta de bienes”

Otro de los mecanismos para reactivar el crédito, dentro de las políticas tradicionales son: los fondos de garantías, donde se obtiene acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías que cubran los montos otorgados de forma parcial o total. En esta política busca generar incentivos para que los prestatarios amplíen su cobertura hacia sectores que no

cuentan con las garantías necesarias para acceder a créditos en condiciones normales (Fuentes *et al.*, 2010).

Mediante el uso de fondos de garantías que comparten el riesgo de las empresas de menor tamaño, se incentiva la participación de entidades de crédito privadas. Esos fondos han tendido a conservar su vigencia en políticas recientes de apoyo financiero a pequeñas empresas, ante la carencia de compañías de seguros de crédito y el lento desarrollo del mercado de seguros.

Lo anterior sería el primer paradigma de la intervención estatal en el mercado financiero propuesto por Trivelli y Venero (2007). Donde el objetivo principal es el incrementar el crédito sobre los sectores productivos supliendo ellos mismos la falta de crédito a través de sus instituciones. Donde según el autor, estos fueron altamente costosos, no fueron sostenibles (por problemas de eficiencia) y no desarrollaron el sector promovido (agro).

A este tipo de políticas se les ha criticado mucho el uso de las tasa subsidiadas, el apoyo a inversiones poco productivas, carteras son concentradas y fomento de la cultura de no pago (Trivelli y Venero , 2007). Lo anterior hizo que existiese poco avance en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, el elevado costo beneficio de un préstamo de este tipo, así como defectos en la extensión de cobro de los créditos, lo que dio origen a lo que es el segundo paradigma del crédito de desarrollo: Las microfinanzas. Las cuales no son de carácter estatal y están lideradas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Las microfinanzas buscan de mayor participación de los sectores más vulnerables es especial en el más pobre, donde se resaltan los mercados informales de las zonas urbanas y rurales, teniendo como garantías el flujo de caja proyectados teniendo cercanía entre los prestamistas y prestatarios (Trivelli y Venero, 2007). En este tipo de políticas se hace énfasis el acceso al crédito y se trabaja sobre la hipótesis de que existe racionamiento del mismo. Sin embargo, esas políticas descartan un acceso de esas empresas al crédito a tasas subsidiadas de interés (Held, 1999).

Según el análisis de estas nuevas políticas, el racionamiento crediticio de las empresas de menor tamaño se origina principalmente en la falta de información sobre sus riesgos de crédito y en el elevado costo por establecerlos, en relación con los reducidos montos de los créditos que demandan, de esta forma si existen subsidios debería ser dirigidos a esta parte de la transacción crediticia y no a las tasa de interés.

Es importante destacar que para Held (1999) “esas tasas de interés también obstaculizan el desarrollo endógeno de los mercados de crédito y capital hacia ese segmento de empresas”. Pero muy por el contrario los mercados de crédito y capital no se desarrollan por el problema de tasas de interés subsidiadas y sí por el simple hecho de que las instituciones solo prestan a tasas donde tendrán una mayor tasa de ganancia. Y al representar un sector poco rentable, las microfinanzas no se han desarrollado, ya que según la visión social de la

intervención estatal y con la razón de tipo social de la existencia de banca pública, los proyectos son socialmente pero no financieramente viables.

Por tanto, la respuesta a esta situación fue el nuevo paradigma de la intervención estatal, el cual unifica el viejo paradigma y las microfinanzas, donde se entiende que existe superioridad del mercado y se atacan las fallas que éste tiene directamente.

Según Trivelli y Venero (2007), las instituciones públicas deben de estar circunscritas a ser meramente proveedoras de fondos de financiamiento sin actuar directamente, fondeando los bancos de primer piso para surtir el crédito faltante por parte del sector privado, dinamizar el desarrollo de mercados financieros y generar mercados complementarios al de crédito.

Si se junta el nuevo paradigma con el proceso de privatización y liberalización del sistema financiero, es posible decir que con la liberalización económica en los 90, la banca de fomento y los fondos de garantías, perdieron su parte de poder como canalizadores de crédito debido al énfasis que se hizo sobre la banca privada. Sin embargo, según Calderón (2005) “la liberalización financiera no garantiza que se elimine la segmentación de los mercados de crédito, pues los bancos comerciales privados se orientan a canalizar recursos a empresas de alta solvencia, bajo riesgo y solidas garantías”.

Por tanto, extrapolando el análisis de Trivelli y Venero (2007) sobre la banca rural, aunque el nuevo paradigma negó un rol a las instituciones financieras públicas de desarrollo en el campo de las finanzas, a partir de la constatación de la importancia de estas entidades y de casos exitosos de entidades públicas, esta posición se ha ido moderando.

Por consiguiente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en una conferencia en 2005 sobre el rol de los bancos públicos y su potencial, reconoció que las entidades públicas promueven el desarrollo rural (análisis que puede ser expandido al desarrollo en general) y concluyó que las entidades públicas pueden ser transformadas y servir en el marco de la competencia para atender a los excluidos de la banca privada (Trivelli y Venero, 2007). Así, se quiere dejar a la banca de desarrollo como una banca de segundo piso con clara definición de lo que debe hacer el sector público.

Pero en la actualidad, esta tendencia no es la que se está viendo. Existe todavía una alta presencia de banca de desarrollo de primer piso y banca de desarrollo mixta de primer y segundo piso en especial en los sectores rurales⁶. Por tanto, es posible inferir que las características estructurales de cada país, y en específico, de cada sector al que se quiere colocar crédito pueden determinar cuál es el mejor acercamiento.

5.- Experiencias concretas de canalización del crédito

⁶ Según el anuario estadístico para bancos de desarrollo con cartera rural de ALIDE 2008 existen 35 bancos de desarrollo que atíenede este sector, ya sea específicamente al mismo o como parte de su cartera, de los cuales 18 son de primer piso, 11 son de segundo piso y 6 son mixtos.

