



F U N D E F

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

LA BANCA DE DESARROLLO EN EL MUNDO

DIFERENTES MODELOS
Y RESULTADOS

Documento de Coyuntura
2018-02

Documento de Coyuntura 2018-02
FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

Documento elaborado por Jorge Sánchez Tello, Director del Programa de Investigación Aplicada (FUNDEF). Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad del autor y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

 www.fundef.org.mx

 [@Fundef](https://twitter.com/Fundef)

 [/Fundef.AC](https://www.facebook.com/Fundef.AC)

© D. R. 2018, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.
Camino a Santa Teresa No. 930, D. F. 10700, México

ÍNDICE

| | | |
|------|--|----|
| I.- | Introducción | 1 |
| II.- | Revisión literatura sobre la banca de desarrollo | 3 |
| II.- | El Banco Mundial como banco de desarrollo | 8 |
| IV.- | Análisis de algunos bancos de desarrollo en el mundo | 11 |
| | IV.1 España | 12 |
| | IV.2 Alemania | 19 |
| | IV.3 Estados Unidos | 23 |
| | IV.4 Brasil | 27 |
| V.- | Conclusiones | 31 |



INTRODUCCIÓN

I.- INTRODUCCIÓN

Durante la pasada campaña electoral los Candidatos a la Presidencia de México y sus equipos de Campaña hicieron diferentes propuestas. En FUNDEF analizamos lo que prometieron respecto de un sector específico de la actividad económica: Servicios Financieros.

Todos los Candidatos a la Presidencia propusieron en mayor o menor medida utilizar la Banca de Desarrollo para activar sus proyectos industriales y financiar a sectores estratégicos como el campo y la vivienda. Además, proponían que la solución a algunos problemas de México se podría resolver con la Banca de Desarrollo.

Sin embargo, al analizar la evolución de crédito se puede decir que tienen una concepción errónea. El crédito en México al sector privado se encuentra en niveles del 40% del PIB y está en el mejor ciclo de la historia de expansión responsable con crecimiento sostenido en los últimos 20 años.

Por lo tanto México necesita de una Banca de Desarrollo que siga las mejores practicas internacionales y que sea un complemento al Sistema Bancario. Hacerlo mal puede tener un impacto negativo en nuestra economía con un costo fiscal elevado para el país.

En este documento se analizan experiencias de la Banca de Desarrollo en el Mundo para tener una serie de referencias objetivas buenas y malas.

¹ Propuestas de los Candidatos Sobre el Sistema Financiero y su impacto en éste. Documento de Política Pública. FUNDEF 2018.

Se incluyen dos ejemplos de éxito de Banca de Desarrollo que son España y Alemania. En contraste se incluyen dos casos que no son buena referencia. La primera es la Banca de Desarrollo de Brasil que tiene una presencia dominante en el sector financiero de ese país. Lo segundo en Estados Unidos el caso de sus instituciones de fomento al financiamiento hipotecario.

En este documento se trata de responder las siguientes preguntas:
¿Cuál es el papel que debe desempeñar en el desarrollo económico?
¿Cuál es el mejor modelo para seguir?

Este trabajo tiene los siguientes capítulos además de la introducción. En el segundo se hace una revisión de literatura económica sobre la Banca de Desarrollo, en el tercer capítulo el análisis del Banco Mundial como Banca de Desarrollo, en el cuarto capítulo se analizan los casos de España, Alemania, Estados Unidos y Brasil y un último capítulo con las conclusiones.



**REVISIÓN LITERATURA
SOBRE LA BANCA DE
DESARROLLO**

II.- REVISIÓN LITERATURA SOBRE LA BANCA DE DESARROLLO

No siempre el mercado logra asignar los recursos con la máxima eficiencia. A menudo se presentan externalidades negativas o fallas de mercado que invalidan los postulados de la teoría económica clásica. Por esta razón, es importante

entender el papel de la Banca de Desarrollo en la economía como un instrumento para corregir fallas de mercado.

En esta sección se hace una breve revisión de la literatura económica más relevante sobre la Banca de Desarrollo.

a) ¿Qué es la Banca de Desarrollo?

Se entiende por banca de desarrollo a aquellas instituciones cuya propiedad es totalmente o mayoritaria del gobierno. El origen de la banca de desarrollo se encuentra en la necesidad de mitigar las fallas de mercado. Son dos periodos en los que se crean el mayor número de Banca de Desarrollo en el Mundo.

El financiamiento del desarrollo sobre la base del pragmatismo, es decir, de la identificación de políticas que se ajusten a las circunstancias y condiciones de países que tienen profundas diferencias entre sí (Rogers, 2010; Rodrik, 2008). En ese contexto, tanto los bancos de desarrollo pueden y deben tener un papel activo.

Según Rezende (2017), “la mayoría de los bancos de desarrollo fueron creados para promover el desarrollo social o económico. De estos bancos de desarrollo, casi la mitad de ellos (49%) se establecieron durante los años de sustitución de importaciones entre 1946 y 1989 y casi dos quintas partes (39%) surgieron durante los años de globalización entre 1990 y 2011.”

Una de las ventajas claves de la canalización de recursos públicos por medio de los bancos de desarrollo es el impacto multiplicador positivo del apalancamiento. Los gobiernos financian el capital de los nuevos bancos de Desarrollo y sus incrementos de ese capital (Culpeper, Griffith-Jones y Titelman, 2015).

El cambiante paisaje económico y social mundial pone de relieve la necesidad de encontrar un marco de consenso para

Los mercados financieros latinoamericanos, en comparación con los de países desarrollados, ofrecen instrumentos menos sofisticados y operaciones concentradas en el crédito bancario, con escaso desarrollo

del mercado de capitales (Titelman, 2003). Esta situación, sumada al comportamiento de los oferentes de productos financieros, induce a que no toda la demanda sea adecuadamente satisfecha.

Existe bastante evidencia empírica que señala que el mercado financiero se ve

afectado por tales fallas de mercado en su relación con los negocios pequeños y con las actividades empresariales emergentes. La asimetría de información se genera debido a la dificultad para la banca de conocer la efectiva realidad del segmento o del cliente en particular.

b) La Banca de Desarrollo puede corregir fallas del mercado

Entre las funciones del Estado está la de generar condiciones que neutralicen los efectos de las fallas o distorsiones del mercado y lograr con ello que los recursos financieros sean accesibles a sectores potencialmente rentables, pero segregados por su inferior capitalización o historial.

Hay amplio consenso en que el Estado, más que intervenir directamente, debe favorecer las condiciones para que los mercados se comporten de una manera más eficiente y socialmente rentable. Lo ideal es identificar las fallas o distorsiones y la manera en que el Estado puede enfrentarlas de manera específica, sin introducir distorsiones secundarias o efectos indeseados (Román, 2002).

En no pocas ocasiones el mercado presenta distorsiones (o fallas) que alejan los equilibrios de los óptimos teóricos. En el caso de los mercados financieros, la literatura converge en fallas comunes, que son descritas para el caso de las microempresas por Román (2003)

y se caracteriza por la asimetría de información o percepción (no siempre bien fundada) de mayor riesgo crediticio y que implica altos costos de transacción.

Kampel y Rojze (2004), afirman que la información asimétrica, que se origina por la falta de información que tiene el oferente del crédito acerca del deudor, puede evitar el otorgamiento de créditos a largo plazo y además puede implicar el racionamiento del crédito o su inadecuado acceso a agentes económicos, regiones y sectores productivos.

Una de las justificaciones de la existencia de la Banca de Desarrollo es respecto de la dificultad y del alto costo que tiene para los intermediarios el evaluar y mitigar los riesgos de sus préstamos. Ello puede deberse a la asimetría de la información, a los elevados costos de transacción y a las externalidades que se desprenden del proceso de innovación productiva o del descubrimiento de nuevos productos, procesos o mercados.

