

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área De Estudios Sociales Y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo De Conflictos

Límites y Posibilidades de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América
Latina: Caso Ecuador

Denisse Elizabeth Rodríguez Quiñónez

2010

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Denisse Rodríguez

9 de febrero de 2010

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área De Estudios Sociales Y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo De Conflictos

Límites y Posibilidades de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América
Latina: Caso Ecuador

Denisse Elizabeth Rodríguez Quiñónez

2010

Tutor: Econ. Marco Romero

Quito, Ecuador

RESUMEN

El propósito de este trabajo de investigación es determinar bajo qué términos, es factible y necesaria una reformulación de la Banca de Desarrollo en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo, dentro de un contexto de mercados financieros subdesarrollados y dedicados al financiamiento de corto plazo concentrados en empresas de mayor tamaño; excluyendo así, a los pequeños proyectos productivos que requieren créditos bajo condiciones más favorables y adecuadas a su actividad, y que, por su aporte al crecimiento económico mediante la generación de empleo, caen en el ámbito de actividades financiables por el estado para promover el desarrollo.

Para ello se realizará una revisión de los argumentos teóricos que justifican interacción del Estado con el mercado, se analizarán cuáles fueron los aciertos y errores de la Banca de Desarrollo tradicional, que han servido de base para la generación de alternativas para la reformulación de sus funciones; y finalmente, a través del estudio de un caso ecuatoriano, se verificará si dichas recomendaciones han sido implantadas.

ABSTRACT

The objective of this investigation is to establish under what conditions, is feasible and needed a reformulation of the Development Banking in Latin America, as an alternative to promote the development, within a context of underdeveloped financial markets focused on short term financing, and concentrated in larger size firms; excluding in consequence, smaller productive projects that, in order of their contribution to the economic growing through the creation of employment, should be facilitated by the governmental instances responsables of financing the development.

For achieving this, we will start by reviewing the theoretic arguments that justify the interaction between the State and the markets and there will be examined the achievements and mistakes of the traditional Development Banking, in which were based the alternatives for reformulating its functions. Finally, through the study of an ecuadorian case, we will verify if those recommendations have been introduced.

ÍNDICE

INTRODUCCION, 8

- 1. EL RETORNO DE LA BANCA DE DESARROLLO, 11**
 - 1.1. INTERACCIÓN ESTADO Y MERCADO, 11
 - 1.1.1. Justificación de la intervención estatal, 13**
 - 1.1.2. Crítica por la existencia de Fallas del Gobierno, 16**
 - 1.1.3. Opciones para la intervención, 17**
 - 1.2. INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO FINANCIERO, 20
 - 1.2.1. Visiones con respecto a la propiedad estatal en el sector financiero, 21**
 - 1.3. BANCA DE DESARROLLO, 22

- 2. LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA, 27**
 - 2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA BANCA DE DESARROLLO, 27
 - 2.1.1. Años 50's, 28**
 - 2.1.2. Años 90's, 29**
 - 2.2. ERRORES DE LA BANCA DE DESARROLLO TRADICIONAL, 31
 - 2.3. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS DE BANCA DE DESARROLLO: BRASIL, 34
 - 2.3.1. Situación del crédito bancario en Brasil, 34**
 - 2.3.2. La banca de desarrollo en Brasil, 34**
 - 2.3.3. El BNDES, 36**
 - 2.4. ACIERTOS DE LOS CASOS EXITOSOS EN AMÉRICA LATINA Y LECCIONES PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO, 48
 - 2.5. PROPUESTAS PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO, 53
 - 2.5.1. Debates sobre la nueva Banca de Desarrollo, 53**
 - 2.5.2. Posibilidades de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América Latina, 60**
 - 2.5.3. Límites de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América Latina, 65**

- 3. ESTUDIO DE CASO: BANCA DE DESARROLLO EN ECUADOR-CFN, 68**
 - 3.1. ORIGEN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN ECUADOR, 68
 - 3.2. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO EN EL CRÉDITO, 69
 - 3.2.1. Consecuencias de las reformas neoliberales, 71**
 - 3.2.2. Consecuencias de la crisis bancaria de 1999, 72**
 - 3.2.3. Situación Actual, 74**
 - 3.3. LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL, 78
 - 3.3.1. Misión y Visión, 79**
 - 3.3.2. Evolución de las líneas de crédito directo y de segundo piso, 79**
 - 3.3.3. Desempeño dentro de sus otras áreas en el año 2008, 86**
 - 3.3.4. Fondeo de Recursos, 87**
 - 3.4. REFORMAS REALIZADAS EN LA CFN, 87
 - 3.5. RECUPERACIÓN DE LA CFN DESPUÉS DE LA CRISIS DE 1999, 91
 - 3.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA CFN, A RAÍZ DE SU

REFORMULACIÓN COMO BRAZO EJECUTOR DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DEL PAÍS, 92

3.6.1. Análisis de la sustentabilidad de sus operaciones, 94

3.6.2. Análisis de sus resultados en el 2008, 96

3.6.3. Análisis de las innovaciones y nuevas políticas de la CFN,

101

3.6.4. Visión a futuro y cumplimiento de planes institucionales, 105

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, 109

BIBLIOGRAFÍA, 126

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

- CUADRO No. 1 Operaciones del Sistema Financiero Brasileño como porcentaje del PIB, 34
- CUADRO No. 2 Evolución Instituciones Financieras de Desarrollo en Brasil 2002-2007, 35
- CUADRO No. 3 Evolución de la Estructura de Activos 2006-2008, 41
- CUADRO No. 4 Evolución de la Tasa de Interés de Largo Plazo, 42
- CUADRO No. 5 Porcentajes de Desembolsos por Tamaño de Empresa, 45
- CUADRO No. 6 Indicadores Financieros y Económicos 2006-2008, 46
- CUADRO No. 7 Evolución de la Situación de la CFN antes de la crisis 1997-1999, 72
- CUADRO No. 8 Principales modificaciones realizadas en la CFN (1955-2009), 87
- CUADRO No. 9 Reformas a la Ley del año 2005, 89
- CUADRO No. 10 Evolución de la Situación e Indicadores de la CFN y el BNF 2000-2003, 91
- CUADRO No. 11 Evolución de la Situación e Indicadores de la CFN y el BNF 2005-2008, 94

INDICE DE GRÁFICOS

- GRÁFICO No. 1 Fuentes de Recursos en relación al Flujo De Caja 2008, 40
- GRÁFICO No. 2 Fuentes de Recursos en relación a la Estructura del Capital 2008, 40
- GRÁFICO No. 3 Evolución de los Desembolsos 1997-2008, 44
- GRÁFICO No. 4 Desembolsos por Sector de Actividad Económica 2006-2008, 44
- GRÁFICO No. 5 Desembolsos a Pymes en el 2008: Por Número de Operaciones y por Montos de Desembolsos, 45
- GRÁFICO No. 6 Bancos de Desarrollo en América Latina por Tipo de Actividad Crediticia, 60
- GRÁFICO No. 7 Orientación Sectorial de los Bancos de Desarrollo en América Latina, 61
- GRÁFICO No. 8 Profundización Financiera (Promedios 1996-2006), 64
- GRÁFICO No. 9 Evolución de la Distribución de Cartera de la Banca Pública de Desarrollo 1997-2008, 73
- GRÁFICO No. 10 Estructura del Sistema Financiero Nacional por Tenencia de Activos, 74
- GRÁFICO No. 11 Distribución de la Cartera de la Banca Pública de Desarrollo, 76

- GRÁFICO No. 12 Estructura de la Banca Pública por Tenencia de Activos y por Patrimonio, 76
- GRÁFICO No. 13 Composición de la Cartera de Créditos de la Banca Pública de Desarrollo 2008, 77
- GRÁFICO No. 14 Evolución de los Índices de Morosidad de la Banca Pública, 78
- GRÁFICO No. 15 Evolución de Aprobaciones de Créditos de Primer Piso 2006-2008, 80
- GRÁFICO No. 16 Distribución de los Montos Aprobados por Destino 2008, 80
- GRÁFICO No. 17 Distribución de las Aprobaciones de Primer Piso: Por Sector Económico y por Localización Geográfica 2008, 81
- GRÁFICO No. 18 Desembolsos de los Créditos: por Plazos y por Segmento 2008, 82
- GRÁFICO No. 19 Desembolsos Mensuales de Créditos de Segundo Piso 2006-2008, 83
- GRÁFICO No. 20 Distribución de los Créditos de Segundo Piso por Segmento y por Plazo 2008, 84
- GRÁFICO No. 21 Distribución de los Créditos de Segundo Piso por Actividad Económica y por Provincia 2008, 85
- GRÁFICO No. 22 Distribución Geográfica del Crédito de la CFN 2008, 99
- GRÁFICO No. 23 Tiempo Promedio de Aprobación de Crédito en la CFN, 104

INDICE DE ANEXOS

- ANEXO No. 1 Créditos Bancarios en el Brasil a lo largo del año 2009
- ANEXO No.2 Evolución de la Naturaleza y del Control Corporativo de las Instituciones Financieras de Desarrollo de Brasil
- ANEXO No. 3 Instituciones Financieras de Desarrollo de Brasil
- ANEXO No. 4 Fuentes de Recursos en Relación al Flujo de Caja BNDES
- ANEXO No. 5 Evolución de los Activos BNDES 1999-2007
- ANEXO No. 6 Evolución de Desembolsos y Aprobaciones BNDES
- ANEXO No. 7 Desembolsos por Sector de Actividad Económica BNDES
- ANEXO No. 8 Evolución de los Desembolsos por Tamaño de Empresa
- ANEXO No. 9 Bancos de Desarrollo en América Latina
- ANEXO No. 10 Profundización Financiera de América Latina y El Caribe: Colocaciones y Captaciones
- ANEXO No. 11 Financiamiento de Empresas por Tamaño 2007
- ANEXO No. 12 Composición de la Banca Pública de Desarrollo del Ecuador
- ANEXO No. 13 Evolución de la Cartera Bruta de la Banca de Desarrollo (1997-2008)
- ANEXO No. 14 Montos en CDR's entregados a la CFN
- ANEXO No. 15 Índices de Cobertura y Solvencia de la Banca Pública Ecuatoriana 2004-2008
- ANEXO No. 16 Líneas de Crédito de Primer Piso de la CFN
- ANEXO No. 17 Líneas de Crédito de Segundo Piso de la CFN
- ANEXO No. 18 Fideicomisos administrados por la CFN
- ANEXO No. 19 Reformas a la Ley del BNF 1928-2007
- ANEXO No. 20 Plan de la CFN para dar Créditos Directos 2005
- ANEXO No. 21 Tasas de interés cobradas por la CFN y Tasas Referenciales del BCE al 31 de octubre de 2009
- ANEXO No. 22 Distribución de las operaciones de la CFN 2008
- ANEXO No. 23 Colocaciones de la CFN por sectores 2008
- ANEXO No. 24 Metas de colocaciones de Créditos de Primer y Segundo Piso por Oficinas Promotoras

ANEXO No. 25 Situación e indicadores de la CFN y BNF durante el primer semestre del 2009, 97

ANEXO No. 26 Planes institucionales de la CFN y su ejecución 2009

ANEXO No. 27 Gestión de desembolsos de la CFN 2009

INTRODUCCIÓN

Generalmente, las crisis suelen ser la mayor fuente de inspiración para la búsqueda de nuevas alternativas, pues obligan a cuestionar los paradigmas vigentes y en algunos casos, llevan a encontrar respuestas en la reformulación de los antiguos.

Es así, que en la situación actual de recesión económica y con ella, contracción del financiamiento; son varios los temas que surgen a colación, sobretodo con respecto al papel que cumple la promoción del desarrollo en la dinamización de la economía, sobre quiénes recae la responsabilidad de fomentarlo y quiénes son capaces de hacerlo más eficientemente; y cuáles son las fuentes de financiamiento del mismo.

El problema que motiva esta investigación es justamente, de donde provendría el financiamiento para el desarrollo, partiendo del hecho de que en un entorno de liberalización financiera las decisiones de colocación de recursos se encuentran en manos del mercado, reduciéndose drásticamente la injerencia del estado en las mismas, lo cual motiva varias reflexiones:

En primer lugar, el mercado por sí solo ha sido incapaz de responder eficientemente a las necesidades de financiar el desarrollo por cuanto adolece de ciertas falencias, comenzando por el hecho de que la presunción de eficiencia de los mercados se deriva de que se cumplan las condiciones del Óptimo de Pareto, pero que como plantean Greenwald y Stiglitz, “economías donde hay mercados incompletos e información imperfecta no están, en general, constreñidas a la Eficiencia de Pareto”,¹ características evidentes de los mercados financieros, especialmente.

Esta visión es compartida por Louis Lefebvre² quien considera que se han cometido varios errores al asegurar ciegamente que el mercado adopta políticas más racionales que la planificación e intervención en los mercados en la medida en que los mercados son proclives al abuso de los monopolios, a la influencia de externalidades y

¹ Bruce Greenwald y Joseph Stiglitz, “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, no. 90, 1986, p. 230, en <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/Stiglitz%20Greenwald.pdf>

² Louis Lefebvre, “¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?”, *Desarrollo Económico*, No. 122, 1991.

sobretudo, han demostrado ser incapaces de lograr por sí solos una distribución equitativa del ingreso.

En segundo lugar, el mercado financiero cuenta con varias particularidades. Además de las conocidas fallas de mercado producto de: la información asimétrica, segmentación del crédito y competencia imperfecta, que lo caracteriza; se percibe una inexistencia de mercado por varios factores. Inicialmente, los mercados se mueven en la búsqueda de rentabilidad, pero el objetivo del desarrollo, implica más que un beneficio monetario, un beneficio social, que generalmente no es tomado en consideración por los entes privados para la colocación de recursos; generando así, un vacío en el financiamiento de actividades socialmente rentables. Adicionalmente, estos mercados, en la búsqueda de dicha rentabilidad han tendido a preferir actividades especulativas que generan más rédito económico, dejando de lado las inversiones en sectores productivos de la economía real. Y en último lugar, las particularidades de América Latina han generado que por efectos de: desequilibrios macroeconómicos y financieros, factores sociales y económicos que limitan la demanda de servicios financieros de una gran parte de la población, problemas derivados del funcionamiento propio de la banca y finalmente, distorsiones regulatorias en la forma de controles de tasas de interés, requerimientos de capital, impuestos, etc.; la región se caracterice por un bajo índice de profundización financiera, que es un reflejo de la inexistencia de ciertos segmentos de mercado, como se destacó anteriormente.

Partiendo de estas realidades, surge como problema de investigación la búsqueda de una opción para el financiamiento del desarrollo, mediante la reformulación de una herramienta estatal usada en los años 50 con el objeto de canalizar recursos hacia sectores productivos a tasas y condiciones preferenciales, pero cuyos resultados no fueron del todo satisfactorios por varios factores que se detallarán posteriormente. Se exceptúan los casos de los países asiáticos y en América Latina, Brasil y Chile que en cambio, continúan hasta la actualidad haciendo uso de esta herramienta, y ofrecen varias lecciones para aquellos países que en el pasado no lograron aplicarla eficientemente.

Esta herramienta, es la Banca de Desarrollo y este estudio busca determinar ¿Bajo qué términos, es una reformulación de la Banca de Desarrollo necesaria y factible en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo?.

Los objetivos planteados en torno a esta pregunta de investigación incluyen:

- Especificar cuáles serían las características de esta nueva banca de desarrollo,

partiendo de las propuestas existentes en función de las lecciones del pasado y de las experiencias exitosas de algunos países.

- Establecer cuáles son las posibilidades y limitaciones de dicha reformulación de la Banca de Desarrollo para los países latinoamericanos.
- Verificar si las innovaciones sugeridas ya han sido internalizadas en el Ecuador, mediante un análisis de las nuevas políticas implantadas en la Corporación Financiera Nacional, siendo esta la encargada de canalizar productos financieros y no financieros acorde al Plan Nacional de Desarrollo, en beneficio de los sectores productivos del país.

Con el objeto de responder a la pregunta de investigación, el presente trabajo contendrá tres capítulos; el primero de los cuales buscará inicialmente presentar los fundamentos teóricos sobre los cuáles surgió como necesaria la banca de desarrollo en el pasado y cuáles de ellos pueden justificar su reformulación para el presente; teniendo en cuenta que el planteamiento de una banca de desarrollo liderada por el estado, requiere adentrarse en el antiguo debate teórico sobre la intervención estatal en el mercado, entre aquellos que la perciben como distorsionadora y aquellos que la ven como necesaria.