Un ejemplo muy claro de cómo se tiene que adaptar el tipo de intervención en el sector financiero a las características del país y de los sectores específicos es el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Brasil (BNDES). Donde además de utilizar los mecanismos de primer y segundo piso, combina su cartera incluyendo grandes empresas en adquisiciones de equipos y de otras empresas así como financiamiento a las PYME que están empezando a trabajar.

5.1- El caso del BNDES (Brasil)

El BNDES de Brasil fue fundado en el año 1952. Originalmente era la contrapartida de los fondos que el gobierno de Estados Unidos pedía para la elaboración de un Plan Marshall en América Latina en la post segunda guerra mundial. Ese plan no se llevó a cabo pero el gobierno brasileño siguió con la idea del banco de desarrollo (Torres Filho, 2005).

El Banco es una institución 100 por ciento de riesgo soberano, puesto que es en su totalidad del Gobierno Federal, y sirve de instrumento de política industrial, política de infraestructura y de comercio exterior al tener la capacidad de focalizar los préstamos. Además, solamente capta recursos de corto plazo y financia principalmente proyectos de inversión, otorga préstamos de largo plazo en Brasil, donde los bancos privados tienen muy poca actuación, y, es el más importante agente de las multilaterales (Torres Filho, 2005).

Actualmente el BNDES es un banco para el sector privado, ya que su participación en el sector público se redujo con la privatización. Aunque a esto le cabe dos interpretaciones diferentes: la primera dice que el BNDES privatizó empresas estatales a partir de empresas que eran de capital mixto y esto para algunos economistas como Lazzarini, el papel del Estado en las empresas resulta en una mayor injerencia en las decisiones empresariales.

Por otro lado, Tautz, Siston, Lopes Pinto y Badin son de la opinión de que el aumento de la participación de BNDES en empresas privadas hace que el Estado este capturado por grandes grupos privados haciéndose todavía más presentes en la economía (García, 2011). El BNDES ha aumentado su importancia en la economía del país siendo el principal responsable del crecimiento experimentado antes de 2009 y la buena reacción ante la crisis de 2009, siendo el mayor banco de desarrollo de América Latina, desempeñó un papel fundamental en la canalización de recursos públicos y en la reducción del costo del crédito (Fuentes, 2011).

Esta relevancia no es solamente en términos absolutos brasileños sino también a nivel del sistema financiero mundial ya que desde 2005 hasta 2010 el volumen de créditos que otorgó aumentó en 391 por ciento llegando a los 96.3 mil millones de dólares siendo esta cifra 3.3 veces mayor a los 18.6 mil millones de dólares concedidos por el Banco Mundial en el mismo período (García, 2011)

El BNDES funciona como un banco de primer y segundo piso siendo que las modalidades van a variar dependiendo de los montos que se solicitaron de préstamo. Si la operación de crédito supera los 3.5 millones de dólares entonces el Banco lo hace de manera directa. En el caso de operaciones directas, es el Área de Planeamiento del BNDES quien hace la evaluación de la viabilidad del proyecto, así como el análisis de riesgo socio-ambiental del mismo; si está por debajo de ese monto se realizan a través de los bancos comerciales es el intermediario quien realiza todo el análisis de riesgo del crédito y quien por tanto asume todo el riesgo de la operación (Torres Filho, 2005; Jiménez, 2009).

Además, opera a través de cuatro frentes: programas de financiamiento, líneas de financiamiento, inversiones de capital y fondos específicos. Estos programas se diferencian por la naturaleza de los préstamos, por ejemplo los programas de financiamiento tienen carácter transitorio, ya que, atacan un problema temporal, como shocks climáticos o externos. Las líneas de crédito, tienen un carácter permanente, ya que operan en áreas estratégicas donde se considera que el Banco tiene un rol de largo plazo. Las inversiones de capital accionario representan un medio para promover el mercado de valores en Brasil, mientras que los fondos específicos son en general canales de actuación no reembolsable a segmentos considerados sumamente vulnerables (Jiménez, 2009).

Evolución de los desembolsos del Banco

El BNDES pasó por diferentes transformaciones en las diferentes gestiones gubernamentales y dinámicas de la economía brasilera y mundial, siendo parte desde los procesos de promoción del desarrollo del país financiando desde la industria siderúrgica en los años 50, la consolidación del modelo de sustitución de importaciones en los años 70, la privatización de empresas públicas en los 90 y el énfasis en infraestructura e innovación en los últimos 20 años (García, 2011).

Debido al cambio de paradigma económico en el país, pasando de aplicar políticas de industrialización a ser un país exportador y que produce infraestructura, la manufactura perdió participación frente a las exportaciones siendo los sectores de telecomunicaciones y energía los más importantes en cuanto a inversión (Torres Filho, 2005).

Evolución del BNDES en base al mercado meta de sus desembolsos	
1950	Infraestructura económica - Siderurgia
1960	Industria de bienes de Consumo - PYME (MPME)
1970	Industria de bienes de Capital
1980	Energía - Agricultura - Integración Social
1990	Infraestructura privada - Exportaciones - Privatización
2000	Infraestructura - Estructura Productiva - Inclusión Social
Hoy	Innovación - Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia en base BNDES (2011)

A mitad del período de las privatización, con la ejecución del plan REAL⁷, se registró un crecimiento muy rápido de los desembolsos donde se pasó de una media de menos de 7 mil millones de dólares anuales en 1994 a 20 mil millones de dólares anuales en 1999, cambiando por completo el nivel de los desembolsos (Torres Filho, 2005).

Estos valores difieren mucho de los que actualmente se desembolsan. Para 2011 los desembolsos fueron 139.7 mil millones, o sea una tasa de crecimiento de 1,170 por ciento con respecto a 1999, y los desembolsos acumulados a marzo 2012 ya suma 24.5 es decir el doble de los valores medios de los períodos de la privatización.