(Micco, A. y U. Panizza, 2006).

Para reducir las fallas de mercado, las instituciones financieras y los deudores incurren en costos de transacción muy importantes, para obtener y procesar información. El costo de investigar a un prestatario, darle seguimiento y monitoreo son costos de transacción para el prestamista.

Es un hecho que para las empresas menos capitalizadas y para las nuevas empresas, los créditos de largo plazo son difíciles de conseguir y las tasas de colocación son más altas, lo que frecuentemente deriva en una asignación de recursos sub-óptima desde una óptica de entabilidad social (Crespi, 1999).

En este contexto, en la mayoría de los países de la OCDE, justifica la existencia de una Banca de Desarrollo como respuesta necesaria para complementar los vacíos producidos por las condiciones naturales del mercado financiero (Rivas, 2004).

c) Operatividad de la Banca de Desarrollo y el colateral.

Se sigue debatiendo si el colateral, o la ausencia de una forma adecuada del mismo, es el obstáculo que impide el acceso de las PYME al financiamiento de los bancos. Algunos argumentos dicen que la baja rentabilidad que se deriva de los altos costos de transacción, como sugiere el estudio de Levitsky (1996), son la principal causa de la escasez de crédito bancarios a la PYME.

Generalmente los bancos de desarrollo tienen un objetivo de política que está estrechamente relacionada con el desarrollo económico de un país o de un sector determinado.

Se considera que idealmente deberían ser un instrumento de política gubernamental eficiente y eficaz para cubrir vacíos estructurales del financiamiento y además desempeñar un papel anticíclico en las crisis económicas, cuando interviene inyectando liquidez y mitigando la contracción del crédito para reactivar la actividad económica. (Gutiérrez et al., 2011).

En resumen, las fallas de mercado son las que justifican en gran medida la intervención gubernamental a través de la banca de desarrollo.

El temor a la siniestralidad y la insuficiencia de garantías en los préstamos a las PYME aparecen, justificadamente, como elementos importantes de las decisiones de los bancos de no otorgar préstamos a las PYME.

Con respecto al riesgo de crédito, el marco de gestión de riesgos será distinto si el Banco de Desarrollo es de primer piso o de segundo piso. En el caso de los de primer piso, además de administrar el riesgo de crédito directo del cliente o proyecto, los Bancos de Desarrollo tendrán el reto de recolectar pagos y ejecutar colateral, lo que puede ser particularmente desafiante en entornos políticos y sociales en los que predomina una cultura de falta de pago al Estado, estimulada, por ejemplo, por condonaciones que hayan tenido lugar en el pasado. (H. Rudolph, T. Homa y E. B. Beneit. 2011).

Si el Banco de Desarrollo es de segundo piso, debe tener un buen sistema de evaluación del riesgo de sus contrapartes, los intermediarios financieros privados, lo cual se torna más difícil cuando estos incluyen entes no regulados o supervisados. (H. Rudolph, T. Homa y E. B. Beneit. 2011).

Las garantías de crédito constituyen uno de los instrumentos financieros más ampliamente utilizados por la banca de desarrollo a nivel mundial para promover el crédito hacia sectores o segmentos económicos con acceso limitado, en particular las pequeñas y medianas empresas (PyME). Los fondos de garantía de crédito se han empleado desde comienzos del siglo XX (Beck, Klapper y Mendoza, 2008).

Cabe destacar que en la mayoría de los países de América Latina el tamaño de los esquemas de garantías de crédito del sector público es bastante limitado en comparación con el de otras regiones, sobre todo Asia (Beck, Klapper y Mendoza, 2008).

Por lo tanto, la banca de desarrollo debe ser un mecanismo para complementar el proceso de intermediación financiera de la banca comercial y de otras instituciones privadas, corrigiendo los fallos de mercado. Es importante analizar cómo surge la Banca de Desarrollo que en la actualidad sigue funcionando en el mundo.



**EL BANCO MUNDIAL
COMO BANCO
DE DESARROLLO**

III.- EL BANCO MUNDIAL COMO BANCO DE DESARROLLO

Es importante dar una revisión general sobre el cómo surge la Banca de Desarrollo en el Mundo para corregir fallas de Mercado y facilitar una salida entre partes distintas de la Primera Guerra Mundial.

El problema era la necesidad de financiamiento que existía después de la Segunda Guerra Mundial para la reconstrucción. Nadie le iba a prestar a las naciones que estaban en quiebra pero que necesitaban de crédito para financiar su reconstrucción. Por esta razón es relevante recordar que es en este contexto que se crea el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Resolvieron un problema de financiamiento para los países que se salían de la guerra.

Aún no había concluido el conflicto bélico, cuando norteamericanos y británicos en

1944 se reunieron en New Hampshire con el objetivo de discutir medidas monetarias y cambiarias a ser adoptadas en la posguerra.

El Banco Mundial, se creaba por la necesidad de que los países tuvieran acceso al crédito porque nadie les iba a prestar bajo las circunstancias en las que se encontraban.

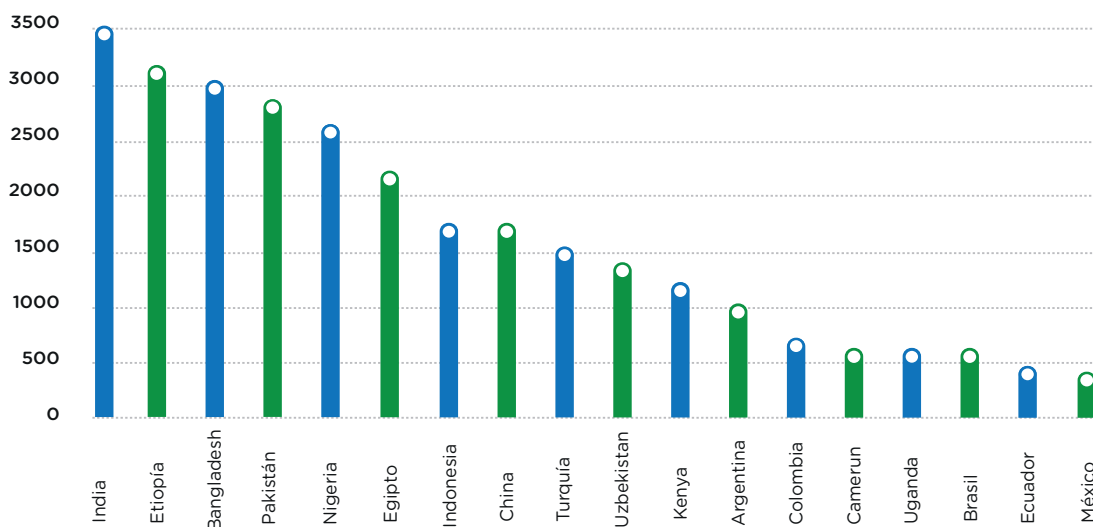
En el tiempo el Banco Mundial era la reconstrucción de los países devastados por la Segunda Guerra, principalmente los países europeos y Japón.

Desde la reunión en Bretton Woods, el Banco fue ampliando sus funciones y aglutinando otras instituciones, dando lugar a lo que hoy se conoce como “El Grupo del Banco Mundial”, una organización compleja que abarca cinco instituciones.

En la siguiente gráfica se puede observar claramente que el Banco Mundial presta más a los países en vías de desarrollo y pobres. Por ejemplo, el Banco Mundial

financia proyectos a países pobres del Mundo y subdesarrollados como la India, Etiopía y Bangladesh entre otros.

Gráfica III.1
Financiamiento del Banco Mundial para países asociados
(Millones de dólares)



Elaboración propia con datos de CNBV.