Adicionalmente se analizará cuáles han sido los errores y aciertos de las instituciones financieras de desarrollo lideradas por el estado, que motivan hoy el debate entre quienes censuran su actividad y quienes la ponderan; con el fin de identificar cuáles deberían ser las características, objetivos y motivaciones de una nueva banca de desarrollo; análisis realizado mediante la observación de experiencias exitosas en América Latina que, sin lugar a dudas ofrecerán varias lecciones valiosas; destacándose el caso de Brasil con el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, (BNDES), creado en 1952 y que es actualmente un instrumento usado por el gobierno para incentivar al sector privado.

Finalmente, se presentarán las propuestas de varios autores y de instituciones internacionales orientadas a la promoción del desarrollo; con respecto a nuevas alternativas de financiamiento del desarrollo y los elementos de las estrategias nacionales tendientes a su promoción, a través de una banca de desarrollo rediseñada para cumplir con los nuevos desafíos.

Una vez planteadas las características que debería tener la nueva banca de desarrollo para superar los problemas por los que atravesó, las críticas de las que ha sido objeto durante varias décadas y ser considerada una opción útil para ocuparse de

sectores desatendidos por el mercado; el segundo capítulo se dedicará al análisis de los requerimientos y de la factibilidad de volver a asignar un papel fundamental a la banca de desarrollo en América Latina, considerando la realidad de la región y sus limitaciones; con el objeto de generar algunas propuestas que permitan adaptarla al nuevo entorno.

Para finalizar, en el último capítulo se analizará a través de un caso real, cuáles han sido los esfuerzos realizados por la Corporación Financiera Nacional en el Ecuador, por adaptarse a las necesidades de la economía ecuatoriana en cuanto al financiamiento de proyectos productivos; lo que permitirá formular algunas recomendaciones en función de los temas examinados a lo largo de esta investigación.

1. EL RETORNO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Indiscutiblemente la propuesta de una banca de desarrollo liderada por el estado, obliga a retomar el antiguo debate teórico que enfrenta a quienes consideran necesario que el estado intervenga en la economía bajo ciertas condiciones, y quienes creen que es el mercado, sin interferencias, quien debe tomar las decisiones.

En la primera parte de este capítulo se presentarán las posiciones de quienes defienden ambas perspectivas, junto con aquellos que consideran que debería existir cierta complementariedad que potencie las ventajas comparativas del estado y las del mercado.

Mientras que en la segunda parte, se presentarán los argumentos teóricos que justifican la intervención estatal, específicamente en el mercado financiero, y cuáles son las opciones que tiene para hacerlo, entre las cuales se destaca la instauración de Bancos de Desarrollo.

1.1. INTERACCIÓN ESTADO Y MERCADO

A pesar de que como resultado de las posiciones opuestas entre intervención estatal y *laissez faire* se inspiraron dos modelos de desarrollo cuyos resultados hoy podemos palpar, dicho debate no se encuentra concluso pues ninguno de los dos modelos han probado ser eficaces para alcanzar los objetivos que se plantearon.

De un lado se encuentran los fundamentos que dieron lugar en los años 50 al modelo de desarrollo I, modelo keynesiano o modelo cepalino, que buscaba un estado de bienestar donde los gobiernos actúen como conductores del desarrollo. Teóricamente, parte de la idea de que el desarrollo es resultado de la asignación eficiente de los recursos y que es el estado el más adecuado para realizar la asignación de recursos, otorgándole las siguientes atribuciones:

- Intervenir en actividades económicas, por ejemplo en infraestructura para fomentar el empleo
- Proteger la industria nacional, que en América Latina y el Sudeste Asiático se reflejó en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.
- Planificar la economía, derivando en la generación de planes nacionales de desarrollo.
- Sobreregulación financiera, a través de la asignación directa de los recursos financieros por parte del estado.

De las críticas a este modelo, surge en los 90 el modelo desarrollo II más conocido como Consenso de Washington, planteando literalmente todo lo contrario del modelo anterior. Las nuevas funciones del estado incluían:

- Desintervención en la Economía
- Liberalización comercial
- Economía de mercado, que no admitía la planificación estatal
- Desregulación Financiera

Ahora, si de las críticas al control estatal de la economía, surgió el modelo que planteaba una liberalización total del mercado; se puede asimismo partir de las críticas a este último para generar una nueva alternativa.

El Consenso de Washington surgió de los planteamiento de las llamadas Teorías Neoclásicas surgidas en la década de los 80 que enfatizan el rol del libre mercado, apertura de las economías, privatización de empresas públicas ineficientes y atribuyen la incapacidad de lograr el desarrollo a la excesiva intervención y regulación estatal; de ahí que se redujera al mínimo la incidencia estatal en la economía. Louis Lefebver³ argumenta que las deficiencias de estas teorías surgen de sus propios principios y supuestos, pues parten de que la

³ Louis Lefebver, “¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?”, *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No. 122, julio-septiembre 1991, pp. 251-263

competencia perfecta conduce al empleo eficiente de los recursos, bajo el supuesto de que consumidores y productores tienen un conocimiento perfecto e independiente y una racionalidad basada en la maximización de la utilidad y las ganancias. Sin embargo, la realidad es distinta a los supuestos, no plantean la necesidad de establecer instituciones que garanticen la estabilidad y mecanismos para asegurar la redistribución equitativa de los ingresos, pues las asumen como dadas; además de que consideran como desviaciones de la norma a las imperfecciones de mercado (monopolios, oligopolios, externalidades, asimetrías de información, etc.), cuando en realidad son parte inherente de dichos mercados; y, finalmente ignoran el papel del estado, así como el rol de la política y de los intereses de las clases sociales, resultando en una ficción no aplicable en países menos desarrollados.

Joseph Stiglitz⁴ por otro lado, plantea tres deficiencias de los planteamientos del Consenso de Washington: Primero, que aumentaron la exposición de los países al riesgo sin proporcionarles mecanismos para afrontarlos. Segundo, que las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas al enfocarse en bajar la inflación y no considerar sus efectos en el desempleo y la necesidad de promover el crecimiento. Y tercero, que se enfatizó en el sector privado, olvidándose del sector público y de la relación entre Estado y Mercado.

Otro punto importante es que, si fue denominado *Modelo de Desarrollo II*, se presume que sus recomendaciones fueron diseñadas para conducir al desarrollo; sin embargo, éste se fundamentó solamente en reformas para lograr la liberalización comercial y financiera de las economías buscando así un mayor crecimiento económico. El problema con ello, es que crecimiento económico no es desarrollo, es solamente una instancia del mismo y esto se evidencia cuando observamos que incrementos en el PIB no necesariamente implican mejora de la calidad de vida de la población.

Además, al ser las señales del mercado las que determinan la asignación de recursos para inversión, se ha llegado a un punto donde las ganancias privadas antes que las sociales, determinan la asignación del ahorro e inversión, agravado por la tendencia del mercado a dirigir el crédito a sectores no prioritarios pero más rentables, afectando negativamente al desarrollo económico al concentrar fondos

⁴ Joseph, Stiglitz, "El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina", Quito, CEN, 2004.

en las manos de poco y destinar el ahorro a sectores ya desarrollados de la actividad económica.⁵

A raíz de estas críticas, se ha planteado como alternativa que el estado, como garante del desarrollo, asuma un rol más activo en la distribución equitativa de los recursos, al ser una gestión que el mercado parece no desear o no poder realizar. Esta misión por supuesto, implicaría que el estado intervenga de uno u otro modo en la economía, y ello da lugar a las siguientes reflexiones:

1.1.1. Justificación de la intervención estatal

Son varios los argumentos que plantean que es necesaria la intervención estatal en la economía, la mayoría de ellos con respecto a la existencia de fallas del mercado.

Partiendo de que el fundamento de eficiencia de los mercados y con ello, la prescindible acción del estado dentro de los mismos se explican a través del óptimo de Pareto, Joseph Stiglitz⁶ basa sus argumentos en la duda con respecto a que los supuestos necesarios para que se cumpla dicho óptimo, existan realmente en los mercados. Plantea que no hay justificación teórica de que los mercados por sí solos lleven a resultados eficientes, apoyándose en el hecho de que incluyen varias fallas de mercado convencionales; además demuestra que “los mercados con información imperfecta y mercados incompletos no se constriñen a la eficiencia de Pareto” (Greenwald y Stiglitz, 1986:230); y adicionalmente argumenta que otro de los supuestos, la idea de que los individuos actuaban racionalmente para maximizar sus ganancias, tampoco se puede garantizar, pues como resultado de la información incompleta y las diferentes motivaciones de los individuos, éstos pueden llegar a actuar irracionalmente. Inclusive, abre la puerta para que el estado asuma un rol vacante en la economía en el área de la distribución, al afirmar que “lo mejor que puede decirse de la economía de mercado es que produce resultados eficientes; no hay presunción de que produce resultados que sean vistos como socialmente justos” (Stiglitz, 2008:6) y plantea

⁵ Jayati Ghosh, “*The economic and social effects of financial liberalization: A primer for developing countries*”, marzo 2008, p. 13

⁶ Joseph Stiglitz, “Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation”, para *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, Febrero 2008, en http://www.pes.org/downloads/Government_Failure_vs_Market_Failure.pdf

que las regulaciones podrían ser un importante instrumento para alcanzar objetivos distributivos.

Asimismo aludiendo a la falta de fines distributivos del mercado, Weimer y Vining⁷ conciben a las fallas del mercado como “circunstancias donde la búsqueda de los intereses privados no llevan a un uso eficiente de los recursos de la sociedad, o a una distribución justa de los bienes de la sociedad”, pero también afirman que la “existencia de fallas de mercado provee una necesaria, pero no suficiente justificación para la política de intervención pública.”

En la visión de Clifford Winston,⁸ las fallas de mercado son una asignación de recursos que no es óptima de Pareto, y cuyas posibles causas son el poder del mercado, monopolios naturales, información imperfecta, externalidades y bienes públicos. Considera que desde la perspectiva de los mercados y el concepto de eficiencia en la asignación, el rol del gobierno es corregir las fallas del mercado; y en el caso de mercados inexistentes, los gobiernos deberían proveer bienes públicos por sí mismos, pero pueden fallar por incompetencia o corrupción, falta de información adecuada, objetivos en conflicto y costos de administración. Adicionalmente plantea que si el estado pretende plantear políticas para corregir dichas fallas, estas deberían cumplir las siguientes condiciones: que existan suficientes razones para intervenir en el mercado, que se busque mejorar desempeño del mercado y que sean políticas óptimas, es decir, eficientes; caso contrario se podría caer en *fallas del gobierno*, que se presentarían cuando el estado ha creado ineficiencias porque no debería haber intervenido en primer lugar, o cuando pudo haber resuelto el problema de una forma más eficiente.

Por otro lado, Richard Zerbe y Howard McCurdy igualmente consideran necesaria la intervención del estado, pero critican que se justifique solamente mediante el concepto de falla de mercado. El problema con este concepto es que describe una situación que existe en todo lado, “ocurren cuando el mercado falla en producir bienes públicos, o inadvertidamente produce externalidades, o permite el surgimiento de monopolios naturales o priva de derechos a las partes

⁷ David Weimer y Aidan Vining, “*Policy analysis: concepts and practices*”, 1992, p. 30, citado por Richard Zerbe y Howard McCurdy, “*The failure of market failure*”, Febrero 2005, p. 2, 3 en http://www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/zerbe_mccurdy.pdf,

⁸ Clifford Winston, “*Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*”, Brookings Institution, 2006, p. 2-3, 7.

mediante asimetrías de información, o crea distribuciones de ingresos indeseables”,⁹ razones que los autores definen como externalidades, pues consisten en efectos no monetarios ignorados en el proceso de toma de decisiones. Argumentan que confiar en la idea de las fallas de mercado para determinar el rol apropiado para el gobierno y su intervención no es confiable. Creen que la teoría normativa correcta reside en los costos de transacción, y las fallas de mercado, a las que se refieren sus defensores, serían “simples instancias donde la acción del gobierno puede bajar los costos de transacción suficientemente como para producir ganancias significativas en bienestar” (Zerbe y McCurdy, 2005:28).

Finalmente, otras señales que indican la pertinencia de la interacción del estado con el mercado incluyen:

- La necesidad de que los bienes públicos sean proveídos
 - La existencia de información imperfecta y asimétrica, que impide tomar decisiones racionales en los mercados eficientes.
 - Influencia del riesgo moral
 - Necesidad de promover la equidad y resultados distributivos
 - La presencia de externalidades que “surgen cuando existe una diferencia entre los costos/beneficios privados y el total de costos/beneficios sociales o colectivos de una actividad enfrentada por la sociedad como un todo”.¹⁰
- Estas externalidades generan que los individuos al considerar solamente los costos y beneficios privados, no tomen las decisiones que colectivamente serían más eficientes

1.1.2. Crítica por la existencia de Fallas del Gobierno

Solamente la existencia de fallas de mercado no se considera razón suficiente para intervenir, pues siempre se incurre en costos y existe igualmente la posibilidad de que el estado falle. Si asumimos que la misión del gobierno sería la de corregir las fallas del mercado, se definiría como falla del gobierno a

⁹ Richard Zerbe y Howard McCurdy, “*The failure of market failure*”, Febrero 2005, p. 6, en http://www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/zerbe_mccurdy.pdf

¹⁰ Greater London Authority, “*The rationale for public sector intervention in economy*”, Londres, Marzo 2006, p. 10, en http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/rationale_for_public_sector_intervention.pdf

su incapacidad para sobrellevarlas a través de sus intervenciones, o incluso por no hacerlo de la forma más eficiente, lo cual podría ser causado por información insuficiente, interferencia política, costos administrativos de la burocracia gubernamental y falta de incentivos.

Para Anne Krueger¹¹, si el mercado tiene fallas, también el gobierno las tiene y es necesario sopesar cuáles son menos manejables. Critica las acciones del estado al reconocer que en sus actos ha tenido fallas de omisión y de comisión. De comisión por el alto costo de las empresas estatales inmersas en actividades no tradicionales del sector público, la ineficiencia de sus programas de inversión; y los costosos y profundos controles impuestos al sector privado. Fallas de omisión por el deterioro de áreas de transporte y comunicaciones, que elevan los costos de las actividades del sector privado, así como por resultado de la corrupción presente en las actividades que ha ejecutado. Para la autora, lo que parece evidente de la experiencia, es que al concentrarse en otras actividades (manufactura, regulación del crédito, etc.) se han desviado recursos gubernamentales y esfuerzos fuera de aquellas áreas donde el estado tiene ventajas comparativas.

Ayudando esta idea, Won-Ho Kim argumenta que “es necesario aprender las lecciones de la historia: los fracasos del Estado a menudo superaron a los fracasos del mercado; asimismo, también es importante aprender a enfrentar las consecuencias negativas de la retirada del Estado”¹². Y si la intervención estatal es indispensable, sus actividades deberían restringirse a aquellas en donde el tenga ventajas competitivas frente al mercado, como resultado de los costos de oportunidad de las demás actividades gubernamentales.

1.1.3. Opciones para la intervención

Como se aprecia, aún quienes afirman que el estado también tiene fallas al tratar de corregir las del mercado, se reconoce que bajo ciertas condiciones sí existen motivaciones para que el estado intervenga el mercado; pero logrando

¹¹ Anne Krueger, “*Government failures in development*”, National Bureau of Economic Research, Abril 1990, en http://www.nber.org/papers/w3340.pdf?new_window=1

¹² Won-Ho Kim, “Estado versus mercado en América Latina. Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este”, *Nueva Sociedad*, No. 221, Mayo-Junio 2009, en http://www.nuso.org/upload/articulos/3615_1.pdf

que se dé una interacción adecuada entre estado y mercado, más no un control del uno sobre el otro.

Algunos autores consideran que el gobierno debería actuar en las áreas en las cuales posee ventajas comparativas, donde pueda trabajar a gran escala y donde agentes privados tendrían desventajas al intentarlo; o solamente en segmentos de la economía donde el sector privado no esté actuando, en palabras de Keynes “lo importante para el gobierno es no hacer cosas que los individuos ya están haciendo, y hacer entonces un poco mejor o un poco peor; pero hacer, las cosas que en el presente no están para nada hechas”.¹³

El Enfoque de los Mercados Amigables planteado por el Banco Mundial en el *World Development Report* de 1991, señala que la intervención estatal no es indeseable, más bien que es necesaria siempre y cuando se realice cuando el mercado haya demostrado ser menos eficiente y que sea de forma abierta y sujeta a supervisión. Asegura que “los mercados fallan, pero también los gobiernos. Para justificar la intervención no es suficiente saber que el mercado está fallando, es además necesario estar seguros de que el gobierno puede desempeñarse mejor”,¹⁴ por ello se sugiere “que es mejor para el estado enfocarse en áreas donde complemente y apoye al sector privado, luego en áreas donde lo suplemente” (World Bank, 1991:34).