En el período de 2002 a 2010 el énfasis fue en la desarrollo internacional de las empresas brasileras mediante dos acciones muy específicas. En primer lugar, se creó una línea de

⁷ El plan REAL era un plan de estabilización de la economía de Brasil donde su principal objetivo era el de controlar la inflación. Esto se llevo a cabo cambiando la moneda Cruzeiro por el Real y haciendo ajustes estructurales a la economía.

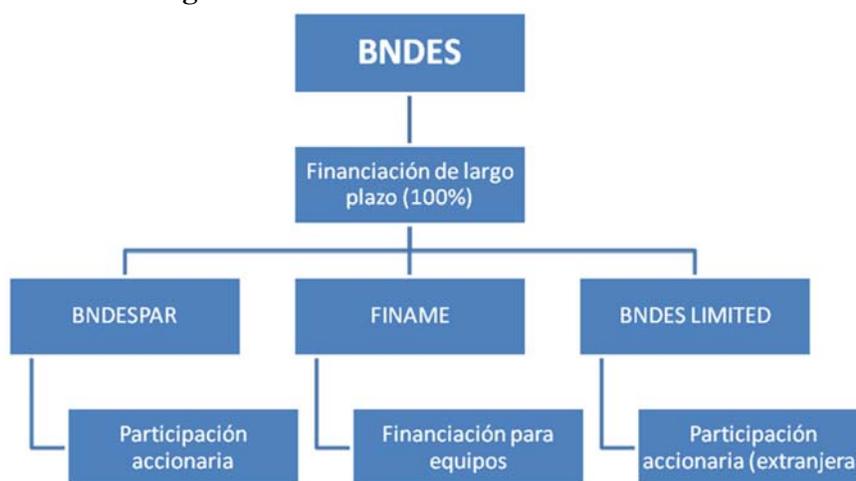
crédito específico para este tipo de transacciones, y en segundo instancia la creación de la subsidiaria BNDES Limited. Ambas crearon las condiciones pertinentes para la internacionalización.

Lo anterior basada en la idea institucional, planteada en el trabajo de Alem y Cavalcanti (2005), que la relación desarrollo e internacionalización "... en una economía globalizada de las firmas nacionales en mercados extranjeros se vuelve una creciente importancia para el desempeño del país...".

Estructura del BNDES y su fondeo

El BNDES es una corporación que hasta hace 2 años constaba de tres empresas básicas. Estas eran el Banco de tipo clúster y dos subsidiarias integrales que son la Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME) y la compañía de inversión BNDESPAR (BNDES Participaciones) que hace operaciones de renta variable, es decir, trabaja directamente con el mercado de acciones (Torres Filho, 2005). A esta trío de empresas se le sumo BNDES Limited la cual es una filial abierta en Londres que permite la inversión en participación accionaria, y que puede captar recursos de fuera y por tanto puede prestar a empresas brasileras sin necesidad de repatriar recursos (García, 2011).

Estructura organizativa del BNDES a 2012



Fuente: Elaboración propia con base a Torres Filho (2005)

La mayoría de recursos del BNDES proviene de los fondos especiales que administra en especial el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), el cual es un fondo de auxilio de bienestar para los trabajadores. Este fondo es de largo plazo y es manejado de forma tripartita por el gobierno, los trabajadores y las empresas. Este fondo se encuentra en 60 por ciento en el BNDES y es en su mayoría a muy largo plazo (Torres Filho, 2005).

Un 20 por ciento de los fondos proviene de recursos extranjeros en su mayoría son con instituciones multilaterales, a 2005 el 9 por ciento era financiado vía capital accionario. Este último representa una fuente de liquidez importante para eventos imprevistos como por ejemplo los choques de 1996 y 1997 (producto de la crisis asiática y su propagación a Sudamérica con sus respectivas consecuencias) o inclusive para el financiamiento de largo plazo mediante los flujos de inversión extranjera para la compra de acciones de Banco (Torres Filho, 2005)

Acceso al crédito

Las empresas que tienen acceso al financiamiento del BNDES en cualquiera de sus modalidades son las que se establezcan en el país según la Ley Brasileña. Así, la ley del capital extranjero hace una distinción entre las empresas que son controladas por capitales extranjeros y brasileños para el acceso del BNDES, pero al estar casi todos los sectores exceptuados todas las empresas de control extranjero establecidas en el Brasil pueden acceder al crédito del BNDES sin restricción por las empresas de control brasileño (Torres Filho, 2005).

Ejemplo de estos casos son inversiones en infraestructura, e insumos básicos, exportaciones y tecnología., El consorcio de la Electrobras y Quieroz Galvão fue financiado por el BNDES para la hidroeléctrica Tumarín por un monto aprobado (en marzo 2010) de 342 millones de dólares.

Este tipo de acceso al crédito creó las condiciones de la aceleración de fusiones accionaria que en 2010 llevaron al récord de 700 operaciones de fusiones y adquisiciones, siendo estos ejemplos de concentración consecuencia no solo de préstamos para este tipo de circunstancias sino también a la actuación directa de BNDESPAR (Garcia, 2011).

Los Microcréditos en el BNDES

En el caso de las micro, pequeñas, medianas empresas, el BNDES intenta integrarlas dentro de su cartera mediante operaciones de segundo piso vía banca comercial o por agentes financieros. Para evaluar el tipo de empresa se utiliza el ingreso operacional bruto anual donde una micro empresa tiene un ingreso de hasta 1.18 millones de dólares⁸, una pequeña empresa debe de tener un ingreso menos a los 7.88 millones de dólares una mediana hasta los 44.3 millones de dólares. Las empresas media-grandes tendrían un límite de 147.78 millones de dólares y encima de este valor están las empresas grandes.