Actualmente, el Banco Mundial interviene en el financiamiento a proyectos productivos en países en desarrollo y en casos de desastres naturales que afectan a las economías en desarrollo.

préstamos, donaciones, inversiones en capital accionario y garantías para ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la pobreza y generar oportunidades ascendieron a casi USD 47, 000 millones.

Además, al Banco Mundial financia proyectos para el sector social, la lucha contra la pobreza, el alivio de la deuda y el buen gobierno.

Con este ejemplo podemos ver como la Banca de Desarrollo surge para corregir una falla de mercado y tiene como función corregir sus imperfecciones. El ejemplo también revela como después buscan otros mandatos para mantenerse.

En el ejercicio de 2018 los fondos del Banco Mundial comprometidos en

IV.

ANÁLISIS DE MODELOS DE BANCOS DE DESARROLLO EN EL MUNDO

IV.- ANÁLISIS DE ALGUNOS BANCOS DE DESARROLLO EN EL MUNDO

En esta sección se analizan los casos de Banca de Desarrollo en España, Alemania, Estados Unidos y Brasil. Es importante comprender cómo funciona la Banca de Desarrollo en otros países para aprender de las experiencias positivas y también de las prácticas que no son buenas para evitarlas.

IV.1 España: Banco de Desarrollo eficiente

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las elecciones de octubre de 1982 con Felipe González. Un cambio importante que hizo durante su gobierno para sufragar el déficit público fue reducir la banca pública y apoyarse en la banca privada para financiar sus proyectos.

El dinero que la banca privada le presta al Estado español estaban respaldados con la garantía de su banca pública, impulsando así la expansión del crédito.

En el caso Español, el sistema crediticio en la actualidad está formado por las entidades de crédito e incluye a los bancos, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito, los establecimientos financieros de crédito y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

A) Breve historia del ICO

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) es el Banco de Desarrollo en España. En 1988 se modificó

su naturaleza jurídica y pasó de ser un Organismo Autónomo para convertirse en una Sociedad Estatal con consideración de entidad de crédito.

La reforma de la Banca de Desarrollo en España se hizo en mayo de 1991. Tuvo dos acciones fundamentales. Una de ellas fue la integración de toda la Banca Pública en la Corporación Bancaria de España, Argentaria, que nace como banca comercial y con un objetivo de privatización gradual.

Argentaria fue promovida por el gobierno de Felipe González, que quiso crear una compañía tenedora que agrupase las entidades financieras entonces en manos del estado. Así nació la “Corporación Bancaria de España”, que cambió su nombre a “Argentaria”.

En el momento de su creación absorbió a las siguientes entidades:



Esta institución fue paulatinamente privatizada entre 1993 y 1998. Finalmente, el 19 de octubre de 1999, se fusionó con el Banco Bilbao Vizcaya (BBV) y otras entidades menores que pertenecían al grupo (como el Banco de Alicante, el Banco del Comercio o la Banca Catalana), dando origen al actual Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

La segunda acción fue el mantenimiento del ICO, como entidad independiente. Como banco público el ICO concede préstamos para financiar operaciones de inversión o necesidades de liquidez, de las empresas tanto dentro como fuera de España.

En esta faceta, el ICO actúa de dos formas: bien directamente para grandes proyectos de inversión realizados por grandes empresas donde ICO directamente analiza y asume el riesgo de las operaciones, o bien a través de intermediarios financieros, mediante las denominadas “líneas de mediación” (segundo piso) donde el análisis

de las operaciones y la asunción del riesgo, recaen en las entidades financieras colaboradoras.

El ICO, a lo largo de su historia, ha aprendido a actuar como un acordeón anticíclico: encogiéndose cuando la situación económica es boyante y extendiéndose en las situaciones críticas.

En la actualidad representa alrededor del 2% del total del crédito directo. Esto no siempre fue así ya que entre 1970 y 1990 el crédito del ICO representaba entre el 11 y el 15% del total.

Las actividades de primer piso representan el 30% del total de su actividad y dentro de este segmento el financiamiento a las grandes empresas es relevante.

Las actividades de segundo piso representan el 70% como se puede ver en el siguiente cuadro.

Tabla IV.1 Actividades del ICO Porcentaje Dentro del Total De Creditos del ICO.



**Las actividades de segundo piso siempre están dirigidas a autónomos y PYMES.*

Según el ICO las actividades de segundo piso van dirigidas principalmente a las pequeñas y medianas empresas.

Es importante analizar el tamaño de ICO y se puede concluir que es pequeño. en relación con otros bancos en España.

**Tabla IV.2 Ranking de Bancos España por Activos 2018*
(Miles de millones de dólares)**

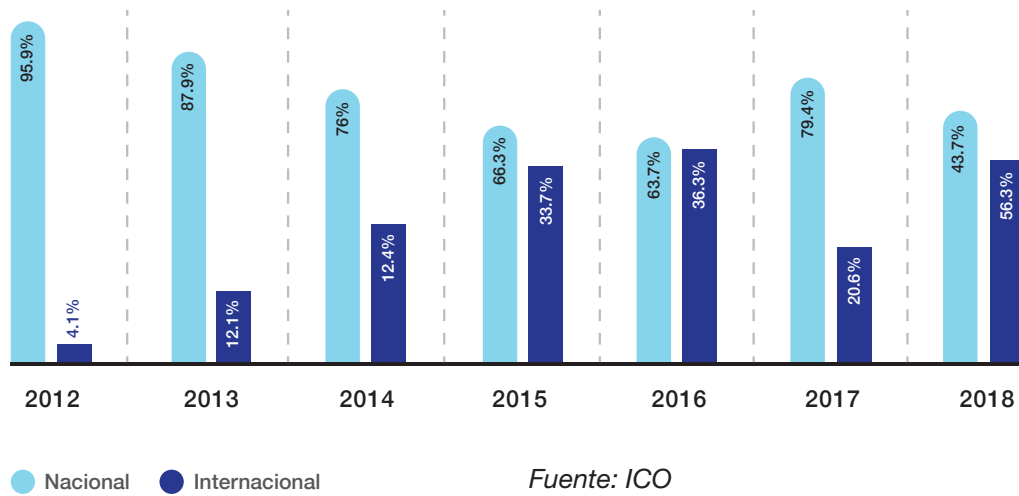
| | |
|---------------------------|------|
| Santander | 1649 |
| BBVA | 765 |
| Banco Sabadell | 252 |
| Deutsche Bank | 19.5 |
| Banca March | 17.5 |
| Banco Cooperativo Español | 13.2 |
| Banco Cetelem | 8.9 |
| Wizink Bank | 5.7 |
| Banco Caixa Geral | 5.5 |
| ICO | 0.05 |

Fuente: Statista

El ICO como banco público de promoción del crecimiento económico y la actividad empresarial es apoyar a las empresas españolas en su salida al exterior y ofrecer instrumentos financieros para su expansión internacional.

En 2018, el volumen de préstamos y garantías formalizados por el Instituto destinados a promover la internacionalización de la empresa española, ascendieron a 2808 millones de dólares, representando más del 56% del total de préstamos formalizados en el ejercicio.

Gráfica IV.1 Destino Financiamiento ICO



El Grupo ICO comercializa una amplia variedad de líneas de financiación que se clasifican en dos grandes áreas o ejes estratégicos de actividad: empresas y emprendedores e internacionalización.

El ICO tiene las siguientes líneas de crédito, enfocadas particularmente al impulso empresarial.

Línea de Empresas y emprendedores.- Destinada a financiar hasta el 100% de las inversiones en España, así como las necesidades de liquidez y el financiamiento de proyectos de rehabilitación de viviendas

y edificios realizados por comunidades de propietarios y particulares.