Adicionalmente, Dussel y Verghis¹⁵ hacen referencia a Paul Streeten cuando afirma que “mercados eficientes y estados minimalistas pueden ser incompatibles”, y que le corresponde al estado prevenir búsquedas improductivas de rentabilidad y actuar de la mano con el mercado en las economías en desarrollo.

Entonces, una vez determinado que es hasta cierto punto deseable que el estado asuma un rol de complemento del mercado, es necesario explorar cuáles son las opciones que tiene para hacerlo: contratar o proveer por sí mismo¹⁶ los bienes o servicios no cubiertos por el mercado.

¹³ John Maynard Keynes, “*The end of laissez-faire*”, citado por World Bank, “World Development Report: The Challenge of Development”, Oxford University Press, 1991, p. 128

¹⁴ World Bank, “World Development Report: The Challenge of Development”, Oxford University Press, 1991, p. 128

¹⁵ Enrique Dussel y Mathew Verghis, “*The state, markets and development*”, Conferencia realizada en el Instituto Kellogg, 1993, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/196.pdf>

¹⁶ Andrei Shleifer, “State versus private ownership”, *Journal of economic perspectives*, Vol. 12, 1998 en http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/state_vs_private.pdf

- a) *Perspectiva Contractual*: Consiste básicamente en contratar a empresas privadas para que cumplan con los objetivos de provisión de bienes y servicios que el estado considera necesarios en el mercado, para lo cual se elabora un contrato altamente detallado que obligue a dicha empresa a cumplir los fines estatales. Es útil cuando no existe diferencia entre proveer y contratar.

Es aplicable en funciones donde el gobierno sabe exactamente lo que quiere producir, puede establecer sus requerimientos en un contrato o regulación; y cuenta con los mecanismos para hacer cumplir el contrato.

Argumenta que el estado tiene la facultad de obligar a las empresas a cumplir dicho contrato o regulación, que todo depende de que tan bien sean diseñados; y, criticando la propiedad estatal plantea que cuando el bien es público, el hecho de que el administrador no sea el dueño motiva que éste tenga menos incentivos para invertir e innovar, mientras que al ser el propietario sí lo hará en vista de que recibirá mayores rendimientos por su gestión.

Sin embargo, “hay que reconocer que las oportunidades de contratar son limitadas y el gobierno no puede anticipar, describir, estipular, regular y hacer cumplir exactamente lo que quiere” (Shleifer, 1998:137).

Stiglitz concuerda con esta visión pero a través de la fijación de regulaciones que pueden tomar la forma de requisitos de información, restricciones y mandatos, diseñados para mitigar externalidades, mantener la competencia, impedir que los monopolios naturales abusen de o proteger al consumidor. (Stiglitz, 2008:3,8)

- b) *Propiedad estatal*: Reconoce que si bien los proveedores privados tienen el incentivo de reducir costos, pueden terminar haciéndolo en desmedro de su impacto en el desarrollo.

Plantea que es preferible que el estado actúe a través de empresas propias cuando se presentan las siguientes condiciones:

- Cuando lo que se busca es proveer un producto o servicio cuyas características no puedan ser fácilmente determinadas en un contrato, específicamente cuando el objetivo es que este tenga un valor social.

- Cuando la necesidad de innovación es relativamente poco importante
- Cuando mecanismos de competencia, reputacionales y de elección del consumidor no obligan al sector privado a mejorar su eficiencia

Se considera apropiada la alternativa de la propiedad estatal en el sector bancario de los países menos desarrollados, donde a raíz de la corrupción y la pobre institucionalidad, no son suficientes las regulaciones, mientras la banca pública sí puede contribuir a aumentar la confianza en el sistema y a lograr una mayor profundización financiera.¹⁷

Entre las críticas a la propiedad estatal de instituciones financieras, se plantea que corren el riesgo de caer en el *Síndrome de Sisyphus*¹⁸ surgido de una contradicción entre mandato de política social y la rentabilidad, pues al enfocarse en un segmento de alto riesgo y bajo rendimiento, los esfuerzos realizados para lograr mayor rentabilidad irían en desmedro de su misión y a la vez, la búsqueda de los fines sociales llevarían a un desempeño ineficiente de dichas instituciones.¹⁹

1.2. INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO FINANCIERO

Adicionalmente a las condiciones planteadas anteriormente para justificar intervención estatal a través de la propiedad de las empresas, Levy, Micco y Panizza²⁰ argumentan que esta proposición es aceptable en el sector financiero por las siguientes razones:

¹⁷ Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, "A Reappraisal of State-Owned Banks", Febrero 2007, p. 12, en upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF

¹⁸ Término acuñado por Augusto de la Torre, para explicar la contradicción entre el mandato y las actividades de los administradores de empresas públicas, citado por Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, "A Reappraisal of State-Owned Banks", Febrero 2007, en upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF

¹⁹ World Bank, "Technical note on strategic issues in development bank reform", Noviembre 2006, <http://www.banxico.org.mx/documents/%7B31B3AAF9-E42E-D3C1-C8198E552482E67E%7D.pdf>

²⁰ Eduardo Levy, A. Micco y U. Panizza, "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", Noviembre 2004, en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-517.pdf>

En primer lugar, ante la fragilidad y la especial condición de los bancos al ser los proveedores de dos bienes públicos: respaldo de liquidez del resto de instituciones financieras y ser los canales de transmisión de la política monetaria; es necesario que el estado se enfoque en mantener la seguridad y solidez del sistema bancario.

En segundo lugar, al ser un sector que depende en su mayoría del manejo de la información, es más proclive a generar fallas de mercado por las particulares características de la misma, al ser costosa y asimétrica; razón por la cual es necesaria una acción gubernamental para mitigar estas imperfecciones del mercado.

En tercer lugar, por la falta de valoración del aporte social de los proyectos que solicitan financiamiento, estos son generalmente obviados pues su rendimiento económico no suele ser alto; razón por la cual es necesario que el estado encuentre mecanismos para financiar dichos proyectos.

Finalmente, es misión del estado promover el desarrollo y garantizar que los sectores productivos tengan acceso al crédito, y es a través de la propiedad de instituciones financieras de desarrollo y fomento que puede hacerlo.

1.2.1. Visiones con respecto a la propiedad estatal en el sector financiero

Para Paola Sapienza²¹ existen 3 visiones o interpretaciones de la propiedad estatal de empresas:

1. Visión Social

Plantea que las empresas de propiedad del estado deben crearse tanto para contribuir al desarrollo económico y bienestar general, como para cubrir las fallas del mercado en cualquier área donde los beneficios sociales excedan a los costos.²²

²¹ Paola Sapienza, "The effects of government ownership on Bank Lending", *Journal of Financial Economics*, Octubre 2002, en <http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/sapienza/html/state-enter.pdf>

²² Anthony Atkinson y Joseph Stiglitz, "*Lectures on Public Economics*", Londres, Mc-Graw Hill, 1980 p. 2, citado por Paola Sapienza, "The effects of government ownership on Bank Lending", *Journal of*

Considera que la justificación para crear instituciones financieras públicas es la existencia de imperfecciones en los mercados financieros y de crédito, y que son la forma de garantizar la ejecución de objetivos sociales que los bancos privadas no cumplen, por estar concentrados en la maximización de ganancias.

2. *Visión Política*

Para Shleifer la creación de empresas estatales, al implicar una decisión de los políticos, se convierte en una herramienta para cumplir sus propósitos individuales tanto políticos como económicos, y no para cumplir fines sociales; lo cual las lleva a ser ineficientes pues se usan para canalizar recursos a los colaboradores y para obtener votos y apoyo.

No justifican la propiedad estatal de instituciones financieras pues aducen que:

“los bancos no son necesariamente diferentes de otro tipo de empresas y que a menudo se exagera la importancia de las imperfecciones de los mercados financieros [...] sugieren que las fallas del mercado pueden corregirse mejor mediante la reglamentación y la creación de subsidios que mediante la propiedad estatal directa de los bancos.” (Levy y otros; 2004:6)

3. *Visión de Agencia*

Esta visión es una síntesis de las anteriores pues, aunque coincide en que las empresas estatales son creadas para maximizar el bienestar social, reconoce que pueden generarse corrupción, mala colocación de recursos, y pocos incentivos para lograr la eficiencia. La hipótesis es la de que “los bancos de propiedad estatal canalizan recursos a actividades socialmente rentables, pero los administradores públicos ejercen menos esfuerzo (o desvían más recursos) de lo que harían sus contrapartes privadas” (Sapienza, 2002: 4); de manera que se debe exigir una eficiencia tanto en

la distribución de recursos con fines sociales como en el manejo interno de las instituciones financieras públicas.

Aparte de estas tres visiones, Levy, Micco y Panizza citando a Stiglitz,²³ agregan una cuarta que es la de desarrollo:

4. *Visión de Desarrollo*

Recordando que es imperativo que el estado garantice el desarrollo, plantea que una de las limitaciones para alcanzarlo es un sector financiero inadecuado, afectado por la escasez de capital, el recelo del sector público y las prácticas de los actores del mercado financiero; razón por la cual se hace necesaria la intervención estatal en dicho sector.

Esta visión plantea además, que “en un contexto de pobre desarrollo institucional y desconfianza general en los bancos privados, los bancos públicos podrían ser las únicas instituciones financieras viables y un fundamental peldaño en la creación del sistema financiero de un país” (Levy y otros, 2007:13)

1.3. BANCA DE DESARROLLO

De las visiones presentadas, se adoptarán las posiciones de la visión de agencia y la de desarrollo que la complementa. La primera, en vista de que reconoce la necesidad de que el estado adopte un rol protagónico en la promoción del desarrollo y el cumplimiento de fines sociales a través de la propiedad de instituciones financieras públicas; pero a la vez también recalca, que surgen ciertas dificultades que deben ser enfrentadas, para que realmente dichas empresas puedan cumplir con su mandato. Y la segunda, enmarca el tema que nos atañe con respecto a que uno de los obstáculos para que el Estado pueda garantizar el desarrollo, es el subdesarrollo de los mercados financieros y por ello se requiere su participación en el mismo a través de la propiedad de instituciones financieras que motiven el progreso del sistema.

²³ Joseph Stiglitz, “The Role of the State in Financial Markets.” *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development 1993*, Washington, 1994, citado por Eduardo Levy y otros, “Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks”, Noviembre 2004, en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-517.pdf>

Dentro de las alternativas con que cuenta el Estado para ejecutar este rol está la provisión de financiamiento para el desarrollo que, atendiendo a las condiciones planteadas anteriormente para justificar la acción estatal mediante la propiedad de empresas: no es fácilmente determinable en un contrato o regulación para que sea la banca privada quien lo provea; tiene un alto beneficio social pues ofrece mecanismos para impulsar la economía real en sectores que sufren de exclusión financiera, por el riesgo y el largo plazo de recuperación de la inversión de sus actividades, mostrando así que en el segmento del financiamiento de proyectos a largo plazo el mercado no es solamente incompleto, sino incluso inexistente; además de que en la actualidad no es atendido adecuadamente por las instituciones privadas existentes, pues están en su mayoría enfocadas a actividades más rentables en términos económicos, algunas de tipo especulativo, sin considerar la ganancia social de algunas de ellas.

Adicionalmente, dentro del contexto latinoamericano se justifica esa presencia activa del Estado, por las características propias de sus mercados financieros: de tamaño reducido, poca sofisticación, altamente concentrados en el financiamiento de corto plazo, segmentados y excluyentes; y cuyo enfoque mayoritario en el crédito bancario, ha generado pocos incentivos para desarrollar el mercado de valores como fuente de financiamiento.²⁴

Justamente, para ofrecer este financiamiento surgen los Bancos de Desarrollo, definidos como “instituciones que se abocan, en mayor o menor medida, al desarrollo económico y social mediante la movilización de recursos financieros; la creación de capacidad técnica, institucional y de conocimiento; y la provisión de bienes públicos globales, regionales o nacionales según sea el caso.” (Titelman, 2003:17).

Sus ventajas incluyen: que se enfoca llenar los vacíos dejados por la banca privada en cuanto al financiamiento de proyectos de desarrollo que, visiblemente no han sido de interés del mercado, por el alto costo de transacción y por requerir la evaluación de los proyectos más pequeños; combate la exclusión financiera, la concentración del crédito y su direccionamiento a

²⁴ Daniel Titelman, “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago, Octubre 2003, p. 15, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/14027/lcl1980e.pdf>

sectores ya desarrollados; así como también, se constituye en una fuente de financiamiento estable para las empresas que no pueden acceder al mercado financiero internacional, o cuando en épocas de crisis como la actual, éste se contrae. Y su misión se circunscribe a:

“Promover el desarrollo productivo, a través de la asistencia técnica y la intermediación financiera de recursos provenientes del Estado, de la Banca Multilateral y del Sistema Financiero Privado. Sus actividades se dirigen hacia sectores que normalmente no encuentran un acceso fácil al mercado financiero privado, como las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola, proyectos de medio ambiente y actividades de innovación tecnológica”²⁵

Yendo más lejos, el Ex Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, manifestaba que

“La misión de la banca de desarrollo es el apoyo a los objetivos del crecimiento, de la estabilidad, de la competitividad, de la apertura externa, de la integración. Y es a estos objetivos a los cuales tiene que responder la nueva banca de desarrollo en América Latina. En otras palabras, constituirse en una herramienta eficaz dentro del conjunto de instrumentos de apoyo a la transformación económica y social de nuestros países”²⁶.

Entre los argumentos que critican la acción de la Banca de Desarrollo, se manifiesta que la historia es testigo de que la inmersión del estado en el mercado financiero genera un menor desarrollo, crecimiento y productividad del mismo. Incluso, que varias acciones gubernamentales han tendido a empujar a la banca privada a la búsqueda de la maximización de rendimientos y a dejar de promover el desarrollo económico.²⁷ Además está el argumento que se planteaba anteriormente, sobre la inherente contradicción entre mandato de política social y rentabilidad, que impediría a éstas instituciones públicas lograr resultados

²⁵ Francisco Sagasti, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 2002, p. 7, citado por Roberto Keil, “Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I”, *Serie Financiamiento del Desarrollo* Santiago de Chile, 2007, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lcl2720e.pdf>

²⁶ Citado por Romy Calderón, “La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, Septiembre 2005, p. 34, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/23464/lcl2330e.pdf>

²⁷ Antonio Vives, “Banca de Desarrollo: Condiciones para una gestión eficiente”, BID, Washington, 2003, p. 9, en <http://www.iadb.org/sds/doc/PEF-103s.pdf>

eficientes.

En cuanto a la posición del Banco Mundial con respecto a la propiedad estatal de instituciones financieras, incluyendo Bancos de Desarrollo, invariablemente la considera como perjudicial. De sus críticas publicadas en *El Fracaso Gubernamental en las Finanzas*, concluyen que “los datos muestran el pobre desempeño de los bancos estatales en numerosas dimensiones. Ellos tienden a disminuir el desarrollo del sector financiero y el crecimiento económico, a concentrar el crédito y a incrementar la posibilidad y los costos de las crisis bancarias”.²⁸ Encuentran fundamento para ello, en el efecto que la propiedad estatal tiene sobre la productividad, competencia, incentivos y regulación.

Primero, haciendo referencia a La Porta, López-de-Silanes y Shleifer²⁹, afirman que la propiedad estatal impacta negativamente en el crecimiento debido a su baja productividad, pues no se busca optimizar los capitales colocados. Segundo, tampoco promueve la competitividad pues “mayor propiedad estatal de los bancos tiende a ser asociada con mayores márgenes de las tasas de interés, menos crédito privado, menos actividad bursátil y menos créditos no bancarios” (Banco Mundial, 2001:106). Tercero, los burócratas encaran una estructura de incentivos distinta. Por un lado, su motivación no sería colocar los capitales en inversiones altamente productivas si ello no aportara a asegurar su posición política y a recompensar a sus colaboradores, en fin, a sus intereses individuales y políticos. Y cuarto, no existe garantía de una adecuada regulación si el estado cumple el rol de regulador de las empresas de las cuales es propietario.

Es justamente partiendo de estas críticas y sobretodo de las experiencias históricas, que se podrá en el siguiente capítulo responder preliminarmente a la pregunta de investigación que hemos planteado: ¿Bajo qué términos, es una reformulación de la Banca de Desarrollo necesaria y factible en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo?.

²⁸ Banco Mundial, “*Finanzas para el crecimiento: Opciones de política en un mundo volátil*”, Capítulo 3, Banco Mundial, 2001, p. 110, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/08/000011823_20050808173443/Rendered/PDF/22239Spanish090Fin.recimiento0Econ0.pdf

²⁹ Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Schleifer. 1999a. “Corporate Ownership around the World”, *Journal of Finance*, pp. 54-481.