El BNDES es uno de los principales financiadores del microcrédito en Brasil. La cartera destinada a este tipo de transacciones fue en 2008 de 28, 271, 250 dólares, lo que representó una participación de 14.7 por ciento en el segmento. El programa del que es parte el banco, Programa de Microcrédito, atiende el 55 por ciento de la empresas registradas las cuales son representadas por las agencias de fomento, bancos comerciales, bancos cooperativos entre otros intermediarios (Vasconcelos Freire, 2011).

La actualidad del BNDES

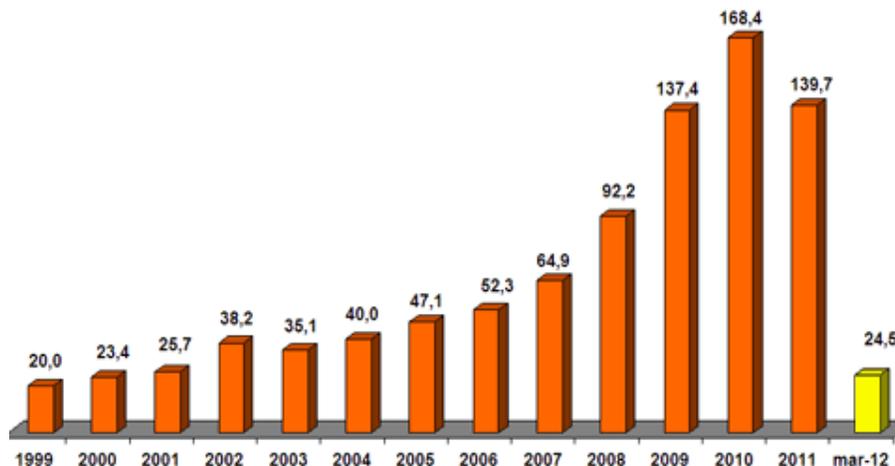
Los desembolsos del BNDES cerraron el año de 2011 en 68.82 mil millones de dólares. Resultado que está dentro de las expectativas del Banco, lo que permitió que la institución continuase aportando para la expansión de las inversiones en la economía brasileña, con énfasis para el sector de infraestructura.

En 2011, se registró el mayor número de operaciones de su historia, fueron 896 mil financiaciones, con una tasa de crecimiento de 47 por ciento 2010 donde se realizaron casi 610 mil operaciones.

⁸ Para un tipo de cambio de 2.03 reales – vigente al 21 de junio 2012.

En el caso de las PYME se amplió el acceso al crédito otorgando un monto de 24.53 mil millones de dólares, donde la proporción de los recursos destinados a las empresas de menor porte fue de 36 por ciento, la mayor en la historia.

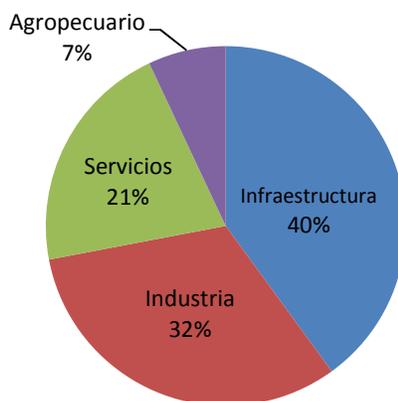
Desembolsos anuales del BNDES
(miles de millones de reales)



Fuente: BNDES.

Pero el mayor logro de 2011 fue el financiamiento a los proyectos de infraestructura, el cual lideró los desembolsos, con 27.64 mil millones de dólares o el 40 por ciento del total otorgado. Los montos más significativos fueron para transporte por carreteras, con 12.81 mil millones de dólares y energía eléctrica con 7.83 mil millones de dólares.

Desembolsos 2011 del BNDES por sector económico
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la web oficial del BNDES.

Para la industria, se desembolsaron 21.58 mil millones de dólares con una participación del 32 por ciento, con énfasis en material de transporte 4.04 mil millones de dólares, química y petroquímica 3.5 mil millones de dólares, alimentos y bebidas y industria mecánica 3.35 y 2.22 mil millones de dólares respectivamente.

Para comercio y servicios, el BNDES destinó 29.2 mil millones de reales que representan 21 por ciento del total y a la agropecuaria un total de 9.8 mil millones de reales que lo deja como el sector menos favorecido con un 7 por ciento del total.

En 2011 el BNDES obtuvo un lucro líquido de 9 mil millones de reales. El resultado bruto (antes de la tributación y de gastos administrativos) fue influenciado por el buen desempeño de las carteras de crédito y de renta variable.

El incumplimiento del BNDES representó un 0.14 por ciento de la cartera total en 2011, ubicándose muy por debajo de la media del sistema financiero brasileño que obtuvo un porcentaje de 3.6 por ciento en igual período. Esto puede ser debido a que tiene una muy buena calidad de cartera aún cuando el 98.7 por ciento del total de los créditos concedidos estaban clasificados entre los niveles de riesgo AA y C el 31 de diciembre de 2011, bien arriba de la media del Sistema Financiero Brasileño.

El patrimonio líquido del sistema BNDES totalizó 61 mil millones de reales, correspondiendo a un patrimonio de referencia (PR)⁹ de 99 mil millones de reales, superior a los 83.1 mil millones obtenidos el 31 de diciembre de 2010. Por otra parte, los activos totales del Sistema BNDES sumaron 625 mil millones de reales al 31 de diciembre de 2011, presentando crecimiento de 75.8 mil millones (13.8%) con relación a 31 de diciembre de 2010.

Además, según Torres Filho (2005), los desafíos que tiene el BNDES estarían dirigidos a fondear a plazos más largos, y el capital propio de la institución es comparativamente bajo a los activos por lo que representaría una limitante estructural a prestar. Además, estaría la parte de la integración del mercado brasileño y su banca comercial teniendo como metas el desarrollar el mercado privado de largo plazo en moneda brasileña y apoyar la posición de los grandes bancos comerciales brasileños e integrarnos o complementarnos con las agencias multilaterales.