Crédito comercial.- Facilita liquidez a las empresas mediante el anticipo de facturas emitidas procedentes de su actividad comercial a corto plazo y el financiamiento de la etapa de fabricación de bienes o servicios que vayan a ser objeto de venta en el territorio nacional.

Garantía SGR.- Destinada a financiar a empresas que cuentan con el aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) o de la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA).

Tabla IV.3 Créditos otorgados 2018 (Millones de dólares)

| | Monto | No. Operaciones |
|----------------------------------|-------|-----------------|
| Área de Empresas y emprendedores | 1650 | 29,873 |
| Crédito Comercial | 1569 | 1,730 |
| Línea Garantía SGR | 7.9 | 70 |
| Otras líneas | 1.13 | 2 |

Fuente: ICO

Por tamaño de empresa financiada, el 66.3% de las operaciones del ejercicio 2018 se ha destinado a micropymes (entre 1 y 9 empleados), porcentaje que se eleva

hasta el 90.5% si se incluyen las pequeñas empresas (todas aquellas que tienen hasta 49 trabajadores).

**Tabla IV.4 Importe Crédito otorgado a Empresas 2017
(Millones de dólares)**

| | Importe crédito |
|---|-----------------|
| Entre 1 y 9 empleados (micropyme) | 1,083 |
| Entre 10 y 49 empleados (pyme) | 752 |
| Entre 50 y 249 empleados (mediana) | 465 |
| A partir de 250 empleados (resto de empresas) | 343 |
| Total | 2,643 |

Fuente: ICO

Por lo que se refiere a la distribución por volumen de crédito, el 54.4% de las operaciones presentan un importe inferior o igual a 28,250 euros, mientras que el 84.6% no superaban los 84,750 dólares. Si consideramos el importe medio del préstamo por cliente, dado que es frecuente que un mismo prestatario formalice más de una operación, éste se ha situado en el año 2018 en 131, 247 dólares.

El volumen de actividad realizado a través de líneas ICO en 2018 presenta una amplia distribución sectorial, si bien sólo cuatro agrupaciones sectoriales concentran cerca del 60% del volumen total del ejercicio. En concreto, industrias manufactureras acumula un 17.3% del total, mientras que las incluidas en “comercio al por mayor” y “alimentación” presentan un peso relativo del 16.4% y el 13.3% respectivamente. Por último, “transporte y almacenamiento” concentra un 10.3% del total.

Tabla IV.5 Sectores a los que el ICO presta

| | |
|---|-------------|
| Industrias manufactureras | 17.3% |
| Comercio al por mayor | 16.4% |
| Alimentación | 13.3% |
| Transporte y almacenamiento | 10.3% |
| Construcción y actividades inmobiliarias | 8.4% |
| Servicios empresariales | 6.7% |
| Comercio al por menor | 5.9% |
| Química y papel | 5.6% |
| Hostelería | 4.6% |
| Tecnologías de la Información y la comunicación | 3.1% |
| Textil y moda | 3.0% |
| Sanidad y educación | 2.5% |
| Otros servicios | 1.5% |
| Energía y recursos naturales | 1.5% |
| Total | 100% |

Fuente: ICO

En lo referente al impacto sobre la actividad económica del financiamiento por el ICO en 2018 en 2018 lo calculan en términos de PIB, en 8,828 millones de dólares, equivalente al 0.7% del PIB. Del mismo modo, esta actividad de financiamiento ha supuesto 1,609 millones de dólares en inversión, que representa el 0.6% del total de la formación bruta de capital fijo realizada en España en 2018.

El dato anterior que calcula el propio ICO demuestra que la actividad crediticia en España la realizan los bancos privados.

El caso de la Banca de Desarrollo en España es una experiencia interesante porque no se necesita algo inmenso, lo importante es eficiencia y efectividad.

IV.2 Alemania: Banca de Desarrollo efectiva a pesar de ser grande

A continuación, hacemos un análisis de la Banca de Desarrollo en Alemania. Sin embargo, es importante tener un panorama general sobre el complejo sistema bancario de dicho país para poder comprender el contexto de su banca pública.

El primer pilar del sistema bancario es el sector bancario comercial privado que está dominado por tres grandes grupos bancarios: Deutsche Bank (incluida su filial Deutsche Postbank), Commerzbank e HypoVereinsbank (una subsidiaria de propiedad del UniCredit Bank Group de Italia).

La mayoría de los bancos del sector público (el segundo pilar del sistema bancario) son las cajas de ahorro regionales (Sparkassen) y tienen el mandato de apoyar el desarrollo económico dentro de su región. Las cajas de ahorros no tienen accionistas, sino que están respaldadas por un organismo público responsable, normalmente la autoridad local respectiva (ciudad, pueblo o distrito) o una asociación municipal especial establecida para ese propósito.

Principalmente no son entidades que maximizan los beneficios y apoyan el

desarrollo económico en la ciudad, la ciudad o el distrito al ofrecer una amplia Los bancos del sector público también incluyen el KfW y seis Landesbanken regionales. Proporcionan servicios de banca mayorista, para las cajas de ahorro, y son los principales bancos de los gobiernos estatales y regionales, aunque algunos también tienen presencia en otras áreas.

KfW y Landesbanken también ofrecen préstamos hipotecarios y corporativos y ofrece otros servicios de banca comercial y de inversión.

Los bancos de desarrollo son de propiedad pública, están garantizados por el gobierno regional o central y tienen un mandato de política pública. Se financian principalmente a través de los mercados de capital a bajas tasas de interés debido a las garantías públicas.

El mayor banco de este tipo es Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), que es propiedad conjunta del gobierno federal y los estados, y se especializa en préstamos para vivienda y PYME, y en financiamiento de exportaciones e importaciones.

Este tipo de bancos operan tanto en el sector público como en el privado, a nivel nacional como regional, y generalmente se enfocan en préstamos para industrias medianas. También se financian principalmente a través de los mercados de capitales.

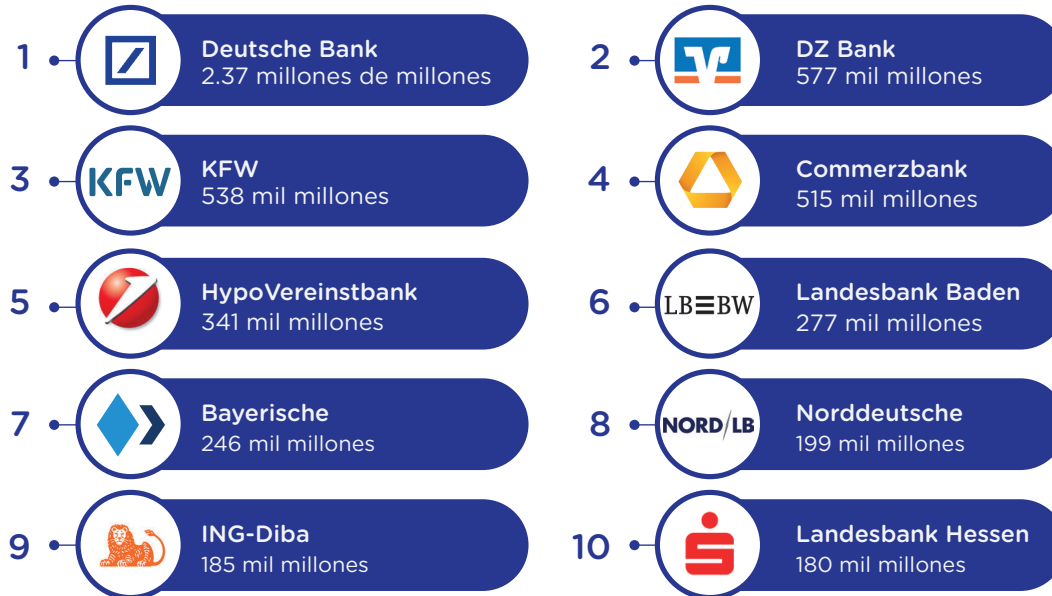
Tabla IV.6 Tres pilares del Sistema Bancario Alemán

| | | | |
|------------------------|-------|-------|----|
| BANCOS PRIVADOS | 271 | 3.089 | 49 |
| BANCOS PÚBLICOS | 423 | 2.143 | 34 |
| COOPERATIVAS | 1,033 | 1,085 | 17 |