Con este objeto, se comenzará realizando una síntesis de la evolución histórica de la Banca de Desarrollo en América Latina, para determinar cuáles han sido sus errores, lo que junto a una revisión de los éxitos obtenidos por un banco de desarrollo sudamericano exitoso, permitirán precisar cuáles son las modificaciones que deberá plantear la reformulación de la Banca de Desarrollo en América Latina y cuáles son las características que debería mantener.

2. LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

En este capítulo se buscará en primer lugar, establecer cuáles los fueron los errores cometidos por la banca de desarrollo tradicional, a través de un análisis histórico de las funciones que desempeñó desde su creación hasta la minimización de su actividad, como resultado de la liberalización financiera.

Posteriormente, reconociendo que no solamente se encontraron falencias en la actividad de la banca de desarrollo, sino que es posible recopilar varias lecciones en función de sus aciertos, se presentarán los resultados obtenidos por el BNDES de Brasil, con el objeto de determinar qué rasgos de su actividad o qué modificaciones, le ha permitido ser un referente en la región, como una institución financiera al mando del estado, capaz de promover el desarrollo.

En la siguiente parte se hará referencia a las propuestas de varios autores con respecto a las características que debería tener una nueva banca de desarrollo y los debates al respecto; estas tesis se contrastarán con la realidad latinoamericana que define las posibilidades y limitantes para su aplicación, con el objeto de formular una propuesta adaptable al contexto de la región.

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA BANCA DE DESARROLLO

Armendáriz de Aghion³⁰ identifica el origen de la Banca de Desarrollo en la Europa del siglo XIX, como instrumento para su industrialización. Ante la imposibilidad de la banca comercial de proveer financiamiento de largo plazo, tanto por el elevado riesgo que implicaba financiar nuevas industrias, como por la falta de especialización en el manejo de este tipo de inversiones, surgió la Banca de Desarrollo subvencionada por el estado, siendo la primera institución de este tipo la *Société Générale des Pays Bas pour favoriser l'Industrie nationale* en 1822, que en 1830 pasó a denominarse *Société Générale pour favoriser l'Industrie Nationale*.

Desde un inicio el objetivo de estas instituciones fue proveer financiamiento de largo plazo a las nacientes industrias, a través de la provisión de capital social, préstamos a tasas menores que las del mercado y/o provisión de garantías. La

³⁰ Beatriz Armendáriz de Aghion, "Development Banking", *Journal of Development Economics*, vol. 58, Elsevier, Febrero de 1999, p. 83-100 en <http://www.economics.harvard.edu/faculty/armendariz/files/develop.pdf>

principal modificación con la llegada del siglo XX fue la división de su propiedad entre el estado e intermediarios financieros, a través de acuerdos de cofinanciamiento; sin embargo, ante la necesidad de apoyar la reconstrucción después de la II Guerra Mundial, se impulsó nuevamente la propiedad estatal y cambió la orientación de las instituciones hacia la canalización de los fondos para la reconstrucción provenientes del exterior.

En América Latina, la idea de impulsar el desarrollo a través de Instituciones Financieras de Desarrollo, nació del escaso desarrollo de mercados de capitales capaces de financiar proyectos de mediano y largo plazo, razón por la cual su objetivo era cubrir este segmento desatendido (Calderón, 2005:10). Sin embargo, su auge se dio con el surgimiento de la planificación estatal que planteaba la necesidad de crear instituciones con la capacidad de financiar las políticas públicas tendientes a hacer realidad los planes de desarrollo delineados; de ahí que surgen los bancos de desarrollo siguiendo el ejemplo europeo, donde éste tipo de instituciones hicieron posible su industrialización.

La evolución de la banca de desarrollo en la región muestra claramente dos etapas, la primera en los años cincuenta a raíz de la instauración del estado de bienestar y en América Latina, la estrategia de desarrollo hacia adentro; y la segunda, a partir de la década de los noventa, donde la liberalización financiera obligó a ejecutar varios cambios en sus actividades, incluso liquidando algunos de ellos.

2.1.1. Años 50`s

La centralización de la planificación para el desarrollo en manos del estado requería de un instrumento de financiación, lo cual dio lugar al surgimiento de los bancos de desarrollo en los países cuyo proceso de industrialización comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, junto con los bancos nacionales, emergieron varios multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1945) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959). En el caso de América Latina, los bancos de desarrollo formaron parte de la estrategia de desarrollo hacia adentro o industrialización por sustitución de importaciones (ISI), así como por orientación de varios organismos multilaterales.

Las características del modelo original de banca de desarrollo implementado en los países industrializados y los que lo hicieron tardíamente, incluían:³¹

- Orientación de sus actividades exclusivamente en función de los planes nacionales de desarrollo.
- Énfasis en el financiamiento de las inversiones públicas y privadas claves para el desarrollo, mediante la asignación directa a los sectores definidos como estratégicos.
- Evaluación de su desempeño en función de los rendimientos del sector productivo que se apoyaba, mas no de los indicadores de gestión de la institución como tal.
- Su meta “era promover el desarrollo sin establecer criterios básicos de cumplimiento de normas prudenciales, rentabilidad privada ni sostenibilidad, lo que creó a la postre un esquema nocivo de subsidios y distorsiones dentro de la Banca de Desarrollo”.³²
- Existencia de una clara división de funciones entre las instituciones nacionales y las multilaterales. Las nacionales se dedicaban al financiamiento del desarrollo y minoritariamente a la banca de fomento. Las multilaterales en cambio, financiaban las grandes inversiones públicas, especialmente de infraestructura.
- Mantenía una clara diferenciación con la banca comercial pues se ocupaba de los sectores excluidos por esta, era dirigido por la política económica, tenía un enfoque multisectorial y ofrecía créditos de largo plazo. No había competencia sino complementariedad de funciones.
- El financiamiento provenía de fuentes fiscales y de organismos multilaterales de financiamiento, en los 70`s se recurrió además al crédito comercial internacional.

2.1.2. Años 90`s

³¹ Felisa Miceli, “Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento”, Buenos Aires, 2005, en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>

³² Roberto Keil, “Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I”, *Serie Financiamiento del Desarrollo* Santiago de Chile, 2007, p. 8, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lcl2720e.pdf>

En los años 80 la escasez de recursos públicos y privados debido al endeudamiento externo, generó la quiebra de algunos bancos de desarrollo, fusiones, transformación de algunos de ellos en carteras de desarrollo de bancos comerciales, etc.; bajo estas condiciones se adoptaron los cambios motivados por la liberalización financiera de los 90's, cuyo objetivo principal era la minimización de la acción estatal y que sea el mercado quien se encargue del desarrollo, pues el estado había demostrado ser ineficiente para hacerlo. Adicionalmente, se le atribuyó a las IFD la culpabilidad del incipiente desarrollo de los mercados de capitales, pues su énfasis en el otorgamiento de financiamiento de mediano y largo plazo, hizo que no fuera necesario impulsar dichos mercados como fuente de obtención de fondos para las empresas.

Como resultado, se demolieron prácticamente todas las instituciones a través de las cuales el estado intervenía en la economía, se comenzó un proceso de privatización de la banca pública y la liquidación o reducción de las instituciones de desarrollo; mientras que aquellos que permanecieron, sufrieron varios cambios en su actividad:

- Reasignación de funciones, dando mayor énfasis a las operaciones de fomento por sobre las de desarrollo.
- Ausencia de planes de desarrollo que dirijan su accionar.
- Alineación con las normas de Basilea.
- Se comienza a apoyar al comercio exterior, proveer de garantías y asistencia técnica a las PYMES
- Se diversifican las fuentes de recursos, se reducen los porcentajes de aportes gubernamentales y se busca capitalización a través del sector privado mediante la suscripción y administración de fideicomisos. Además se da una mayor canalización de recursos provenientes de organismos multilaterales de desarrollo. Como consecuencia, hubo un desvío frente a los objetivos iniciales, puesto que se privilegió la búsqueda de rentabilidad en las instituciones.

A pesar de las transformaciones surgidas a lo largo de estas etapas, la banca de desarrollo de hoy en día mantiene varias de sus características (Miceli, 2005:8):

- Continúa siendo su objetivo financiar proyectos de largo plazo,

obligándose a mantener pasivos de largo plazo igualmente y a no recibir depósitos del público.

- Sus fuentes de recursos siguen proviniendo del presupuesto del estado, de organismos multilaterales, y se adicionan aportes del sector empresarial a través de fideicomisos y otros instrumentos de largo plazo, y de bonos u otras obligaciones de renta fija con garantía del estado.
- No ha variado su misión de financiar las operaciones de sectores desatendidos por la banca comercial (proyectos mayor riesgo con financiamiento a largo plazo) y continúa siendo importante la valoración que hace de la rentabilidad social de los proyectos, para elegir el destino de los recursos.

Una vez realizada esta revisión histórica, es posible determinar cuáles fueron los errores cometidos por la Banca de Desarrollo tradicional, que servirán de fundamento para sugerir las modificaciones que debería incluir una reformulación de tales instituciones.

2.2. ERRORES DE LA BANCA DE DESARROLLO TRADICIONAL

Entre los errores que se pueden identificar en el desempeño de la banca de desarrollo tradicional se destacan: tendencia al financiamiento al sector público, otorgamiento de créditos bajo criterios extra económicos, deficiente administración de riesgos, baja calidad de sus carteras y por ende bajo nivel de recuperabilidad, ausencia de incentivos apropiados en la administración, frecuentes cambios de objetivos debido a elevada rotación de directivos, rentabilidad baja o negativa, elevados gastos administrativos, recurrencia frecuente a las recapitalizaciones y cobertura de pérdidas con fondos aportados por los contribuyentes; y, incremento del riesgo moral pues sus pasivos cuentan con garantía gubernamental.³³

Otras de sus falencias fueron:

³³ Gerencia de Estudios Económicos del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, “*La Banca Pública: Aproximación Histórica Internacional y el escenario actual local*”, <http://www.docstoc.com/docs/3170951/BANCO-DE-LA-CIUDAD-DE-BUENOS-AIRES-LA-BANCA-PÚBLICA>

Insuficiente o inexistente evaluación del desempeño

La evaluación de las instituciones se realizaba en función del éxito del sector al que apoyaban, mas no se tomaban en cuenta indicadores de desempeño de la misma institución; esta es la razón por la cual se mantiene la idea generalizada de que la banca de desarrollo era ineficiente. Además, por esta falencia, debieron recurrir constantemente al apoyo gubernamental para su mantenimiento, puesto que no desarrollaron mecanismos para que sus actividades fueran autosustentables.

Falta de claridad de sus objetivos

Se plantearon objetivos insuficientes, pues si bien la meta era promover el desarrollo, se consideró que bastaba con ofrecer a los sectores productivos recursos que la banca comercial no otorgaba; pero no se tomó en cuenta que la idea era apoyarlos en primera instancia pero exigir el cumplimiento de normas prudenciales, de rentabilidad y de sostenibilidad, para que se genere un verdadero desarrollo del sector, en vez de asumir la responsabilidad de subsidiar dichas actividades y sus ineficiencias.

Adopción de criterios de selección inadecuados

En varios casos la selección de los destinatarios de los recursos se hizo bajo un criterio político antes que bajo una racionalidad económica y social, llevando a que no se cumpla el objetivo de destinar recursos a sectores donde se generara una adecuada rentabilidad social.

En muchos casos primó el “manejo de recursos de largo plazo con criterios políticos y sociales de corto plazo”,³⁴ con las correspondientes dificultades que ello conllevaba, pues por efectos de la injerencia política en varios casos: se omitieron los criterios técnicos, en otros se motivó una menor disciplina y un menor esfuerzo en la recuperación de los préstamos; además de que la persecución de los objetivos gubernamentales no siempre era compatible con el adecuado funcionamiento de una institución financiera, sin contar con que dichos

³⁴ CEPAL, “*Crece con estabilidad: El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*”, Santiago, Noviembre 2000, Capt 4, p. 106 en <http://www.un.org/esa/desa/ousg/books/pdf/DGE-2117-CONF89-CAP4.pdf>

objetivos cambiaban constantemente en función de los deseos de los gobiernos de turno.

Falta de consideración del costo de oportunidad de los recursos mal utilizados

Al no garantizarse transparencia y un uso eficiente de los recursos, que en su mayoría provenían del presupuesto nacional o de organismos multilaterales; se percibía un elevado costo de oportunidad pues su rentabilidad social habría sido mayor invirtiéndolos en actividades estatales más urgentes.

Mala administración de los riesgos

Siendo una de las principales misiones de la banca de desarrollo, llenar el vacío del financiamiento de largo plazo y de proyectos de mayor riesgo, era indispensable contar con un personal altamente calificado para lidiar con esta función, así como un diseño institucional adecuado; sin embargo la persistente característica de estas instituciones fue una inadecuada administración del riesgo e inconvenientes políticas de cobranza, que originaron bajas tasas de recuperación, y por ende una baja eficiencia operativa.

Falta de transmisión de pericia

Uno de los problemas de este tipo de banca en los países menos desarrollados, fue el no lograr emular el ejemplo europeo y japonés de crear canales para la adquisición y transmisión de la pericia con respecto al financiamiento de industrias a largo plazo y a la evaluación de pequeñas y medianas empresas; de manera que con el tiempo la banca comercial tuviera la capacidad de ejecutar esta actividad; y no que la banca de desarrollo se vuelva indispensable por ausencia de otros actores que pudieran cumplir esa misión. (Armendáriz; 1998:84-98)

Actitud Paternalista

Se planteó como meta canalizar financiamiento a los sectores excluidos, mas no, ofrecer herramientas que permitan a las nacientes industrias mantenerse una vez terminado el apoyo gubernamental. Se adoptó una actitud paternalista que mediante subsidios no logró bajo ningún concepto alentar el desarrollo de los

sectores que pretendían fomentar, sino por el contrario, generaron una actitud dependiente, donde sin la ayuda de la banca de desarrollo, las empresas no lograron surgir por sí solas.

Efecto negativo de las tasas de interés subsidiadas

La existencia de tasas subsidiadas de interés y mal manejadas, generó distorsiones en el mercado financiero e incidió negativamente en la cultura de pago de los beneficiarios.

2.3. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS DE BANCA DE DESARROLLO: BRASIL

2.3.1. Situación del Crédito Bancario en Brasil

Como se observa en la siguiente tabla, en el 2008 el crédito bancario en Brasil alcanzó un 41,3% del volumen del PIB, de los cuales un 12% correspondieron a créditos direccionados por parte de instituciones públicas, especialmente del Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y BNDES. Esto refleja la importancia de estas instituciones en la canalización del crédito hacia determinados sectores.

**CUADRO No. 1
OPERACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO BRASILEÑO COMO
PORCENTAJE DEL PIB**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1er sem 2009
<i>Según el control del capital</i>							
Instituciones públicas	10,4	11,5	12,6	11	11,7	15	16,9
Instituciones nacionales privadas	10,7	12,7	14,1	13	15	17,7	18,2
Instituciones extranjeras	5,9	7	7,6	7	7,6	8,7	8,7
TOTAL	27	31,2	34,3	31	34,3	41,4	43,8
<i>Según el origen de los recursos</i>							
Direccionados	9,8	10,4	23,4	21	24,1	29,3	30,9
No direccionados	17,2	20,7	11	10	10,1	12	13
TOTAL	27	31,1	34,4	31	34,2	41,3	43,9

Elaboración: Propia

Fuente: Banco Central do Brasil, *Monetary Policy and Financial system credit operations*

Y, aún pesar de la crisis económica que ha marcado este año, el porcentaje de créditos bancarios otorgados, no solamente se ha mantenido sino que ha

aumentado hasta llegar a un 44% del PIB durante el primer semestre del año. En el Anexo No. 1 se detallan los créditos bancarios otorgados en Brasil en lo que va del año 2009.

2.3.2. La Banca de Desarrollo en Brasil

El sistema bancario brasileño estuvo caracterizado por contar con una gran cantidad de instituciones financieras públicas, a través de las cuales se implementaron las estrategias de financiamiento del desarrollo; sin embargo, en los años 90 prácticamente desaparecieron los bancos de desarrollo y los bancos comerciales estatales, pues como resultado de la crisis de los 80 se impuso una reforma bancaria cuyos efectos negativos en la banca obligaron a que, entre los años 1995 y 1997, el estado intervenga algunas de las instituciones y que otras en cambio, fueran liquidadas.