Es de destacar que el BNDES busca promover, en los proyectos que solicitan apoyo, el desarrollo local y regional, el compromiso socio ambiental y la capacidad de innovación. De esta forma, según el presidente del BNDES Luciano Coutinho el desafío del país es aumentar la productividad de la industria nacional debido a las bajas tasas de desempleo que afectan al país. De esta forma, se tendría un avance en la competencia internacional. Para esto se creó el programa de apoyo a la competitividad, donde se colocaron 1.5 mil millones de reales para aumentar la actuación del Servicio Nacional de aprendizaje Industrial en la áreas de innovación tecnológica y educación profesional (Martello, 2012).

5.2.- El caso de BANRURAL S.A. (Guatemala)

El Banco de Desarrollo Rural, S. A. (BANRURAL S.A.) de Guatemala se fundó en 1997 como una reestructuración del banco de desarrollo estatal Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), el cual había tenido muchos problemas¹⁰ (Trivelli, 2007).

⁹ El patrimonio de referencia es la base utilizada por el Banco Central para definir límites prudenciales que deben ser seguidos por todas las instituciones financieras. Cuanto mayor es el patrimonio de referencia del BNDES, mayor su capacidad de conceder financiación.

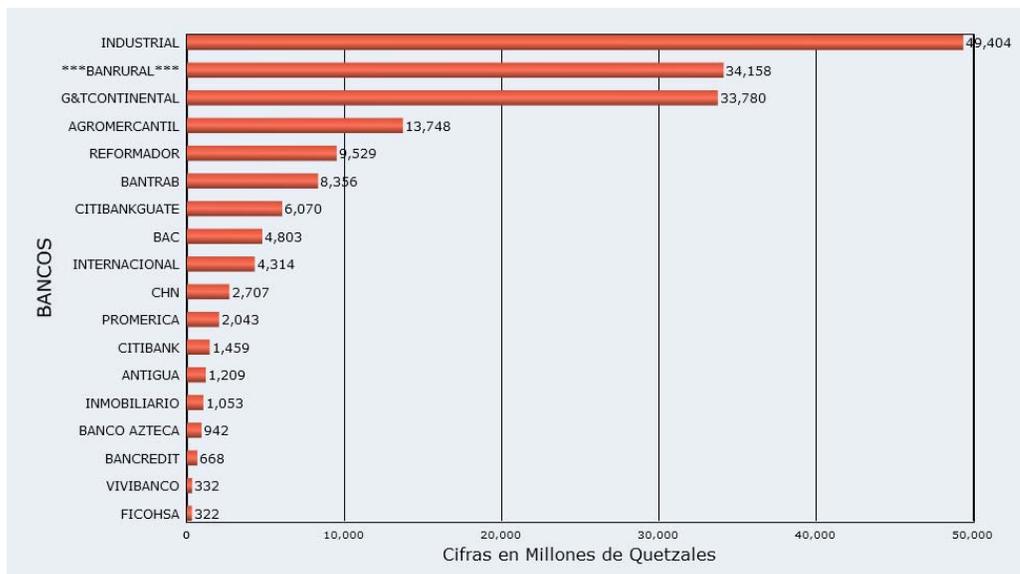
¹⁰ Según Alfaro y Alfaro (2010) BANDESA era una institución bancaria de carácter estatal creada en 1970 con base en el Decreto.º 99-70 del Congreso de la República de Guatemala. Su objetivo es promover y administrar la asistencia crediticia del gobierno guatemalteco hacia el sector agropecuario.

De acuerdo a Fitch (2010) en Fuentes (2010), BANRURAL S.A. es el tercer mayor banco de Guatemala por tamaño de activos y depósitos, con una cuota de mercado de 18.4 por ciento y 18.9 por ciento, a diciembre de 2009. El Banco se apoya en una extensa red de agencias y se ha caracterizado por una constante innovación, diversificación de sus productos y servicios y buen gobierno corporativo.

Este posicionamiento se llevo a cabo debido a dos etapas de desarrollo en el Banco. Estas son fácilmente identificables; una primera etapa de penetración que va de 1998 a 2002 y una segunda etapa que se le podría llamar de explosión o masificación que inicia en 2003, en la cual se obtienen los mejores resultados del Banco (Alfaro y Alfaro, 2010)

Hoy BANRURAL S.A. es responsable de cerca del 23.18 por ciento del total de créditos otorgados y es el segundo mayor banco de Guatemala en cuantos activos, ubicado solamente detrás del Banco Industrial y superando por muy poco al Banco G& T Continental. Al 31 de marzo de 2012 sus activos estaban valuados en 34,158 millones de Quetzales.

**Comportamiento de los activos de la banca de Guatemala al 31 de marzo 2012
(millones de Quetzales)**



Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala.

El banco actualmente se encuentra constituido como: Grupo Financiero BANRURAL S.A., según resolución de la Junta Monetaria JM-184-2007 con fecha 28 de noviembre de 2007 estableciéndolo como ente regulador de las empresas: Financiera Rural, S.A. y Aseguradora Rural, S.A.

El BANRURAL S.A. posee un diseño innovador para un banco de desarrollo rural, ya que el nuevo enfoque del banco, ser una entidad moderna y sostenible operativa, financiera y políticamente. En este sentido, para su creación, se consideraron las fortalezas de BANDESA (como su amplia presencia en el área rural y la experiencia que poseía en la

administración de fideicomisos) y se unieron con las experiencias en marcha en materia de banca de desarrollo de microcrédito.

De esta forma, el banco ha enfocado sus esfuerzos en brindar servicios financieros a las áreas rurales de Guatemala y a grupos sociales y de pobladores que el sistema financiero, los bancos en particular, tradicionalmente no atiende (Trivelli y Piselli, 2007).

Un diseño innovador

BANRURAL S.A. es una institución mixta (con una estructura accionaria de 30 por ciento público y 70 por ciento privado) al momento de su creación. Lo anterior es parte de su innovación, ya que, al rescatar a BANDESA los encargados decidieron no privatizar en su totalidad a la institución.