● Número de Instituciones ● Total activos (bn dólares) ● Total activos (%)

Fuente: Statista

Tabla IV.7 Ranking Bancos Alemania por Activos



Fuente: Statista

*cantidades en dólares

A continuación se hace un análisis de tamaño en el Sistema Financiero Alemán. operación de KfW como un banco de gran

IV.2.1 Banco de Desarrollo Alemania (KfW)

El KfW es uno de los bancos de desarrollo públicos más importantes del mundo. El KfW se apoya en dos pilares: la promoción doméstica y la internacionalización que engloba el financiamiento de proyectos en países en desarrollo y la internacionalización de las empresas europeas. El KfW trabaja a través de la banca con un esquema de “segundo piso”

Entre sus filiales se encuentra DEG, institución financiera alemana de desarrollo, que tiene oficinas en Brasil, México y Perú. DEG se concentra en los sectores de finanzas, infraestructura, agricultura e industria de Latinoamérica y el Caribe, el primero de los cuales da cuenta de aproximadamente un tercio de sus compromisos financieros en la región. KfW es uno de los 10 mayores bancos alemanes y es propiedad del Gobierno Federal en un 80%. El banco fue fundado en 1948 y tiene su sede en Frankfurt, Alemania.

El banco alemán de desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) otorga créditos a pequeñas y medianas empresas (pymes)

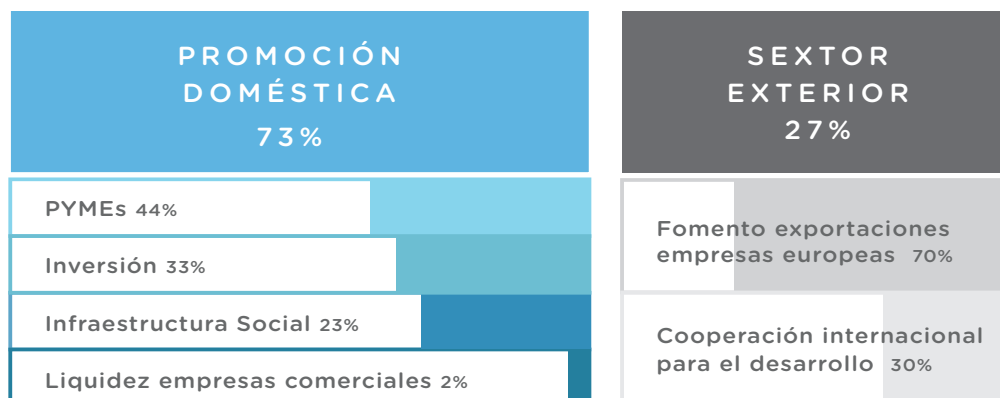
y también financia grandes proyectos de telecomunicaciones, transporte, infraestructura de energía e industriales en Alemania y en otras partes del Mundo.

El KfW recibe una parte de sus fondos para el financiamiento de los proyectos del presupuesto federal por casi 2,596 millones de dólares el año. También emplean fondos del mercado de capitales además del capital propio. En 2015, el capital del KfW ascendió a unos 5,073 millones de dólares.

Como muestra el diagrama, la “promoción doméstica”, absorbe la parte más importante de los recursos del banco con el 73%. Dispone de cuatro segmentos: el financiamiento de pequeñas y medianas empresas (44% del total desembolsado por el KfW en promoción doméstica), el financiamiento de proyectos a largo plazo (33%), el financiamiento de la infraestructura social y municipal (23%) y una red de productos derivados (titulizaciones, seguros a la exportación) para favorecer el acceso a liquidez de las empresas comerciales (2%).

Nota: Todas las actuaciones del KfW se hacen a través de la banca de "segundo piso"

Tabla IV.8 Inversión de KfW



Fuente: Datos KfW

Además, KfW asigna préstamos con tasas de interés preferenciales favorables principalmente a países pobres y poco desarrollados. financieras con recursos presupuestales

Tabla IV.9 Volumen de cuentas por cobrar

| (En Millones de dólares) | |
|---|----------------|
| Préstamos y anticipos a Bancos | 431,417 |
| Compromisos de préstamos irrevocables | 91,236 |
| Pasivos contingentes de garantías financieras | 2,541 |
| Total | 525,194 |

Fuente: Datos KfW

El volumen de cuentas por cobrar (préstamos y anticipos a bancos y clientes, incluidos los compromisos de préstamos irrevocables, préstamos mantenidos en fideicomiso y garantías) es de 525, 194 millones de dólares.

Anivel internacional destina aproximadamente 8 mil millones de dólares para fomentar programas de desarrollo en África, Asia,

América latina y Europa sudoriental, proteger el clima y el medio ambiente. El espectro de países es diverso, cooperan con países en desarrollo y países emergentes.

La principal enseñanza de la Banca de Desarrollo en Alemania es que a pesar de ser grande es efectiva porque tiene un mandato claro en el tema de crédito y no es un intrusivo porque viene de un tema cultural.

IV.3 Fannie Mae y Freddie Mac en EU: alto costo fiscal

En septiembre de 2008 Henry Paulson, secretario del Departamento del Tesoro del Gobierno estadounidense, anunció el rescate de las dos mayores hipotecarias públicas de Estados Unidos: Freddie Mac y Fannie Mae.

La figura elegida para el rescate es la “tutela legal” que daba el tiempo necesario para lograr una reestructuración de las dos compañías que incluía con una inyección de capital con recursos del Gobierno. El Tesoro comprometió en este rescate 200 mil millones de dólares (100 mil millones máximo en cada una).

Sin embargo, en respuesta a las estimaciones de las pérdidas, el Tesoro primero aumentó su compromiso a \$ 200 mil millones por empresa en mayo de 2009. Luego eliminó el límite total del rescate de forma silenciosa a finales de 2009, prometiendo compensar cualquier valor neto negativo adicional en 2010, 2011 y 2012. Este esquema fue equivalente a escribir un cheque en blanco al Tesoro para el rescate de Fannie Mae y Freddie Mac.

En mayo de 2009, se hicieron otras dos modificaciones a los acuerdos de tutela. El límite de activos de \$ 850 mil millones se elevó para Fannie Mae y Freddie Mac a \$ 900 mil millones y el límite de deuda aumentó al 120% del límite de activos.

El límite del 31 de diciembre de 2010 en la cartera de cada una de las entidades era de \$ 810 mil millones.