En cuanto a las instituciones financieras de los estados, se implantó el PROES (*Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária*), que como parte del proceso de reestructuración, daba incentivos para reducir la participación estatal en las actividades bancarias, ofreciendo como alternativas: la liquidación de las instituciones, su venta al gobierno federal, la privatización, la reestructuración de la participación federal o su transformación en instituciones no bancarias o agencias de desarrollo.³⁵

En el Anexo No. 2 se muestra el resultado de dicho proceso, y se evidencia la disminución de la banca pública y la tendencia a sustituir los bancos de desarrollo por agencias, cuyas limitaciones incluyen no tener acceso a los ahorros del público ni a los mercados de capitales internacionales.

Específicamente en cuanto al número de instituciones financieras de desarrollo, este no ha aumentado significativamente en los últimos años, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2 EVOLUCIÓN INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO EN BRASIL

³⁵ Levy, Eduardo, Alejandro Micco y Ugo Panizza, "A Reappraisal of State-Owned Banks", Febrero 2007, p. 6, en upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF

2002-2007

<i>Tipo de Institución</i>	<i>Propiedad</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Bancos de Desarrollo	Federales	1	1	1	1	1	1
	Estatales	3	3	3	3	3	3
Organismos de Financiación o Agencias de fomento		10	11	12	12	12	12
TOTAL		14	15	16	16	16	16

Elaboración: Propia

Fuente: Banco Central Do Brasil, "Evolution of national financial system

Finalmente, en el Anexo No. 3 se detallan cuales son las instituciones financieras de desarrollo que permanecen en Brasil, siendo una de ellas el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que será objeto de este estudio con el fin de recopilar algunas lecciones positivas para la nueva banca de desarrollo

2.3.3. EL BNDES

El *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social* (BNDES) conocido como el Banco de Desarrollo de Brasil, es una empresa pública federal que trabaja en función de los objetivos del Ministerio de Desarrollo, Industria Comercio Exterior.

Fue fundado el 20 de junio de 1952, con la finalidad de aportar al desarrollo de la infraestructura de energía y transporte del país bajo la figura de Autarquía Federal, pero en 1971 "se transformó en empresa pública, dotada de personalidad jurídica de derecho privado y patrimonio propio, y sujeta a las normas generales presupuestarias y contables y a la disciplina normativa del Consejo Monetario Nacional".³⁶

Trabaja a través de lo que se conoce como Sistema BNDES, que está formado por el BNDES como tal más dos subsidiarias:

- La Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME), cuyo objetivo es apoyar a la industria otorgando financiamiento para la adquisición de maquinarias y equipos
- Y, BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que permite invertir en las empresas nacionales mediante la suscripción de valores en el mercado de capitales del Brasil

Hoy en día, comparte con otros dos bancos públicos: el Banco do Brasil, dedicado al financiamiento de inversiones y cultivos de empresas del sector

³⁶ Informe Anual BNDES, 2008, p. 16, en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/bndes/1208e.pdf>

agropecuario y la Caixa Econômica Federal, enfocada al financiamiento de hipotecas; la responsabilidad de ofrecer financiamiento de largo plazo a los mercados de mayor riesgo.³⁷

Canaliza los fondos a través de alianzas con instituciones financieras y a través de agencias propias en todo el territorio, para facilitar el acceso del público. Como parte de su funcionamiento, la concesión de préstamos se fundamenta bajo criterios bancarios y cumple las reglamentaciones para las instituciones financieras públicas.

Misión y Visión

“La misión del BNDES es promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña, con generación de empleos y reducción de las desigualdades sociales y regionales”. “La visión del BNDES es ser el Banco de desarrollo de Brasil, una institución de excelencia, innovadora y proactiva ante los actuales y relevantes desafíos de nuestra sociedad”.³⁸

Objetivos

- Otorgar financiamiento de largo plazo y promover una mayor participación del mercado de capitales privado en el financiamiento de proyectos de largo plazo
- Fortalecer la estructura de capital de las empresas privadas
- Promover el desarrollo de los mercados de capitales de Brasil a través de la suscripción de valores y títulos de crédito de varias empresas.
- Buscar el desarrollo sostenible
- Promover el crecimiento de la producción de bienes y servicios y la expansión del comercio exterior
- Fomentar la modernización y la capacitación tecnológica de la industria y agricultura
- Aportar a la recuperación y al desarrollo de la infraestructura del Brasil
- Apoyar a la inclusión social fomentando proyectos que impulsen el desarrollo social y financiando inversiones con impacto directo en la calidad de vida de

³⁷ Solorza, Marcia Luz, “El sistema bancario brasileño y su participación en el financiamiento al desarrollo”, *Economía Informa*, No. 356, Enero-Febrero 2009, p. 50, en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/356/03Solorza.pdf>

³⁸ <http://inter.bndes.gov.br/espanol/laempresa.asp>

la población

- Estimular el aumento de la competitividad, dando prioridad a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de empleo.

Actividad

El BNDES trabaja a través de programas de financiamiento de carácter temporal, líneas de financiamiento permanentes, dirigidas a sectores estratégicos, inversiones de capital con el objeto de promover el mercado de valores del país; y finalmente, a través de fondos específicos de carácter no reembolsable destinados a sectores altamente vulnerables.

Entre las actividades efectuadas se destacan:

- Financiamiento de operaciones de gran escala en industria e infraestructura.
- Apoyo a inversiones en las áreas de agricultura, comercio y servicios
- Apoyo a PYMES
- Inversiones en áreas sociales de educación, salud, agricultura familiar, transporte público, saneamiento.
- Fomento del progreso cultural (patrimonio cultural, cine, música, emprendimientos culturales)

Su actividad la ejecuta a través de varios programas, entre los que se destacan:

1. Agropecuarios: Incluyen programas de fortalecimiento de la agricultura familiar, de modernización de equipos y maquinarias para el sector agrícola, para la conservación de recursos naturales, para la siembra; estímulo a la producción agropecuaria sostenible, crédito rural, para el sector sucroalcoholero, etc.
2. Industriales: Apoyo a la industria nacional en los sectores farmacéutico, de telecomunicaciones, de software, audiovisual, televisión digital, aeronáutico, y a la modernización de varios más.
3. Sociales: Programas de microcrédito y de apoyo al sector educativo
4. Programas regionales
5. Programas de fondos de inversión, fondo tecnológico, financiamiento a la marina y construcción naval, programa de capitalización de

cooperativas de crédito y de producción, fondo de estructuración de proyectos, entre otros.

Evolución de su enfoque

El enfoque de su actividad ha ido evolucionando a través de los años. Se creó en la década de los 50, con el objeto de financiar los grandes proyectos de infraestructura y la industria del acero. En los 60`s comenzó a apoyar las industrias de productos básicos, bienes de consumo, desarrollo tecnológico y PYMES. Posteriormente en los 70`s fue la base del programa de sustitución de importaciones de bienes de capital. En la década los 80 dirigió sus esfuerzos a financiar los emprendimientos en la búsqueda de nuevas matrices energéticas. En los 90`s apoyó los programas de privatización, financió proyectos de mejora de la infraestructura privada y fomento de las exportaciones.

Finalmente, inició el siglo XXI promoviendo la competitividad industrial y el desarrollo social, buscando la reducción de diferencias sociales y regionales. Como parte de esta evolución, también se reemplazaron los planes de apoyo al desarrollo por dos tipos de líneas de préstamos de largo plazo: la una dedicada a apoyar la compra de bienes de capital y la otra, que a través de varios programas transitorios, fusiona el fomento con el desarrollo para atender a distintos sectores de la economía.

Fuentes de Recursos

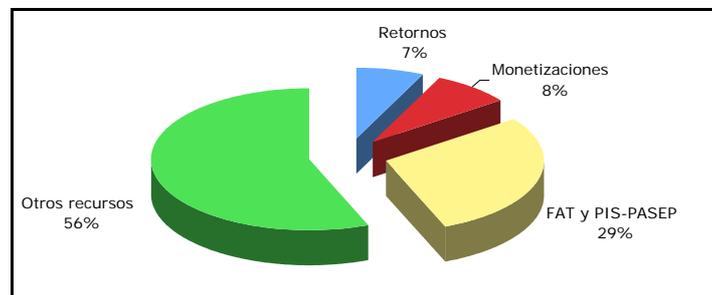
El BNDES se alimenta de fondos provenientes de aportes presupuestarios, recursos del extranjero y retornos generados por sus operaciones. En cuanto a las fuentes internas de recursos, en su gran mayoría provienen de dos programas gubernamentales:

- Fondo de Amparo al Trabajador (FAT): es una contribución social, de la cual el 40% se dirige al BNDES y el resto, a un seguro de desempleo y subsidio salarial. Su objetivo es combatir el desempleo por un lado, otorgando al desempleado una remuneración provisional; y por otro, fomentando la creación de nuevos empleos. Es por esta razón que el BNDES, a través de sus programas de desarrollo económico es el encargado de administrar los recursos de este fondo. Es la principal fuente de financiación del sistema BNDES.

- Fondo PIS-PASEP: obtenido de la unificación de los fondos del Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP), surgió con el objetivo de formar el patrimonio individual de los trabajadores aportantes, pero hoy en día alimenta al FAT.

En cuanto a los recursos que alimentaron el flujo de caja en el 2008, un 57% provino de las operaciones de la institución, lo cual demuestra que es capaz de generar suficientes fondos para cubrir sus necesidades de liquidez. Además es importante el aporte del 29% proveniente de los fondos FAT y PIS-PASEP. Ver tabla en el Anexo No. 4.

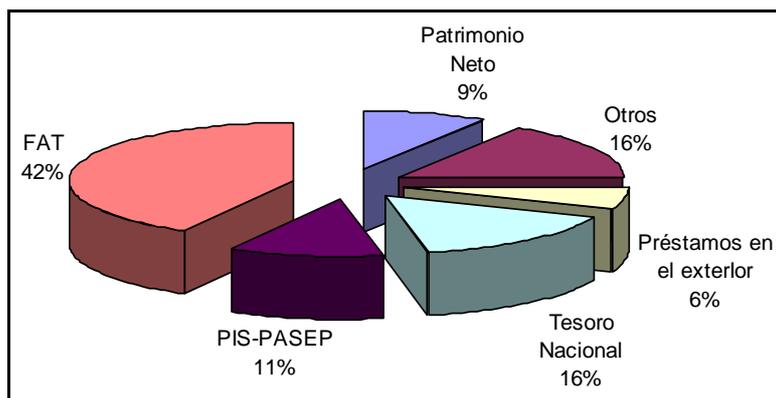
GRÁFICO No. 1
FUENTES DE RECURSOS EN RELACIÓN AL FLUJO DE CAJA 2008



Elaboración: Propia
Fuente: Informes Anuales y Demostrativos Financieros

Y, como se observa en el siguiente gráfico, en el 2008 las fuentes de capital correspondieron en un 69% a recursos locales, y es destacable el aporte del 6% proveniente de instituciones multilaterales y agencias gubernamentales, específicamente a través de los préstamos del Banco de Desarrollo de China (CDB) por \$750 millones y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por \$100 millones, para financiar proyectos específicos.

GRAFICO No. 2
FUENTES DE RECURSOS EN RELACIÓN A LA ESTRUCTURA DEL CAPITAL
2008



Elaboración: Propia
Fuente: Informe Anual BNDES 2008

Cabe entonces destacar que “la base de fondeo del BNDES se considera ampliamente líquida y estable en el largo plazo”,³⁹ pues su flujo de caja se encuentra financiado en su mayoría por las operaciones propias de la empresa, y con respecto a sus pasivos, los fondos gubernamentales que los alimentan garantizan ingresos estables.

Estructura de Activos

En el siguiente cuadro se observa la estructura de activos durante los últimos 3 años, destacándose el peso de 78% de la cartera de préstamos. Además, es notable el crecimiento del 30,5%, en términos de activos totales, surgido en el año 2007 con respecto al 2006.

CUADRO No. 3
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE ACTIVOS
2006-2008 (Miles de US\$)

	2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Caja	5	0	4	0	2	0
Préstamos corto plazo	18.616	21	21.611	19	19.600	17
Préstamos largo plazo	50.083	57	71.274	62	72.822	61
Títulos y valores mobiliarios e inversiones	16.301	19	18.481	16	20.620	17
Otros activos	2.682	3	3.038	3	5.611	5
	87.687	100%	114.408	100%	118.655	100%

* Ver Anexo No. 5 Evolución de los activos del BNDES 1999-2007

Elaboración: Propia

Fuente: Balance General Consolidado BNDES

Proceso de concesión de los créditos

Se considera a la concesión de créditos, como un instrumento de implantación de las políticas de desarrollo del gobierno, por ello, uno de los

³⁹ ALIDE, “Perfil institucional y financiero BNDES”, Septiembre 2003, p. 13 en http://www.alide.org.pe/est_financieros.asp

principales criterios es el impacto social de los proyectos presentados. El proceso de dicha concesión consta de cuatro etapas (BNDES, 2008:25):

1. Encuadramiento: que consiste en verificar que el proyecto presentado cumpla con las políticas operativas de la institución. Se analiza el pedido, se clasifica el riesgo del crédito y se somete al juicio del Comité de Encuadramientos y Crédito (CEC) para su aceptación y posterior ratificación del directorio del banco.
2. Análisis: siendo los ítems evaluación la situación económica, financiera, administrativa y legal del solicitante; la innovación, y efectos sociales y socioambientales del proyecto.
3. Aprobación de la propuesta.
4. Contratación, liberación y encaminamiento: los recursos se van entregando en función de los avances del proyecto y literalmente, varios técnicos acompañan a los ejecutores del proyecto durante las distintas fases de su implantación, para asegurar la rendición de cuentas, por el tiempo necesario hasta la liquidación de la deuda.

Costo del Financiamiento

La tasa a la que acceden los beneficiarios del BNDES parte de la tasa de interés de largo plazo TJLP (*Taxa de Juros de Longo Prazo*), cuyos componentes son: la meta de inflación basada en las metas fijadas por el Consejo Monetario Nacional (CMN) y la prima de riesgo surgida de la diferencia entre las tasas de interés internacional y la de los bonos soberanos cotizados en el mercado.⁴⁰ Para el trimestre de julio a septiembre de 2009 la TJLP se redujo a un 6%.

Como se observa en el siguiente cuadro, esta tasa se ha mantenido estable los últimos 2 años y refleja grandes diferencias con respecto a la tasa a la que acceden la gran mayoría de solicitantes que no son favorecidos por esta tasa preferencial.

CUADRO No. 4
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INTERÉS DE LARGO PLAZO
(Al último trimestre de cada año)

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	*2009
TJLP	9,75	10	10	11	9,75	9,75	6,85	6,25	6,25	6,25
Cred. No direccionado	52,6	49	41	45,8	44,6	45,9	39,8	33,8	43,3	36,6

* Hasta el II trimestre del año

⁴⁰ Jorge Vasconcelos y Eliana Miranda, “La experiencia del BNDES en Brasil; ¿es aplicable en la Argentina?”, IERAL, Febrero de 2008, p. 4, en <http://www.infobae.com/download/60/0196040.pdf>

Para el cálculo del costo financiero de los contratos del BNDES, a esta TJLP se le adiciona un spread básico, establecido por las políticas operativas de la institución, más un spread de riesgo en función de la clasificación de riesgo del cliente. Los contratos sujetos a esta tasa son los contratos pasivos del BNDES ante el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), Fondo de Participación PIS-PASEP y Fondo de la Marina Mercante (FMM); los contratos activos con recursos obtenidos de estos fondos, y otros estimados por el CMN.⁴¹

Para otros tipos de contratos, el costo financiero cobrado por el BNDES no solamente se determina en función de la TJLP pues puede considerar además los siguientes índices: TJ-462, encargos de la canasta de monedas más la variación del dólar, o el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA), más los encargos. Y en cuanto a las líneas de apoyo al comercio exterior se pueden considerar también: la LIBOR más la variación del dólar o la tasa de interés fija, corregida con la variación del dólar (TJFPE).⁴²

Canalización de los recursos

La institución actúa como banca de Primer Piso y Segundo Piso. El primer caso se da cuando otorga directamente los recursos, donde el costo de sus operaciones equivale al cálculo presentado anteriormente. Los productos ofrecidos por operaciones directas son: FINEM (Financiación de Emprendimientos mayores a 10 millones de reales), Límites de Crédito, Suscripción de Valores Mobiliarios, Competencia Internacional y Project Finance.

Actúa como banca de Segundo Piso cuando las operaciones las realiza mediante un intermediario. En estos casos el spread de riesgo es sustituido por una tasa de intermediación financiera que cubre el riesgo sistémico; y se adiciona además, una remuneración o comisión para la institución financiera habilitada que refleja el riesgo de crédito asumido por ésta. Los productos o servicios a los que se accede a través de estos intermediarios son: BNDES Exportación, BNDES Automático, FINAME (Financiamiento Industrial) y Tarjeta BNDES.