Más importante aún, fue la decisión de establecer que dentro de su estructura accionaria no se colocaran grandes conglomerados financieros ni grupos de poder económico tradicional, sino más bien de organizaciones sociales como cooperativas y grupos organizados.

Estructura accionaria original de BANRURAL S.A.

Serie	Clase de acciones	Acciones	Porcentaje	Representantes en el Consejo de Administración
Serie A	Estado	600,000	30%	3
Serie B	Cooperativas	400,000	20%	2
Serie C	Organizaciones indígenas y campesinas	400,000	20%	2
Serie D	Organizaciones no lucrativas	200,000	10%	1
Serie E	Asociaciones de MIPYME	200,000	10%	1
Serie F	Ex-trabajadores, Organizaciones de mujeres y otros	200,000	10%	1
Total		2,000,000	100%	10

Fuente: Trivelli (2007) tomado del decreto creador de BANRURAL S.A.

De esta forma, cada categoría de accionista tendría su representante en las asambleas y por tanto, el directorio se mantendría heterogéneo controlando cualquier tipo de favorecimiento en las entregas de crédito a sectores específicos (Trivelli y Pandelli, 2007)

La participación de este tipo de instituciones en las acciones de BANRURAL S.A. ayuda a la inclusión de organizaciones que normalmente no eran reconocidas como actores determinantes en la economía del país.

Actualmente, la participación está constituida de la siguiente forma: Estado (19.5 por ciento), Cooperativas (29.8por ciento), Organizaciones indígenas y campesinas (4.3 por ciento), Organizaciones no lucrativas (4.5por ciento), Asociaciones y grupos de PYMES (19.8por ciento), Organizaciones de mujeres, empleados y público general (22.1por ciento) (Fuentes, 2010).

Fondeo

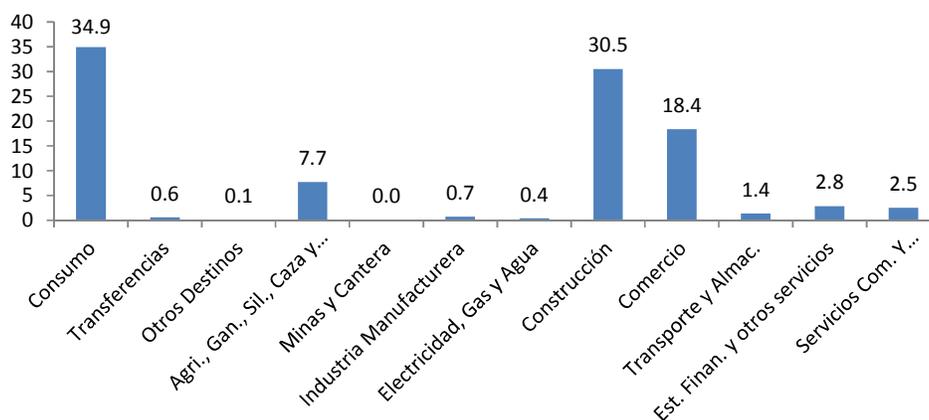
Para el cumplimiento de sus objetivos, según Alfaro y Alfaro (2010) basados en el decreto n° 57-97, BANRURAL S.A. puede utilizar recursos provenientes de su capital, reservas y de las operaciones pasivas que efectúe de conformidad con lo que establezca la legislación bancaria y financiera. De manera que, el banco se fondea desde su origen con un capital limitado y por ello resulta tan importante generar utilidades pues es justamente a través de la generación de dividendos y su capitalización que puede operar.

En consecuencia de la generación de utilidades, y la entrega de dividendos consolidan los diferentes actores que son accionistas de la institución, los cuales al recibir recursos se permiten reforzar el compromiso del banco de mantener su vocación de fomento del desarrollo y sesgo hacia lo rural. A esto se le suma que dentro del sector accionista privado se ha mantenido una política de reinversión del 50 por ciento de sus utilidades, lo que significa una mayor capitalización (Trivelli, 2007).

Sujetos de crédito, rentabilidad y forma de operación

BANRURAL S.A. busca el desarrollo de las actividades económicas del área rural, sin limitarse a las estrictamente a sectores agropecuarios, cubriendo también una amplia gama de sectores de servicios que faciliten las actividades productivas, sociales, de inversión y de consumo en el ámbito rural girando en torno a la promoción de los pequeños emprendedores y de los mercados rurales la estrategia de operación multisectorial le permitió al banco diversificar sus actividades y con ello los riesgos relacionados a la cartera rural (Trivelli y Pandelli, 2007).

Distribución de la cartera de crédito de BANRURAL S.A. al 31 de marzo de 2012 (porcentajes de la cartera bruta de crédito)



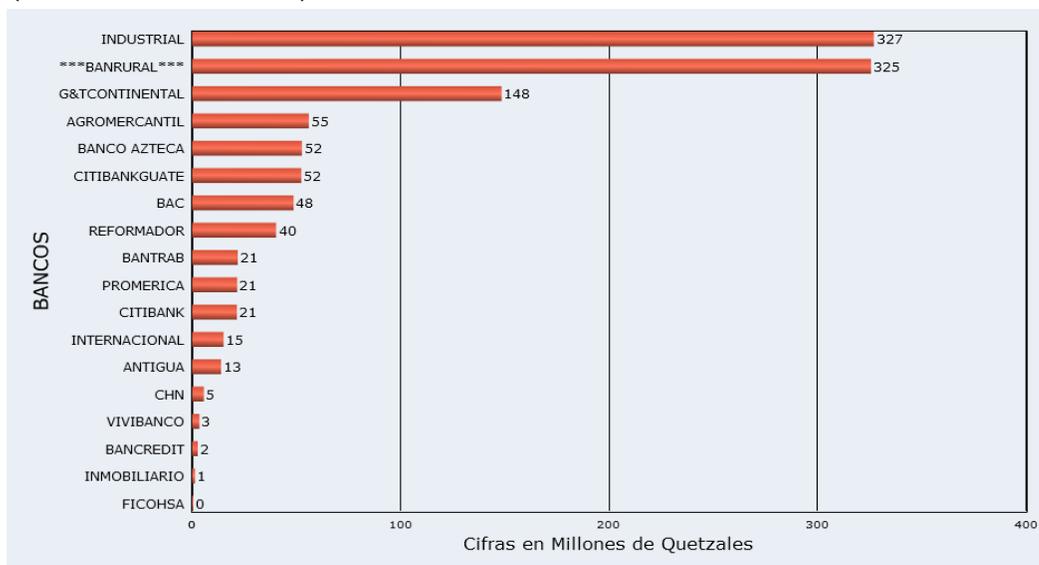
Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala