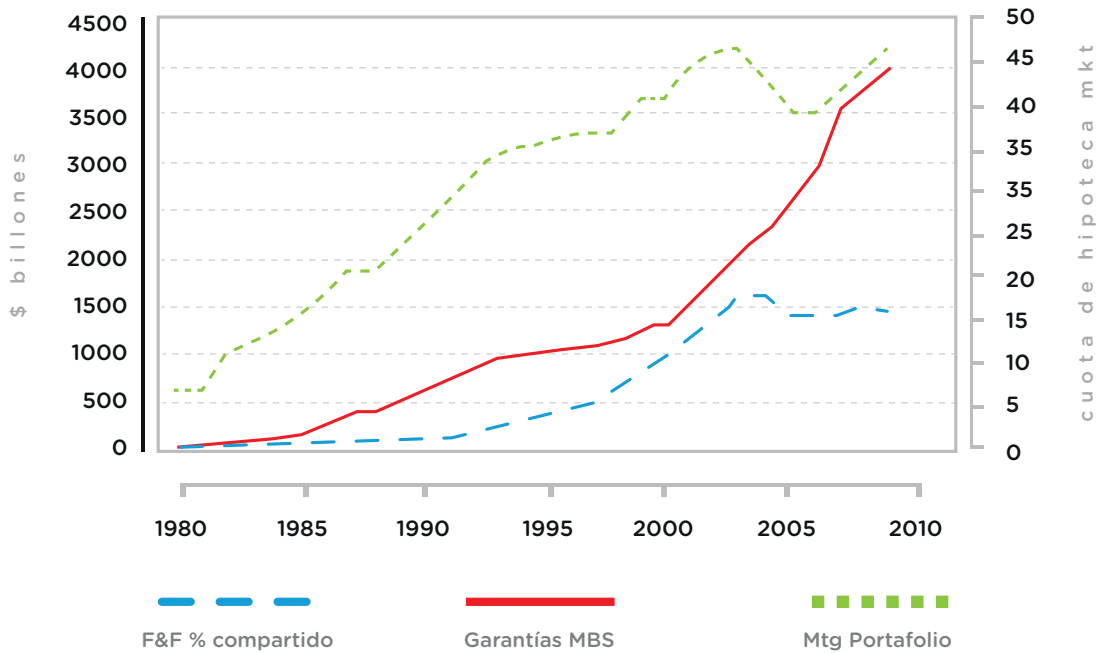
En un informe de enero de 2010 la Oficina de Presupuesto del Congreso estimó que el costo del rescate agregó \$291 mil millones al déficit federal en 2009 y que agregará otro \$ 99 mil millones en 2010-2019.

Para poder comprender por qué se tuvo que rescatar a estas instituciones de garantía hipotecaria es importante entender la dimensión de tamaño de dichas instituciones.

En el 2008 el balance de Fannie Mae era de 869 millones de dólares y Freddie Mac de 842 millones de dólares no obstante, fuera de balance queda lo más relevante de su participación en el mercado hipotecario las instituciones que garantizan y que alcanzaron los 3,900 mil millones de dólares. El peso de las dos instituciones pasaron del 5% del crédito hipotecario (1.5% PIB) en 1920 a 52% del crédito (39% PIB) en 2009.

Este crecimiento de Fannie y Freddie se muestra en la Gráfica IV.2. El lado izquierdo proporciona el valor total en dólares de los compromisos de Fannie y Freddie al mercado hipotecario a través de sus carteras y sus emisiones netas de MBS, mientras que el lado derecho representa su participación en el mercado hipotecario.

Gráfica IV.2 Crecimiento Fannie Mae y Freddie Mac



Source: FHFA and Federal Reserve

Fannie y Freddie estaban interconectados con el sistema financiero porque muchas empresas financieras mantenían sus créditos hipotecarios o la deuda de mercado por estas.

Como describe Tustain (2007), los prestamistas hipotecarios se deshicieron del riesgo de impago (default) de los deudores subprime, empackando las hipotecas en bonos llamados Mortgage Backed Securities (MBS) que vendieron a otras organizaciones financieras.

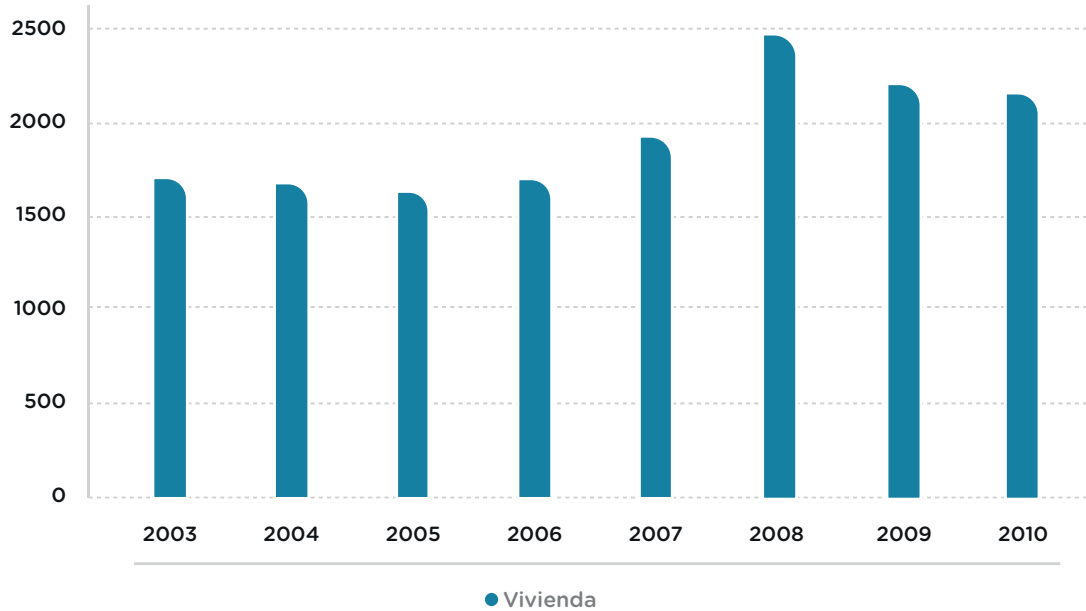
La gráfica muestra los tenedores y valores respaldados por Fannie y Freddie entre 2003 y 2010. Para tener una idea de la

magnitud, combinando toda la deuda de las hipotecarias y los valores respaldados había \$8.1 trillones de dólares al final de 2009, haciendo de este uno de los mercados de renta fija más grandes del mundo.

Para comparación, el gobierno federal debía \$7.8 trillones y todas las compañías no financieras combinaban \$7.1 trillones.

Como se desprende de la figura, las tenencias de deudas de Fannie y Freddie y valores del gobierno (federal, pero también estatal y local) y la Reserva Federal (a partir de en 2009) han ido en aumento.

Gráfica IV.3 Participaciones de Agencias y Valores respaldados por GSE, miles de millones de dólares.