Son aproximadamente 76 las instituciones habilitadas para canalizar los

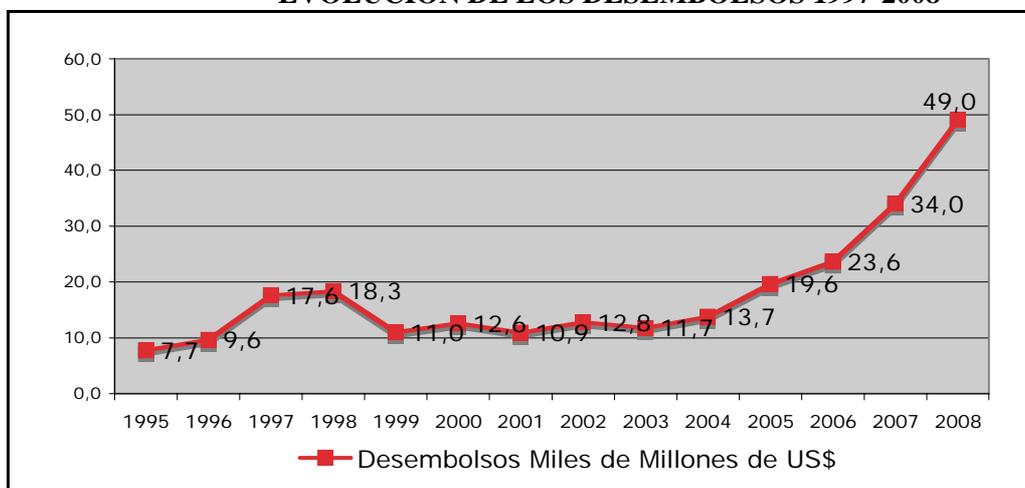
⁴¹ “Manual de la TJLP”, Julio de 2009, p. 2, en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/bndes/tjlpesp.pdf>

⁴² *Costos BNDES*, en http://inter.bndes.gov.br/espanol/costos_composicion.asp

recursos del BNDES a nivel nacional, y 97 a nivel internacional.⁴³ En el año 2008, el 58,8% de los recursos se destinó a través de operaciones de segundo piso y un 41,2% a través de operaciones directas.⁴⁴

En cuanto a los montos desembolsados, se aprecia un constante crecimiento, sobretodo a partir del año 2006. En el primer semestre de este año se han canalizado recursos por un valor de 19.526 millones de dólares, que en comparación con el mismo período del año pasado refleja un crecimiento del 11%,⁴⁵ lo cual origina expectativas de que al finalizar el 2009 se mantenga la tendencia expansiva de los desembolsos anuales. Ver en el Anexo No. 6 la relación desembolsos/aprobaciones

**GRAFICO No. 3
EVOLUCIÓN DE LOS DESEMBOLSOS 1997-2008**



Elaboración: Propia
Fuente: Informes Anuales BNDES

Los sectores que mas demandan recursos del BNDES son la industria, y las actividades de comercio y servicios que incluyen: construcción, transporte,

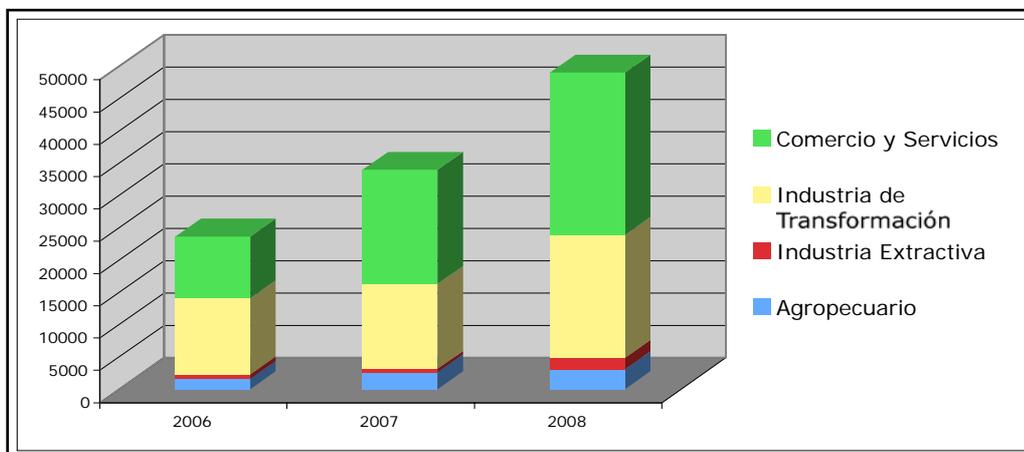
⁴³ *Instituciones Financieras Habilitadas BNDES*, en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/instituciones.asp>

⁴⁴ Jorge Vasconcelos y Eliana Miranda, “La experiencia del BNDES en Brasil; ¿es aplicable en la Argentina?”, IERAL, Febrero de 2008, p. 2, en <http://www.infobae.com/download/60/0196040.pdf>

⁴⁵ “Desempeño del BNDES quiebra récord en el primer semestre de 2009 y muestra continuidad de las inversiones”, BNDES, Julio 2009, en http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not085_09.asp

alojamiento, telecomunicaciones, educación, salud, artes y otros. En el Anexo No. 7 se detallan los rubros desembolsados en cada sector.

GRAFICO No. 4
DESEMBOLSOS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 2006-2008



Elaboración Propia
Fuente: Desembolsos de BNDES según los Ramos y Géneros de Actividad Económica

Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

Como institución pública de desarrollo, el BNDES tiene la gran responsabilidad de ofrecer apoyo a las PYMES considerando su gran potencial en la generación de empleo y renta, y es así que junto al resto de instituciones estatales y federales, se convierten en las principales fuentes de créditos a este tipo de empresas. Ver gráfico de la evolución de los desembolsos por tamaño de empresa entre los años 1999 y 2009, en el Anexo No. 8.

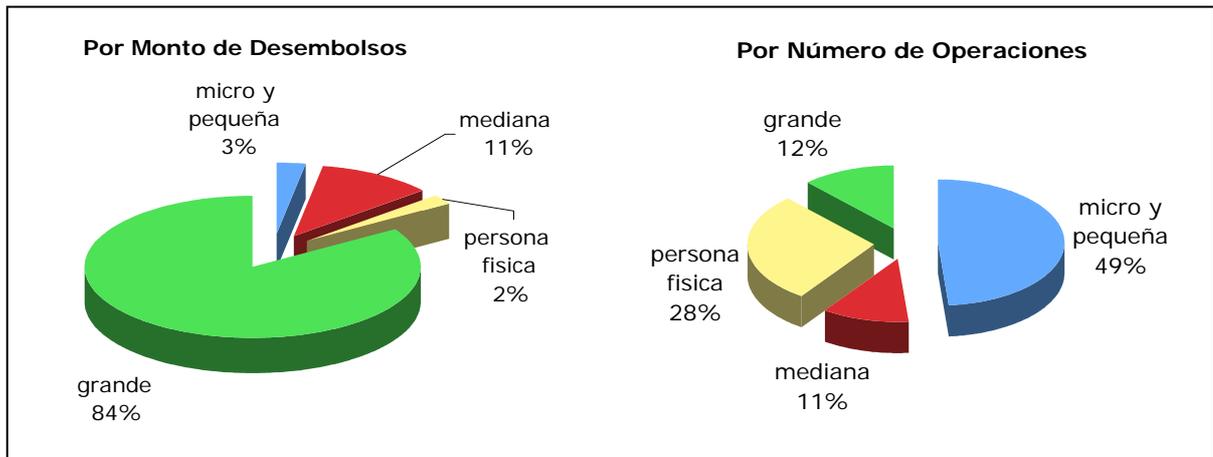
CUADRO No. 5
PORCENTAJES DE DESEMBOLSOS POR TAMAÑO DE EMPRESA

	2006	2007	2008
MIPYME			
Micro y Pequeña Empresa	5	9	3
Mediana Empresa	9	10	11
Persona Física	8	6	2
Empresa Grande	78	75	84
TOTAL	100%	100%	100%

Elaboración Propia
Fuente: Informes Anuales BNDES

Como se aprecia en el siguiente gráfico, si bien es cierto, que por monto de desembolsos la micro y pequeña empresa son las menos favorecida; cuando se toma en cuenta el número de operaciones de crédito, junto con la mediana empresa ocupan el 60% del total de operaciones del BNDES

**GRAFICO No. 5
DESEMBOLSOS POR TAMAÑO DE EMPRESA EN EL 2008**



Elaboración Propia
Fuente: Informes Anuales BNDES

Además, como la misión de la institución no es solamente cubrir el mercado desatendido de las PYMES, sino también crearlo para que en lo posterior el mercado financiero privado lo atienda; desde 1997 entró en vigencia el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) con recursos del Tesoro Nacional cuyo objeto es garantizar parte del riesgo (entre 70% y 80%), asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a MIPYMES exportadoras

Desempeño

Aunque la rentabilidad no es la prioridad del BNDES, sino aportar al desarrollo del país; se reconoce que es necesario que sus operaciones generen rendimientos para que su actividad sea sostenible, y, como observamos en el siguiente cuadro, ha logrado mantener índices de rentabilidad adecuados con respecto a su patrimonio neto y a sus activos:

**CUADRO No. 6
INDICADORES FINANCIEROS Y ECONÓMICOS 2006-2008
(Miles de US\$)**

	2006	2007	2008
Activos Totales	87.687	114.409	118.655
Cartera de Préstamos	68.699	92.885	92.422
Patrimonio	8.930	14.070	10.812
Utilidad Neta	2.907	3.749	2.903
<i>Rentabilidad</i>			
Retorno sobre los Activos (ROA)	3,49%	3,75%	2,21%

Retorno sobre el Patrimonio (ROE)	36,38%	33,23%	21,17%
<i>Calidad de los Activos</i>			
Provisión de riesgo de crédito/Cartera Total	2,87%	2,52%	2,07%
Créditos incumplidos/Cartera Total	0,68%	0,11%	0,15%

Elaboración: Propia

Fuente: Balance General Consolidado, Estado de Resultados Consolidado, Indicadores Financieros BNDES

Además es importante destacar la baja tasa de incobrabilidad de la institución, que en el 2008 se ubicó en un 0,15% lo cual demuestra que por un lado, se está apoyando a empresas capaces de cumplir con sus compromisos; y por otro, que el banco está haciendo un buen trabajo en la calificación de los riesgos de los prestatarios.

Aporte Social

Haciendo hincapié en que la razón de ser de los bancos de desarrollo es apoyar a los sectores excluidos, el BNDES realiza su actividad en la sociedad a través del Área de Inclusión Social, cuyos objetivos son fomentar, estructurar y dar seguimiento a proyectos de carácter social tendientes a generar empleo, ofrecer infraestructura y promover el desarrollo.

Anualmente la institución publica sus logros y proyectos en un Balance Social que destaca la actuación social del banco en los sectores de: microcrédito, empresas autogestionadas, desarrollo regional y urbano, salud, educación, cultura, asistencia social, y medio ambiente.

Bases del éxito del BNDES

Para el Ex Director del BNDES, Dr. Fábio Erber, la clave del éxito de la institución es no haber actuado como un banco comercial, ni tener a uno de ellos dentro de su estructura organizacional. Lo considera positivo por cuanto le ha permitido enfocarse en su misión de dirigir el crédito hacia el desarrollo económico y especializarse en ello; además se ha evitado la dispersión de la administración y la exposición del banco a otro tipo de volatilidades y/o presiones políticas; y finalmente, incluso considera que esto ha sido la base para que haya logrado mantener su solvencia durante todos estos años, aún durante las peores crisis económicas brasileñas.⁴⁶

Otra de las lecciones del funcionamiento de este banco de desarrollo, son

⁴⁶ Fábio Erber, p. 81, citado por Carlos Eduardo de Freitas, "A experiência brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento", *Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, No. 155, Noviembre 2005* en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/24171/lc12328e.pdf>

los bajos niveles en que se encuentra su tasa de incobrabilidad rompiendo así con el mito de que este tipo de banca debe encargarse solamente de ofrecer recursos pero no de preocuparse por su recuperación; o que lo importante es financiar a las empresas sin importar si podrán hacer frente a su deuda, y es aquí donde entra en juego la principal enseñanza del BNDES, que es el reconocer la importancia de ofrecer un seguimiento o *encaminamiento*, que es la última etapa de su proceso de concesión de préstamos, en la cual se realizan visitas periódicas, se asegura la rendición de cuentas y se acompaña a los ejecutores del proyecto hasta que sea liquidada la deuda (BNDES, 2008:25).

Por otro lado, esta institución también demuestra la importancia de contar con fondos permanentes y estables de recursos de mayor maduración que los activos, de manera que puedan asumir los préstamos de largo plazo sin sufrir descalces de plazos, que es el principal obstáculo de la banca privada para otorgar este tipo de créditos.

Finalmente, sus indicadores de desempeño demuestran que la rentabilidad social puede ir de la mano de la rentabilidad económica, pues evidentemente el objetivo no es simplemente canalizar recursos hacia los sectores *necesitados* u *excluidos*, sino ofrecerles los medios para que en el futuro sean autosustentables. El aporte social se materializa cuando las empresas apoyadas son capaces de generar renta y empleo por sí solas, después de que ha terminado la misión del banco de encaminarlas; demostrando así que uno de los errores más graves de la banca de desarrollo tradicional fue dar pie a la creación de industrias dependientes de la banca pública, que no reconocieron que su obligación era simplemente apoyarlas en la fase inicial, mas no, cubrir sus ineficiencias

2.4. ACIERTOS DE LOS CASOS EXITOSOS EN AMÉRICA LATINA Y LECCIONES PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO

Si bien es cierto que la acción de la banca de desarrollo tradicional ha sido fuertemente criticada por los errores cometidos, también existen casos de instituciones que han atravesado varios procesos de replanteo de sus funciones y actividades; y de sus experiencias se pueden extraer las siguientes lecciones:

Primacía del pragmatismo sobre la ideología

En América Latina, casos como el de Brasil y Chile, y las experiencias de los países asiáticos, demuestran que el éxito de sus bancos de desarrollo se fundó en la generación de alternativas prácticas y adecuadas a sus distintas economías, mas no del acatamiento irrestricto de corrientes ideológicas; es decir, primó el pragmatismo sobre las ideologías.

Evitar la mezcla de un banco de desarrollo con un banco comercial

Aunque un banco de desarrollo debe cumplir con las reglamentaciones de las instituciones financieras, no debe olvidar que su tarea no es la búsqueda de rentabilidad, sino mantener ingresos que le permitan autosustentarse, sin desmedro de su misión social; aun así debe demostrar que el respaldo al desarrollo puede ser rentable también.

“Uno de los grandes desafíos de la acción de fomento de la banca de desarrollo, es la de lograr siempre un equilibrio entre la autosuficiencia y rentabilidad de cada operación [...] y la efectiva contribución al cumplimiento de las prioridades del desarrollo económico y social” (López; 1997:7)

Reconocer que su papel no es sustitutivo

En ninguno de los casos presentados, las instituciones buscaron sustituir a la banca privada, por el contrario, actuaron en los segmentos en que el sector privado no había incursionado; pero a la vez buscaron motivar al resto de instituciones a interesarse por estos sectores del mercado, demostrando que el fomento del desarrollo puede ser atractivo.

Uno de sus objetivos debe ser transmitir su habilidad, para que el sistema financiero pueda en el futuro, atender por sí mismo las necesidades del desarrollo al tomar conciencia que no solamente se obtiene una rentabilidad social, sino que bien manejado, es posible obtener rendimientos económicos una vez que las empresas apoyadas han logrado seguir solas su camino.

Mantener un contacto directo y de largo plazo con los clientes

Los bancos de desarrollo más eficaces han sido aquellos que mantienen estrecha relación con sus prestatarios, desde la fase inicial de estructuración de sus

proyectos, hasta su puesta en marcha. Este acercamiento, permite reconocer cuáles son las necesidades de los sectores apoyados y encaminarlos hasta que prácticamente ya no sea indispensable el apoyo de la institución.

Análisis profundo de los solicitantes

No basta con que el solicitante sea parte de un sector considerado prioritario para el fomento del desarrollo, es necesario evaluar sus oportunidades competitivas, de rentabilidad social y económica, de generación de flujos, etc.; así como una calificación adecuada de su riesgo crediticio.

Sólidas, diversas y permanentes fuentes de fondeo

Es necesario contar con fuentes de recursos estables y diversificadas. No conformarse con recibir las transferencias gubernamentales sino también generar un adecuado flujo de caja a través de las operaciones de la institución. Además es importante el acceso a líneas de financiamiento de organismos multilaterales para complementar las necesidades de recursos.