Controlar los riesgos por la diversificación y el contacto directo del asesor de crédito con el cliente, han permitido a BANRURAL S.A., reducir significativamente el riesgo de su cartera, lo que se traduce en bajas tasas de mora (Trivelli y Pandelli 2007). A marzo de 2012, según datos de la Superintendencia de Bancos de Guatemala, el banco poseía 99 por ciento de su cartera bruta de crédito como cartera vigente, ubicados ente los mejores de país.

El BANRURAL S.A. unificó su función de fomento al microcrédito con ser un banco rentable. Esta búsqueda de rentabilidad asegura que la institución se mantenga operando en

el mediano y largo plazo, de modo que los clientes a los que llega no vean interrumpida su fuente de financiamiento o de servicios financieros (Trivelli y Pandelli, 2007).

Ganancias (o pérdidas) netas por institución bancaria en Guatemala (Millones de Quetzales)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala.

Las bajas tasas de mora y la calidad de la cartera le permiten ser el segundo banco con mayores ganancias en Guatemala, solamente detrás de Banco Industrial, por solamente 2 millones de Quetzales.

En cuanto a su forma de operar, BANRURAL S.A. tiene dos modalidades, primer y segundo piso, en diferentes tipos de servicios.

Dentro de los servicios que ofrece el banco se encuentra una estrategia de diversificación pero estos pueden ser clasificados en servicios de colocación de créditos como crédito para la microempresa, crédito corporativo, crédito de segundo piso, operaciones internacionales. También están los servicios de captación que como su nombre lo dice captan en moneda nacional y extranjera. Y otros servicios: BANRURAL S.A ofrece además una serie de servicios, como pago de agua, luz, teléfono, etc., cajeros automáticos

Sus servicios de primer piso, son ejecutados por una unidad especializada en microfinanzas, la cual es la encargada de otorgar créditos a través de diferentes modalidades: individuales, grupos solidarios y bancos comunales. El otro caso es el de los créditos destinados a los pequeños y medianos productores agrícolas, créditos de consumo y créditos destinados a remodelaciones y ampliaciones de vivienda (Trivelli y Panelli, 2007).

En la modalidad de primer piso también se atiende a corporaciones, que a pesar de no ser su clientes metas, también incursionan en este sector en vista de aumentar su rentabilidad. Así, para el año 2006 se concedieron 339 créditos corporativos lo que representó cerca del 10 por ciento de las colocaciones de (Trivelli, 2007).

Las operaciones de segundo piso, están destinadas a financiar instituciones microfinancieras que a su vez atienden a clientes a los que BANRURAL S.A. S.A. no puede llegar (principalmente por problemas de localización).

Desafíos para el futuro

Existe una serie de desafíos fácilmente identificables para una institución de desarrollo rural que se fondea casi en su totalidad de su capitalización y se destina al microcrédito. Los más importantes según Trivelli (2007), Trivelli y Pandelli (2007) son: mantener el liderazgo y la rentabilidad con énfasis a los sectores más vulnerables. En segunda instancia está el reto de mantener la relación cercana con las microfinancieras. Además de desafíos como la innovación financiera, y adaptarse a las nuevas necesidades de capital, tecnología y personal.

6.- Algunas Consideraciones

El presente trabajo hace una revisión de la literatura sobre la intervención del estado en el sector bancario. De esta revisión es posible concluir que debido a las características intrínsecas de estos mercados (como ser intensivo en información y con grandes externalidades) es necesaria la intervención del estado.

La revisión de la evidencia empírica no arroja resultados concluyentes al evaluar si la intervención estatal mediante bancos públicos tiene un peor desempeño que un sistema financiero dominado por bancos privados. El único resultado robusto de estos trabajos es la afirmación del efecto suavizador de ciclos de crédito que la presencia de bancos de propiedad estatal puede tener.

Además se estudió el tipo de intervención a realizar y porque, concluyendo que el tipo de intervención estará determinada por las características de cada países y sector al que se quiera canalizar el crédito.

A partir de esta revisión se estudiaron dos casos representativos para la intervención estatal en el sector financiero: BNDES de Brasil y BANRUAL S.A. de Guatemala. Ambos con estructuras organizativas diferentes, así como desiguales mercados metas y forma de evolución.

En el caso de BNDES, su estructura 100 por ciento pública asegura una canalización del crédito de tipo política industrial y comercial focalizando sus préstamos a sectores que desarrollaran en largo plazo el país. En el caso de BANRURAL S.A. su estructura mixta, con agentes privado provenientes de sectores sociales vulnerables asegura que exista un acceso al crédito más democrático, donde sus prácticas de microfinanzas hacen que su alta rentabilidad sea ejemplo en el mundo.

El éxito de ambos Bancos, con características muy diferentes, nos da una idea de cómo instituciones financieras con diferentes estructuras y que se adaptan a las necesidades del país pueden ser rentables y tener una gran relevancia en el benéfico social y desarrollo productivo, desechando la idea de que existe un óptimo de institución financiera que está dentro del mercado bancario privado y que se rige solamente por las fuerzas del mercado.