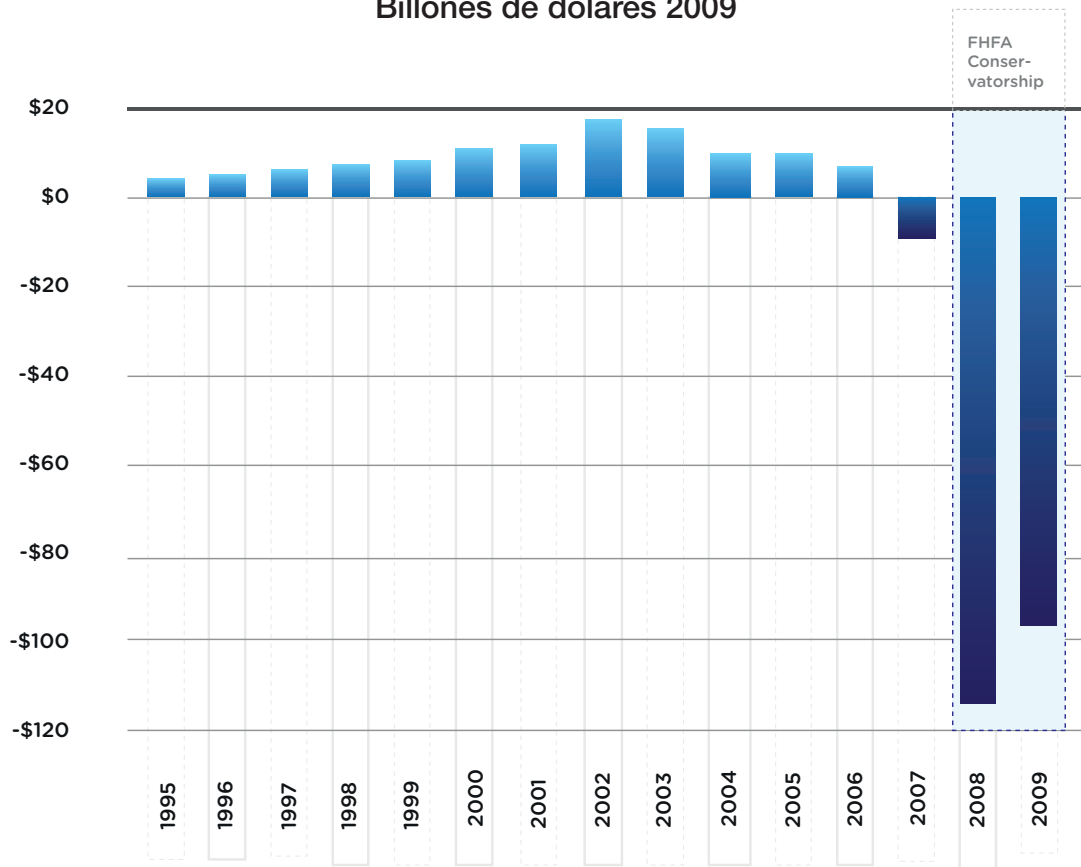
Fuente: Statista

Con el colapso de los mercados de vivienda en todo el país, una profunda recesión. El riesgo cada vez mayor cartera hipotecaria generó en Fannie Mae y Freddie Mac mostraron sus primeras pérdidas en 2007.

Fannie y Freddie fueron colocados en la tutela del gobierno en 2008 para garantizar que tuvieran el capital necesario para cubrir

las pérdidas de los activos hipotecarios en incumplimiento en sus carteras. La toma de control federal le ha costado directamente al contribuyente federal unos \$180 mil millones de dólares hasta marzo de 2011, y el contribuyente federal podría perder entre \$221 mil millones y \$363 mil millones adicionales según el Tesoro de los Estados Unidos.

**Gráfica IV.4 Ingreso Neto Combinado de Fannie y Freddie Mac
Billones de dólares 2009**



*Fuente: Federal Housing Finance Agency
2011 Report to Congress.*

Sin embargo, como se mencionó al inicio de este capítulo, la pérdida fue mucho mayor a la esperada originalmente.

En resumen, Fannie Mae y Freddie Mac garantizaban hipotecas por valor de cinco billones de dólares con un capital de apenas 80,000 millones de dólares. Con semejante apalancamiento, una variación mínima en las pérdidas estimadas es suficiente para liquidar todo el capital.

Por lo mismo, se ha convertido en parte fundamental del entramado financiero de Estados Unidos, ya que, al prácticamente desaparecer la demanda privada de derivados hipotecarios en los últimos meses, han acaparado más del 70% de la actividad del mercado secundario. Son parte de la solución, pero también fueron parte fundamental del problema.

La lección importante es que nada es gratis y en la Banca de Desarrollo si te equivocas se paga un alto costo fiscal.

IV.4 Brasil: Banca de Desarrollo dominante e intervencionista.

El sistema financiero de Brasil fue delineado en función de una estrategia relativamente cerrada y dirigida por el Estado. Entre sus características más importantes se encuentra que la banca de desarrollo desempeña un papel primordial en el financiamiento de grandes proyectos de empresas públicas y privadas.

La banca de desarrollo en Brasil se compone de un número muy grande de bancos. Entre los más importantes destacan:

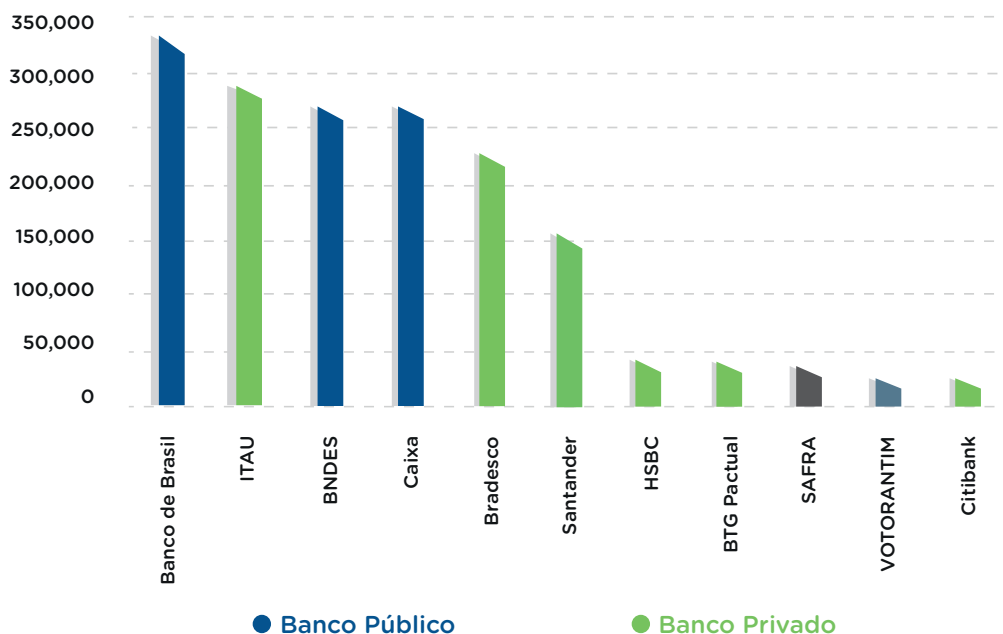
En Brasil tres de los cuatro bancos más grandes tienen una participación del Estado como se observa en la gráfica y de los cinco bancos más grandes en Brasil tres son públicos.

Esquema IV.4.1 Bancos de Desarrollo Brasil



En Brasil tres de los cuatro bancos más grandes tienen una participación del Estado como se observa en la gráfica y de los cinco bancos más grandes en Brasil tres son públicos.

**Gráfica IV.5 Bancos Brasil por Tamaño Activos
(Millones de dólares)**



Fuente: Banco Central de Brasil

El Banco do Brasil S.A. es una institución financiera brasileña, constituida con participación del gobierno federal del 70% de las acciones. En referencia a las acciones del Banco do Brasil se negocian en la Bolsa de Valores de Sao Paulo. Su activo total es de 345 mil millones de dólares y se considera el Banco más grande de América Latina.

En esos sesenta años, la economía brasileña pasó por un intenso proceso de transformación estructural, con la construcción de un parque industrial amplio y diversificado y con el desarrollo simultáneo de un sector agropecuario moderno. El BNDES ha sido el principal ofertante de crédito de largo plazo en moneda nacional.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) fue establecido el 20 de junio de 1952 y busca promover, en los proyectos que solicitan apoyo, el desarrollo local y regional de Brasil. A pesar de no ser el banco más grande sí es el más activo como institución de desarrollo.

El BNDES ha desempeñado, también, un importante papel anticíclico y estabilizador en el mercado de crédito nacional. En los momentos en que el crédito bancario privado se contrae, como ocurrió en la crisis financiera de 2008, el Banco expandió significativamente su volumen y su participación relativa en el

crédito, principalmente en el financiamiento para empresas de menor tamaño, las más afectadas por la escasez de liquidez.

Los bancos públicos son los que se encargan de los mercados de más alto riesgo, son los principales intermediarios del financiamiento de largo plazo: el Banco do Brasil financia inversiones y cultivos de empresas agropecuarias; la Caixa Econômica Federal financia hipotecas, y el BNDES financia a la industria agropecuaria, a la industria manufacturera, infraestructura, a proyectos de mpmes y proyectos sociales.