Adicionalmente, el caso del BNDES es un reflejo de las variadas fuentes de fondos a las que se puede acceder, siendo una de ellas la colocación de valores mobiliarios en el mercado de capitales doméstico, que a más de abrir la puerta hacia la obtención de nuevos fondos, da un impulso a estos mercados que generalmente en Latinoamérica, se encuentran subdesarrollados.

Reconocer que existen varias formas de apoyo

El hecho de que el apoyo sea dirigido a sectores distintos y a empresas de diferentes tamaños, plantea la necesidad de idear una gama de productos y servicios adecuados a cada necesidad, lo cual plantea igualmente la necesidad de contar con un personal capacitado capaz de innovar constantemente.

Trabajar a través de agentes intermediarios

Una de las lecciones aprendidas por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), instaurada en 1939 con la misión de “lograr que en Chile emerjan y crezcan más empresas innovadoras, dinámicas, responsables e insertas en el mundo, mediante el apoyo a proyectos de alto impacto, para contribuir a hacer realidad las aspiraciones de prosperidad y desarrollo de los

chilenos”,⁴⁷ es el trabajo a través de agentes intermediarios, que permite que la institución se dedique al diseño, evaluación y supervisión de los programas de fomento, mientras que su ejecución se encarga a entes especializados; logrando con ello mantener un aparato burocrático pequeño, lograr una mayor especialización y sobretodo, mantener un contacto más cercano con los usuarios, sin la necesidad de invertir en oficinas a lo largo del territorio para lograr ese contacto.

El trabajo de un banco de desarrollo no termina con la concesión del crédito

Como se ha manifestado ya varias veces, la misión de una IFD no es solamente otorgar recursos, esta es apenas una de las fases de su actividad. Es necesaria su participación en la elaboración de los planes de negocio, establecer metas de operación y utilidades, realizar un seguimiento y supervisión de la actividad fomentada. Esto permitirá garantizar su objetivo social de aportar al desarrollo, en la medida en que dichos proyectos se conviertan en generadores de empleo y rentas, al haberseles ofrecido las bases para que puedan desenvolverse por sí mismas. Además, se estaría garantizando así la recuperación de las deudas al ofrecer mecanismos para que las empresas puedan asumir sus compromisos con responsabilidad.

En términos de Chandrasekhar, “los intermediarios financieros no son ya meramente un fondo de ahorros, como se les considera habitualmente, sino que se erigen en un fondo de conocimiento y saber experto”.⁴⁸

Incluso su trabajo debería empezar mucho antes de recibir una solicitud de crédito, al identificar sectores prioritarios y ofrecer incentivos en la forma de apoyo en la planeación estratégica y diseño de los proyectos, capacitación, asesoría técnica; además de promover encadenamientos productivos entre las empresas apoyadas, ofreciéndoles espacios para establecer vínculos comerciales y negociación colectiva.

El apoyo debe ser un premio a la iniciativa empresarial

El financiamiento empresarial debe otorgarse como premio al

⁴⁷ http://www.corfo.cl/acerca_de_corfo/que_es_corfo

⁴⁸ Chandru Chandrasekhar, “*Políticas Financieras*”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007, p. 42, en http://esa.un.org/techcoop/documents/Finance_Spanish.pdf

emprendimiento, como una ayuda necesaria para que nazcan nuevas empresas pero no para subsidiar ni volver a las nuevas empresas dependientes del apoyo de la banca de desarrollo.

“La acción de fomento de la banca de desarrollo debiera activarse en respuesta de la acción emprendedora, y no concebirse como un estímulo o como una compensación de la actitud contemplativa del sector privado. La iniciativa debe ser invariablemente obligación de los auténticos hombres de empresa, en tanto que la responsabilidad de acompañar y facilitar el proceso de acción debe ser ineludiblemente del Estado y de sus agencias de desarrollo” (López; 1997:2)

Es así, que es necesario comprometer al empresario en el cofinanciamiento de su proyecto, lo cual por un lado asegura que el banco de desarrollo asume riesgos limitados; y por otro, garantiza que el gestor de la empresa actuará responsablemente.

Establecer adecuados indicadores de desempeño

Para medir su eficiencia debe tomar en cuenta tanto factores cualitativos como cuantitativos. Reconociendo que el objetivo no es solamente ofrecer financiamiento, no basta con medir cuántas empresas son beneficiarias de los créditos, ni el monto de recursos otorgados; es igualmente relevante, saber en qué medida el apoyo recibido ha aportado para que dichas empresas puedan competir y mantener niveles de eficiencia.

Rommel Acevedo⁴⁹ identifica que la medición de la eficiencia debe realizarse en dos dimensiones: la eficiencia de la institución de desarrollo como tal, y la eficiencia en sus operaciones. En cuanto a la eficiencia institucional debe medirse si cumple con sus objetivos de proporcionar acceso al crédito a sectores económica y socialmente prioritarios, promover la creación de nuevas empresas, generar empleo y promocionar la innovación tecnológica.

Mientras que con respecto a la eficiencia operacional, debe evaluarse que cumpla con los mismos patrones bancarios que se exigen al sector privado y que se mantengan adecuados niveles de rentabilidad y solvencia, acorde con las

⁴⁹ Rommel Acevedo, “*Banca de Desarrollo en América Latina: Situación actual y perspectivas*”, para Reunión de Grupo de Expertos sobre Bancos de Desarrollo Nacionales, New York, 2005, p. 16, en <http://www.docstoc.com/docs/3170936/BANCA-DE-DESARROLLO-EN-AMÉRICA-LATINA-SITUACIÓN-ACTUAL-Y-PERSPECTIVAS>

normas de Basilea y a la evaluación CAMEL.

Controlar la interferencia política

Las relaciones entre la banca de desarrollo y los gobiernos deberán manejarse con total transparencia para prevenir interferencias políticas y que su autonomía les permita actuar bajo una racionalidad económica y social más no política; siendo necesario para garantizar dicha independencia de criterio, el establecimiento de estatutos claros e inviolables y de controles internos y externos.

Por otro lado, es indispensable que al igual que la banca privada, las IFD cumplan con normas de regulación prudencial y sean sujetas de supervisión por parte de los organismos de fiscalización.

Mantener un enfoque multisectorial

La identificación de sectores prioritarios debe ir de la mano con la necesidad de apoyar a diferentes sectores de la economía, lo cual permitirá a su vez una adecuada diversificación del riesgo .

Recordar que el apoyo es temporal

La forma más clara de evitar comportamientos paternalistas por parte de las IFD, es establecer claramente que a través de sus programas asumen un compromiso temporal, hasta lograr encaminar a las empresas, y que bajo ningún concepto se subsidiarán resultados ineficientes.

2.5. PROPUESTAS PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO

2.5.1. Debates sobre la nueva Banca de Desarrollo

A continuación se presentarán las visiones de varios autores con respecto a la misión, actividades y enfoque que debería tener una nueva banca de desarrollo, con el objeto de obtener algunos aportes valiosos para la reformulación de una banca adecuada al contexto latinoamericano. Los autores presentados son Rommel Acevedo, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) y

Romy Calderón, Jefe del Programa de Estudios e Información de la misma institución; Beatriz Marulanda y Mariana Paredes,⁵⁰ autoras del documento *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*, de la Serie Financiamiento del Desarrollo de la CEPAL; Chandru Chandrasekhar,⁵¹ autor del documento *Políticas Financieras*, para la Guía de Orientación de Políticas Públicas publicada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

2.5.1.1. *En cuanto a su misión y actividades*

Para Acevedo, el reto de la nueva banca de desarrollo incluye: diversificación de las operaciones, desarrollo de nuevos instrumentos de captación de recursos; evaluación más estricta de los proyectos, clara orientación de los programas ejecutados, supervisión, monitoreo del riesgo, mayor aproximación al mercado de capitales; búsqueda de un adecuado equilibrio entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el prestatario, promoción del agrupamiento de clientes individuales en asociaciones o grupos afines, beneficiarios del financiamiento, para aprovechar las economías de escala; búsqueda de una estrecha complementación con la banca comercial y otros intermediarios financieros no bancarios

En cuanto a su funcionamiento recomienda: alineamiento de la política de las IFD a la política económica, establecimiento de condiciones crediticias que aseguren la plena recuperación de los préstamos; acatamiento de normas claras y eficaces en los campos de la administración de préstamos e inversiones, adquisiciones, desembolsos y garantías; existencia de una auditoría independiente y aplicación de prácticas contables que permitan determinar claramente el valor de los activos; y aplicación de normas y políticas financieras en materia de endeudamiento, manejo de la

⁵⁰ Beatriz Marulanda y Mariana Paredes, “La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, No. 153, Mayo 2005, p. 61, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/22459/1cl2248e.pdf>

⁵¹ Chandru Chandrasekhar, “*Políticas Financieras*”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007, en http://esa.un.org/techcoop/documents/Finance_Spanish.pdf

liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos, acordes con prácticas bancarias sanas. (Acevedo, 2005:17-18)

Romy Calderón por su parte, propone que la banca de desarrollo se enfoque en apoyar a las PYMES, a desarrollar los sectores de vivienda, infraestructura, educación, medio ambiente y agrícola; a impulsar la internacionalización de las empresas, estimular al comercio exterior y promover el mercado de capitales. Entre los cambios que considera pertinentes realizar en su interior, están el actuar no solo como proveedores de financiamiento, sino como entidades de capacitación y asistencia técnica, manejo transparente de subsidios, utilizando criterios de focalización y justificando su necesidad pues “la clara distinción, institucionalizada legalmente, entre los subsidios públicos y la intermediación financiera constituye un principio básico de correcta administración de recursos públicos” (Calderón, 2005:16).

2.5.1.2. Diferenciación entre Bancos de Desarrollo para el financiamiento de largo plazo y Bancos de Políticas

En la visión de Chandrasekhar, la alternativa para cubrir las fallas de mercado es a través de la implantación de políticas financieras, una de las cuales implicaría la creación de bancos de desarrollo, pero argumenta que:

“Es mejor crear bancos de desarrollo de manera separada: unos orientados a la provisión de capital de largo plazo a tasas cercanas a las comerciales, y otros, los “bancos de políticas”, encargados de proveer crédito en sectores especiales como la agricultura o el sector de pequeña escala, en donde los tipos de interés tienen que ser subsidiados y los períodos de gracia deben ser más largos.” (Chandrasekhar, 2007:15)

Entre las facultades de los bancos de políticas se destacarían: la posibilidad de influir en el desenvolvimiento de las empresas apoyadas, alentar a la banca comercial a interesarse por el segmento de los préstamos de largo plazo a través de la concesión de garantías; y obtener sus fondos a través de aportes de capital del gobierno y de financiamiento otorgado por agencias multilaterales. China es un ejemplo de la

aplicación de este tipo de banca a través del establecimiento en 1994, del Banco de Desarrollo de China (CDB), el Banco de Importación y Exportación de China y el Banco de Desarrollo Agrícola de China.

Esta distinción entre los bancos de desarrollo de propósitos generales y los bancos de política tiene como objetivo permitir que cada uno se especialice en determinados ramos; el primero, en el crédito de largo plazo que cubriría la falencia del mercado en este segmento; mientras el segundo se orientaría al otorgamiento de créditos dirigidos, bajo condiciones preferenciales, hacia los sectores determinados como estratégicos, con el objeto de fomentar el desarrollo a través del financiamiento de los sectores que se encuentran excluidos y cubrir las fallas del mercado en cuanto al racionamiento del crédito.

La diferencia no estaría solamente en el enfoque sino también en las herramientas utilizadas. El banco de desarrollo general ofrecería créditos de largo plazo a tasas cercanas a las del mercado, mientras que el banco de políticas usaría los créditos dirigidos, con tasas de interés subsidiadas y períodos de gracia, además de ofrecer servicios no financieros de asistencia técnica y capacitación.

Finalmente, también los criterios de evaluación de desempeño variarían pues el primero podría medirse en términos de rentabilidad mientras el segundo debería tomar en cuenta la rentabilidad social y el desempeño de los sectores apoyados.

Otra versión de esta separación de funciones, es la expresada por José Luis Machinea,⁵² que plantea la diferenciación de las actividades de la Banca de Desarrollo y las de una Agencias de Desarrollo.

La Banca de Desarrollo tendría como misión la provisión de financiamiento y la promoción del desarrollo financiero; a través del incentivo para la provisión de nuevos instrumentos, facilitación del acceso, complementación de la banca privada, priorización del financiamiento de las MIPYMES, y dinamización del mercado de capitales.

⁵² Machinea, José Luis, “*El papel de las instituciones financieras de desarrollo*”, para Conferencia en Banco Central del Ecuador, CEPAL, Quito, Septiembre 2006, en <http://www.bce.fin.ec/concertacion/docsFrame.php?doc=./conferencias/Machinea22006-09-04.pdf>

Mientras que, la misión de las Agencias de Desarrollo sería apoyar a los sectores excluidos mediante la administración de subsidios para capacitación, asesorías, inversiones en maquinaria y equipo; el establecimiento de programas de fomento productivo y subsidio al empleo, promoción de la innovación y tecnología, etc. Un ejemplo de este tipo de agencias es CORFO, como referente exitoso de la canalización de subsidios “para la promoción de actividades de preinversión e inversión; primas de seguro de crédito para algunas zonas (seguro agrícola); y subsidios para facilitar el financiamiento de la inversión en determinadas zonas” (Marulanda y Paredes, 2005:34)

2.5.1.3. Elección entre Banca de Primer o Segundo Piso

Como se podrá vislumbrar, la diferencia entre la banca de primer y segundo piso es la actuación directa o intermediada, respectivamente, de los bancos de desarrollo en el mercado. Entre las actividades financieras de la banca de segundo piso están: financiamiento de capital de trabajo a través de créditos de redescuento, capital de riesgo, administración de subsidios, seguros y garantías, inversiones en títulos valores. Mientras que dentro de las no financieras ejecutan actividades de capacitación, asesoría, asistencia técnica, etc.

A criterio de Marulanda y Paredes como lección de la banca ejemplar:

“se concluye que existen experiencias exitosas de bancos de desarrollo públicos en Latinoamérica que operan desde un segundo piso. Aquellos que lo han hecho desde un primer piso en su mayoría han terminado asumiendo unas pérdidas muy elevadas, sin resolver las deficiencias estructurales de los mercados financieros de nuestras economías” (Marulanda y Paredes, 2005:61)

Favorecen el accionar de este enfoque de banca, pues evita que la institución asuma riesgos innecesarios y permite compensar otras fallas de mercado, partiendo del hecho de que estas no se producen solamente por carencia de recursos. Reconocen que no debería mantenerse la concepción tradicional de banca de segundo piso y sugieren para su

reformulación:

Crédito de Redescuento

Entre las ventajas del uso del crédito de segundo piso están, que en primer lugar posibilita que estas instituciones minimicen su exposición al riesgo, puesto que recae sobre la banca de primer piso la obligación de evaluar el riesgo. Además de que al asumir solamente el riesgo bancario, más no otros derivados de la actividad de primer piso, le permiten mantener una favorable calificación de riesgo que a su vez favorecería su desenvolvimiento en los mercados internacionales.

En segundo lugar, permite cumplir con el requisito de que el apoyo sea temporal, pues al inducir a las instituciones del sistema financiero a canalizar los fondos, en este caso mediante créditos de redescuento, se busca que en el futuro dichas instituciones puedan hacerlo espontáneamente con los fondos captados por ellos, logrando que poco a poco se haga menos necesaria la participación de la banca de desarrollo.

Finalmente, es necesaria la fijación de tasas de redescuento adecuadas, pues son las que determinarán que los bancos privados actúen de intermediarios con los recursos de las IFD.

“La tasa de redescuento apropiada es aquella que desestimula la utilización de los recursos como fuente de liquidez de corto plazo de los intermediarios, pero permite obtener los recursos para financiar las actividades objetivo de la política.” (Marulanda y Paredes; 2005:50),

Subsidios

El uso de los subsidios es un tema delicado por cuanto fue una de las mayores críticas realizadas a la banca de desarrollo tradicional, por el efecto distorsionador que generaba en el mercado; sin embargo, manejados con transparencia, focalización y obteniendo sus fondos, de preferencia de fuentes internacionales, pueden ser una herramienta útil para apoyar actividades de elevada rentabilidad social. Es necesario recordar que los subsidios no deben ser solamente aportes monetarios, pues existen otro tipo de subsidios que se pueden otorgar, como:

- Subsidios a la oferta de servicios financieros, cubriendo parte de los costos operativos de las instituciones financieras dedicadas al

microcrédito y a la atención de los segmentos excluidos por el elevado costo de la evaluación de los pequeños prestatarios.