Referencias Bibliográficas

- Atkinson y Stiglitz (1980) *Lectures in Public Economics*. London: McGraw-Hil.
- Alfaro y Alfaro (2010) *BANRURAL S.A.* INCAE Business Review Caso de Estudio. INCAE.
- Altunbas, Y., L. Evans and P. Molyneux. (2001). "Bank Ownership and Efficiency." *Journal of Money, Credit and Banking* 33(4): 926-954.
- Alem y Cavalcanti (2005). O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras. *Revista do BNDES*, v. 12, n. 24, dezembro 2005
- BNDES. Pagina web. <http://www.bndes.gov.br> Sección BNDES en Números. Tomado el miércoles 6 de junio 2012..
- BANRURAL S.A. Página web. <http://www.banrural.com.gt> Sección Balance General. Tomado Jueves 7 de junio 2012.
- Calderón (2005). La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie *Financiamiento para el Desarrollo*, n 157. CEPAL. Chile.
- Chandrasekhar (2007). *Políticas Financieras. Guías de Orientación de Políticas Públicas*. Naciones Unidad. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES). Nueva York.
- Clarke, Cull y Shirley (2003). *Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview*. Artículo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre la privatización de la banca en países de ingreso medios y bajos. Noveembre 23, Washington, DC.
- Clarke, Cull y Martinez Peria (2004). *Structural reform in Latin American Banking Since 1990: How Deep? How Effective?*. Artículo presentado para la Conferencia SCID sobre Reformas al Sector Financiero En América Latina. Stanford University.
- De Paula, F. y Bolaños, R. (1999) El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: Análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma. Proyecto inter-divisional Instituciones y Mercados, *Documento de Trabajo número 77*. CEPAL y GTZ. Santiago de Chile.
- Fuentes, Osorio, Marroquín, Gracias, Mejía y Arévalo (2010). Caracterización del crédito bancario en El Salvador: Opciones para su reactivación en épocas de crisis. *Documento de Trabajo No. 2010 – 01*. Departamento de Investigación Económica y Financiera Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Fitch (2010). *Análisis de Crédito. Banco de Desarrollo Rural, S.A.* Enero de 2010
- Greenwald, Bruce y Stiglitz (1993). Financial Market Imperfections and Business Cycles. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 108, n 1, p 77-114.
- Ghosh, Mookherjee y Ray (2000). Credit Rationing in Developing Countries: An Overview of the Theory. En Mookherjee y Ray (Ed) *A Reader in Development Economics*. Londres: Blackwell.

- González y Vega (2003). Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions. *Ponencia presentada en la conferencia Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance*, 2-4 de junio del 2003, Washington D. C.
- García 2011 BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. tese de doutorado *Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula*. Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.
- Held, G. (1999) *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica*. CEPAL y GTZ Proyecto Interdivisional “Instituciones y mercados”.
- Jaffe y Russell (1976). Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing. *Quarterly Journal of Economics*, 90 p. 651–66.
- Stiglitz (1989). Markets, Market Failures, and Development. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 79, n 2, p 197-203.
- Stiglitz (2010). Regulación y fallas. *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia - Facultad de Economía, vol. 12 n 23, p 13-28.
- Stiglitz y Weiss (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, vol. 71, n 3. p 393-410.
- Trivelli (2007) Guatemala: Banco de Desarrollo Rural S. A. (Banrural S. A.). En Trivelli y Venero (2007) *Banca de Desarrollo para el Agro: agro: experiencias en curso en América Latina*.
- Trivelli y Venero (2007). *Banca del desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Serie Análisis Económico, n 25. Instituto de Estudios Peruano. Lima.
- Trivelli y Piselli (2007) BANRURAL S.A. Razones para celebrar diez años de un Banco Distinto. *Documento preparado para la ruta de aprendizaje Ruta de Aprendizaje de Bancos Públicos y Finanzas Rurales*. Instituto de Estudios Peruanos
- Flórez, Posada y Escobar (2004). El Crédito Y Sus Factores Determinantes: El Caso Colombiano (1990-2004). *Borradores de Economía 002482*, Banco de la República. Colombia.
- Levy-Yeyati, Micco y Panizza (2005). Should the Government Be in the Banking business. Capítulo 11 in *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending*. Ed. BID. Economic and Social Progress Report.
- Levy-Yeyati, Micco y Panizza. (2004) Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks. *Research Department Working Paper 517*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.
- La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2002). Government Ownership of Banks. *Journal of Finance* 57: 265-301.

- Levy-Yeyati y Micco (2003). *Banking Competition in Latin America*. Artículo presentado en el primer foro de competición de la OECD y el BID. Paris, Francia.
- Micco y Panizza (2005). *Public Banks in Latin America*. Artículo presentado para la conferencia Bancos Públicos en Américas Latina: Mitos y Realidades. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Micco y Panizza (2004). Bank Ownership and Lending Behavior. *Bank Research Working Paper No. 520*. BID.
- Micco Panizza y Yañez (2004). *Bank Ownership and Performance*. Research Department Working Paper 518. BID. Research Department. Washington, DC.
- Meggison, W. (2003). *The Economics of Bank Privatization*. Artículo presentado en la conferencia del Banco Mundial sobre la Privatización de la banca en países de mediano y bajo ingreso. Washington, DC.
- Martello (2012) *Desafio é aumentar a produtividade, diz presidente do BNDES*. O Globo Online. G1. Economía. 3/04/2012 11h56 - Atualizado em 13/04/2012 12h34.
- Torres Filho (2005) *Mercados de Capitales y Banca de Desarrollo: La experiencia de BNDES*. Anales de la 35ª Asamblea General de ALIDE
- Vives (2003). Banca de desarrollo Condiciones para una gestión eficiente. *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID.
- Vasconcelos Freire (2009) Consideraciones acerca de la política de acceso al crédito en Brasil. *Microfinance Research Paper*. International Development Law Organization.