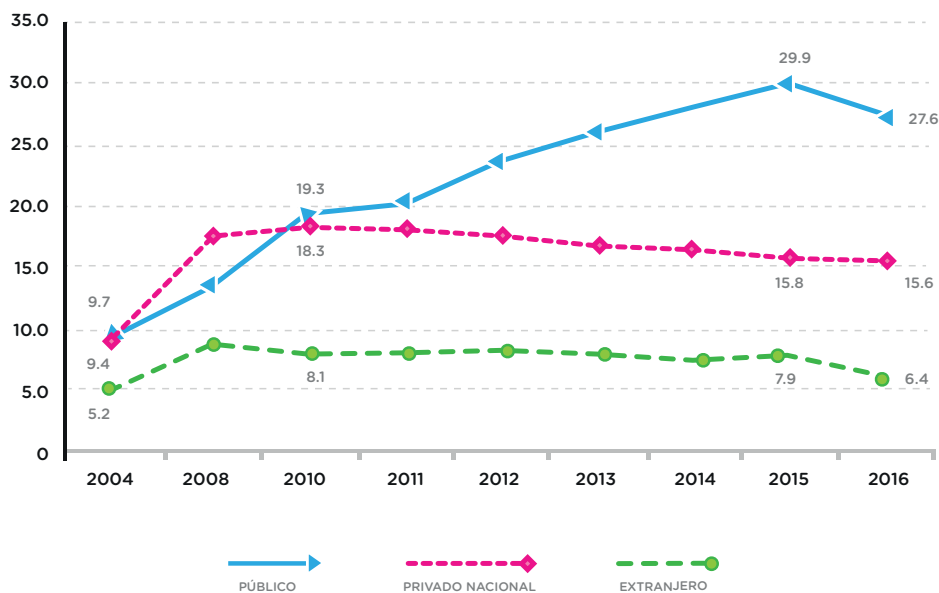
El gobierno brasileño atacó los efectos de la crisis del 2008 con una serie de acciones designadas para resolver el serio problema de liquidez que se presentó en la economía.

Estas medidas buscaban incrementar la oferta de dinero en la economía por 22 billones de dólares. En este sentido, hay que resaltar la decisión del gobierno de permitir a los dos más grandes bancos comerciales públicos adquirir participación en instituciones financieras privadas sin la necesidad de ninguna licitación pública.

Esta medida no era solo para soportar a las instituciones financieras más pequeñas, sino principalmente dar una mayor oferta de crédito.

Como se puede observar en la gráfica, los bancos públicos llegaron a cubrir el espacio que dejarían en la oferta de crédito los bancos privados y para 2010 alcanzarían el 19% y seguiría subiendo hasta casi el 30%.

Gráfica IV.6 Crédito Otorgado por tipo de Banco (% PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil

En los últimos años, el crédito del sector público ha encerrado a Brasil en una trampa. La justificación para la intervención del sector público es corregir las fallas del mercado preexistentes. En este sentido, el fundamento de los préstamos de las instituciones del sector público otorgan son de largo plazo para inversiones que de otra manera no tendrían lugar debido a la ausencia de mercados crediticios a largo plazo.

Sin embargo, al tratar de resolver este problema mediante el uso de líneas de crédito baratas con subsidios implícitos sustanciales que suponen una carga indebida para el presupuesto, se puede ejercer una presión al alza indeseable sobre las tasas de interés.

La política de Brasil de continuar expandiendo el crédito del sector público, ha elevado la participación de los bancos públicos en el total de préstamos bancarios a casi el 28 por ciento desde solo el 9.7 por ciento a principios de la década de 2000.

La exposición del crédito público ha ocasionado que el privado no crezca como es debido, se ha dado un efecto sustitución.

Es decir, en Brasil se tiene un sistema de bancos públicos demasiado intrusivo, son los resultados deseados y que ha permitido que los bancos privados se desarrollen y otorguen el crédito necesario.

V.

CONCLUSIONES



V.- CONCLUSIONES

La Banca de desarrollo tiene el objetivo de ser un instrumento de política pública que corrige fallas de Mercado como:

- Asimetría de información
- Percepción de mayor riesgo crediticio
- Costos de transacción
- Riesgo Moral
- Crédito a quién no se le puede otorgar

La Banca de Desarrollo tiene que tener claridad en el mandato.

No se desconoce la importancia del papel contracíclico que puede tener la banca estatal de desarrollo, especialmente en períodos de baja coyuntura, pero los peligros para el mediano plazo que conllevaría su reestablecimiento son muy grandes.

Experiencias exitosas de la Banca de Desarrollo tenemos a España y Alemania. Son modelos que han permitido ser buenos complementos entre la banca pública y la banca privada.

Como malas experiencias tenemos a las hipotecarias públicas en Estados Unidos que representaron un costo fiscal muy alto durante la crisis y la Banca de Desarrollo de Brasil porque es dominante en el mercado financiero.

De las lecciones aprendidas, la primera es que la mayor actividad de la Banca de Desarrollo no es una política pública libre de riesgos. Te equivocas y tienes que pagar como el caso de E.U.

Si el mercado de capitales no se desarrolla suficiente en el futuro inmediato el financiamiento deberá provenir de los bancos privados.

En resumen la participación del Estado en el financiamiento del desarrollo debe concentrarse al fortalecimiento del marco legal para el mercado de capitales y de la actividad de la banca de segundo piso. La banca de desarrollo es una herramienta complementaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Thorsten; Klapper, Leora F.; Mendoza, J. 2008.** The typology of partial credit guarantee funds around the world. Policy Research working paper; no. WPS 4771. Washington, DC: World Bank.
- Crespi, F. 2009.** "Ownership Structure, Internal Financing And Investment Dynamics," Manchester School, University of Manchester, vol. 78(3), pages 242-258, June.
- Culpeper, R., Stephany, G., y Titelman Kardonsky, D., 2015.** Bancos multilaterales de desarrollo, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Gutiérrez, E., H. Rudolph, T. Homa y E. B. Beneit. 2011.** "Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency". Policy Research, Working Paper 5729. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Levitsky, J. 1996.** "Sistemas de Garantías de Crédito. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe" Banco Interamericano de Desarrollo.
- Micco, A. y U. Panizza. 2006.** "Bank Ownership and Lending Behavior". Economics Letters, 93(2):248–254, Elsevier.
- Rezende, F. 2017.** "Why does Brazil's banking sector need public banks? What should BNDES do?," PSL Quarterly Review, Economia civile, vol. 68.
- Rivas, Jose. 2007.** "Credible collusion in a model of spatial competition," Papers in Regional Science, Wiley Blackwell, vol. 86(4), pages 633-642, November.
- Rodrik, Dani, 2008.** "Growth After the Crisis," CEPR Discussion Papers 7480, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Rudolph, H. P. 2011.** "State Financial Institutions: Can they be Relied on to Kick-start Lending". Crisis Response: Public Policy for the Private Sector. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rudolph, H. P. 2011.** "State Financial Institutions: Mandates, Governance and Beyond". Policy Research, Working Paper 5141. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Titelman Kardonsky, D., 2003.** "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo," Financiamiento para el Desarrollo 137, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tustain, P., 2007.** [www. moneyweek.com. Recuperado de http://www. moneyweek.com/investmentadvice/how-to-invest/subprimemortgage-collapse-why-bearsteans-is-just-the-start.aspx&ei=Jly_3S9uVNor2sgPX45npDA&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=1&ved=0CA0Q7gEw](http://www.moneyweek.com/investmentadvice/how-to-invest/subprimemortgage-collapse-why-bearsteans-is-just-the-start.aspx&ei=Jly_3S9uVNor2sgPX45npDA&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=1&ved=0CA0Q7gEw)
- Zamarripa G. Meza Felipe, y Sánchez J. 2018.** "Análisis Propuestas de los Candidatos sobre el Sistema Financiero y de su impacto en éste" FUNDEF