- Subsidios a los oferentes de seguros de crédito, para motivarlos a diseñar coberturas para determinadas actividades
- Subsidios a la demanda de servicios no financieros como capacitación empresarial, promoción de la formación de asociaciones de microempresarios, asesoría tecnológica, etc.

Capital de Riesgo

Es conveniente también, que la banca de desarrollo se involucre en la promoción de ciertos sectores, que a pesar de su contribución al desarrollo son considerados riesgosos, no por el tamaño de sus operaciones, sino por su actividad, mal considerada incierta, como es el caso de los sectores de innovación y de tecnología. Para realizarlo, no es necesario hacer inversiones directas, sino que podría hacerlo a través de un fondo de capital de riesgo, donde los riesgos asumidos por la institución sean limitados.

“El fondo de capital de riesgo es una figura que permite la destinación de un monto limitado de recursos del banco de desarrollo y de recursos del presupuesto de la Nación a un fondo independiente, delegando su manejo en un administrador profesional de fondos, ya sea local o internacional” (Marulanda y Paredes, 2005:53).

Cabe destacar que dicha participación debe ser solamente un estímulo, pues el riesgo del proyecto debe aún ser asumido en mayor medida por el empresario, lo cual se garantiza estableciendo que el capital de riesgo representará un porcentaje limitado del capital de la empresa, pero que a la vez otorgue la facultad de acompañar y supervisar al ejecutor del proyecto para asegurar su correcto desenvolvimiento.

Instrumentos de Cobertura

El peligro que corre un banco de segundo piso es su dependencia de instituciones de primer piso para la puesta en práctica de sus políticas, con lo cual se arriesga a que a pesar ofrecer los incentivos necesarios

para la distribución de créditos de redescuento, dichas instituciones se abstengan de actuar a favor de los sectores que se desea impulsar.

Una de las alternativas ante estos casos, es utilizar un mecanismo descrito previamente en la experiencia del BNDES, y es el uso de fondos de garantía estatales siempre y cuando no motive el riesgo moral (*moral hazard*) o una inadecuada evaluación de los riesgos, escudándose en que el estado asumirá parte del riesgo de incumplimiento por parte del prestatario. Las autoras plantean como otra alternativa, la promoción de un mercado privado de seguros de crédito donde se desarrollen nuevos instrumentos de cobertura capaces de asegurar por separado los distintos riesgos a los que se exponen las empresas.

Fuentes de Fondo

Asimismo recomiendan, que las fuentes de fondos de estos bancos sean externas:

“Los recursos captados en el mercado internacional son la fuente natural de fondos de un banco de desarrollo, en vista de que cumple un papel fundamental como árbitro de plazos de una economía sin la suficiente profundidad en el mercado financiero y en el mercado de capitales” (Marulanda y Paredes, 2005:57)

Este acceso a fuentes internacionales provenientes de organismos multilaterales, agencias gubernamentales y mercados internacionales se ve facilitado por el hecho de que la banca de segundo piso no absorbe directamente los riesgos. Además, son estas fuentes las que permiten abastecerse de recursos de mayor plazo que no sometan a la institución a un descalce de plazos, pero siempre protegiéndose del riesgo cambiario al que se expone.

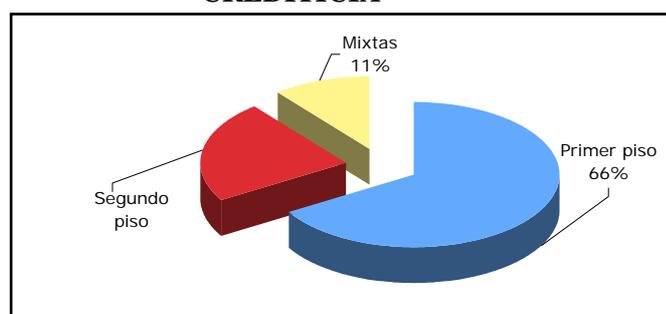
En los casos en que se recojan fondos internamente, no debería hacerse captando ahorros del público, sino cumpliendo uno de sus objetivos, que es el de estimular el mercado de capitales doméstico, emitiendo bonos de largo plazo o titularizando su cartera de redescuento, lo cual le permitirá efectuar una mayor rotación de sus activos

2.5.2. Posibilidades de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América Latina

Para determinar las posibilidades de una reformulación de la banca de desarrollo, es pertinente determinar cuáles son los rasgos característicos del sector en términos de cantidad de bancos de desarrollo existentes, su modalidad y su presencia en los mercados de crédito de los distintos países.

En la actualidad, de los 132 bancos de desarrollo establecidos en Latinoamérica hasta la década de los 60, permanecen aproximadamente 110,⁵³ de los cuales un 66% actúa como banca de primer piso. En el Anexo No. 9 se detallan los Bancos de Desarrollo que permanecen en la actualidad.

GRAFICO No. 6
BANCOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA POR TIPO DE ACTIVIDAD CREDITICIA



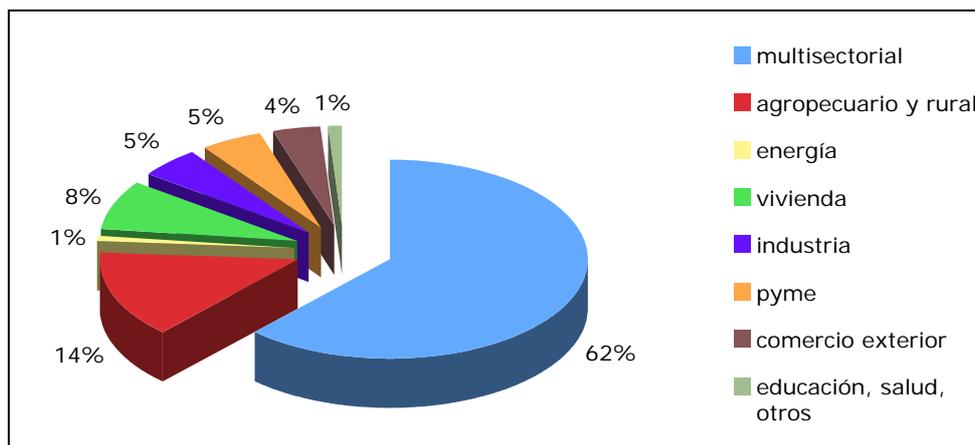
Elaboración: Propia

Fuente: "Bancos Públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros"

Como se observa en el siguiente gráfico, en su mayoría asumen un enfoque multisectorial y su presencia se mantiene importante en varios de los países de la región, llegando a otorgar el 34% de los créditos bancarios en Brasil, 32% en México, 20% en Ecuador, 20% en Costa Rica, etc. (Vivanco, 2008:7) .

GRAFICO No. 7
ORIENTACIÓN SECTORIAL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO

⁵³ Vivanco, Fermín, "Bancos Públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros: La experiencia de los bancos de desarrollo y las microfinanzas", Fondo Multilateral de Inversiones, Mayo 2008, en <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/FOMIN.pdf>



Elaboración: Propia
Fuente: ALIDE

Es decir entonces, que aún a pesar de la ola de liquidaciones de bancos de desarrollo en la década de los 90 y la limitación de sus operaciones, es aún importante su presencia en la región. Las posibilidades para la reformulación de sus funciones, surgen en especial de dos factores: de las limitaciones de la banca privada para abarcar a todos los segmentos del mercado y de las características propias de los mercados latinoamericanos.

2.5.2.1. Limitaciones de la Banca Privada

El comportamiento de la banca privada con respecto a los proyectos de desarrollo tiene varios fundamentos. En parte, existe el prejuicio de que toda actividad microempresarial es riesgosa, además de que las operaciones pequeñas implican, más un gasto en su evaluación que la potencial rentabilidad de apoyarlas, razón por la cual se dejan de lado; adicionando la consideración de que es misión de las instituciones bancarias proteger la rentabilidad de sus accionistas y no arriesgar el ahorro del público.

Por otra parte existen también aspectos estructurales que Rogério Studart⁵⁴ describe de la siguiente manera:

En primer lugar hace referencia al modelo convencional planteado por Lewis que asumía que “los ahorristas y los intermediarios financieros tienen, en condiciones ideales, toda la información y los instrumentos

⁵⁴ Rogério Studart, “El estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 85, Abril 2005, en http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/14869/El_Estado__los_Mercados_y_el_financiamiento_del_Desarrollo.pdf

requeridos para definir sus carteras y no hay escasez de fuentes de financiamiento de la inversión propiamente dicha” (Studart; 2005:21), estableciendo también que el papel del sistema financiero es pasivo y sin influencia en la determinación del volumen de fondos que en realidad, es influenciado solamente por las preferencias de los ahorristas por las inversiones de mayor rentabilidad. Bajo este modelo entonces, se admite la intervención gubernamental cuando los mercados son incompletos y no es posible realizar una adecuada intermediación entre ahorristas e inversionistas; y cuando existen fallas de información (información asimétrica o incompleta), que perjudiquen la distribución eficiente del ahorro al generar tendencia hacia la selección adversa o al riesgo moral, por un lado; y por otro, provocando que los prestadores racionen el crédito o reduzcan la oferta del mismo. Bajo estas condiciones, la respuesta deseable del estado es que asuma “la función de fomento, brindando crédito a sectores racionados e indicando a intermediarios y ahorristas los sectores con buenas perspectivas”(Studart; 2005:23)

En segundo lugar, refiriéndose al modelo keynesiano, explica que lo que determina los plazos y volúmenes de financiamiento es la preferencia de los bancos por la liquidez y no la preferencia de los consumidores, como planteaba el modelo anterior. Esta preferencia por la liquidez es motivada, en primera instancia por el descalce de los vencimientos surgido a raíz de que la financiación del desarrollo requiere casi invariablemente de financiamientos a largo plazo y esto expone a los bancos a un posible descalce de vencimientos, pues por lo general captan depósitos de corto plazo. Adicionalmente, si por el contrario, los beneficiarios de los créditos fueran financiados a corto plazo, se expondrían a un mayor riesgo de incumplimiento derivado de la necesidad de solicitar prórrogas en sus préstamos, que con certeza los enfrentarían a las variaciones de tasas, aumentando la posibilidad de que no puedan cumplir sus compromisos.

En consecuencia, la estructura de los mercados financieros y la preferencia de los bancos por la liquidez, que motivan que la percepción de riesgos sobre las inversiones productivas sean altas y generan un comportamiento más cauto, tendiente al otorgamiento de créditos que ofrezcan más garantías y más ganancia; esto se refleja en el racionamiento

del crédito a favor de las empresas consolidadas y de mayor tamaño; y en la exclusión de aquellas que por nuevas, por pequeñas o por estar en el sector de la innovación implican un mayor riesgo percibido; abren posibilidades para la instauración de una banca de desarrollo reformulada, con la misión de cubrir aquellos espacios vacíos dejados por la banca comercial.

2.5.2.2. *Particularidades de los mercados financieros latinoamericanos*

Son dos las principales particularidades de los mercados financieros de los países en desarrollo: el subdesarrollo de sus mercados de capitales y con ello la excesiva dependencia del crédito bancario.

El primero es un problema en la medida en que, son los mercados de capital los que permiten volver líquidos activos ilíquidos de largo plazo y sobretodo alargar el plazo de los activos, disminuyendo de este modo el descalce de activos. Este proceso de reestructuración de pasivos puede ejecutarse eficientemente, solo en un mercado de capitales desarrollado y con un sistema regulatorio y jurídico confiable.

El segundo problema es derivado del primero, pues ante un mercado de capitales débil, se reducen las posibilidades de obtener financiamiento por parte de las empresas, surgiendo como único recurso posible, la solicitud de préstamos a las instituciones bancarias. En consecuencia, esta supremacía del crédito bancario por sobre la desintermediación financiera ante la ausencia de la competencia que normalmente debería existir, no permite el desarrollo de sistemas financieros eficientes y deja en manos de la banca privada la decisión de la colocación de recursos, que bajo las condiciones planteadas anteriormente genera dificultades en el financiamiento del desarrollo y por ende abre la posibilidad de la acción de la banca de desarrollo .

De estas características se derivan las siguientes dificultades:

Racionamiento del crédito

Como es sabido, el acceso a los mercados depende de las percepciones de riesgo de los solicitantes y su capacidad de ofrecer garantías en función de los mismos, por esta razón existe una tendencia a

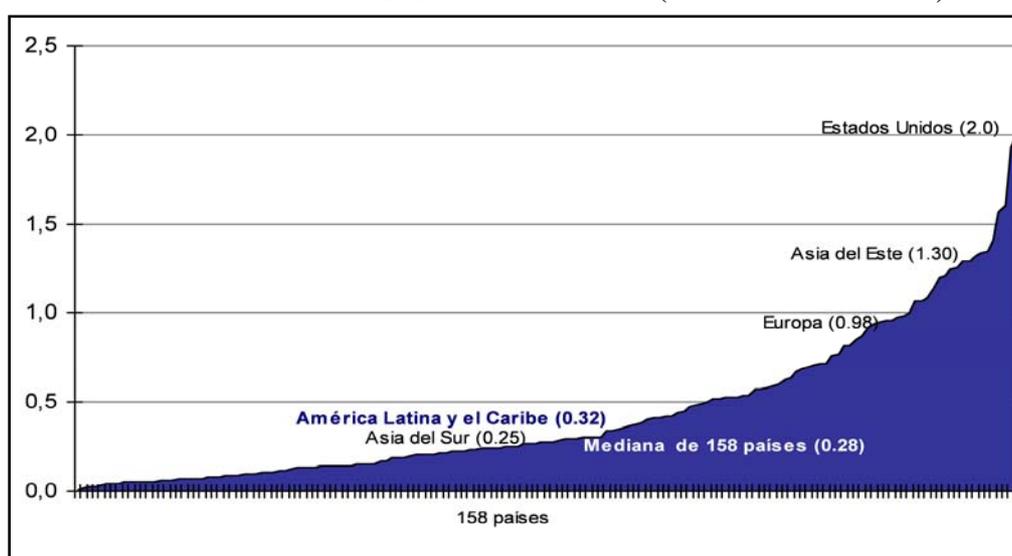
racionar el crédito a las empresas pequeñas, medianas y de los sectores de innovación y tecnología; y a concentrarlo en las empresas grandes con la facultad de ofrecer mayores colaterales. Además, del hecho, de que en varios de nuestros países las decisiones bancarias son influidas en gran medida por los intereses industriales y comerciales lo cual tiende a agravar esta tendencia.

Baja Profundización Financiera

El grado de profundización financiera es medido como porcentaje de las colocaciones o créditos bancarios con respecto al PIB y ofrece una estimación del desarrollo de los mercados financieros. El nivel promedio de profundización de América Latina Ver cuadro de Profundización Financiera en América Latina en el Anexo No. 10.

Para tener una idea, de cuan subdesarrollados están los mercados de América Latina y el Caribe, basta con observar el siguiente cuadro que hace una comparación de índice promedio de 1996 al 2006. Como se aprecia, la región cuenta con la menor profundización financiera mundial, solo superada por los países de Asia del Sur

GRÁFICO No. 8
PROFUNDIZACION FINANCIERA (Promedios 1996-2006)



Elaborado por: Daniel Titelman
Fuente: Desarrollo Financiero y Acceso

Este bajo desarrollo y baja profundización lleva a que las empresas no puedan o decidan no recurrir al crédito bancario para financiar sus operaciones, prefiriendo hacerlo con fuentes propias; y como se observa en el Anexo No. 11, es una consideración independiente del tamaño de dichas empresas.

Bajos niveles de bancarización

Para Liliana Rojas,⁵⁵ son varios los obstáculos que impiden un adecuado nivel de bancarización de la región, entre los cuáles son relevantes la baja cobertura del sistema, reflejada en la falta de acceso de algunas poblaciones por la ubicación geográfica o por su nivel socioeconómico y los elevados costos financieros.

Finalmente, cabría adicionar que una de las mayores posibilidades del resurgimiento de la banca de desarrollo radica justamente en las condiciones de la crisis actual, donde puede asumir un rol primordial para contrarrestar sus efectos, al ofrecer recursos para el desenvolvimiento del sector real. Según la ALIDE, bajo este contexto “la presencia y acción de la banca de desarrollo en su condición de agente de políticas públicas de financiación ha adquirido una relevancia mayor en el cumplimiento de su función anticíclica”,⁵⁶ aportando líneas de crédito cuando la mayoría de instituciones financieras prefieren contraerlo, otorgando garantías a la

⁵⁵ Rojas-Suárez, Liliana, “*La Bancarización en América Latina: Obstáculos, avances y la agenda pendiente*”, Center for Global Development, Sao Paolo, Octubre 2008, en https://www.bmi.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/BMI_HTMLS/BMI_PULSO_MYPE_IMG/LILIANA%20ROJAS.PDF

⁵⁶ ALIDE, “*El papel contracíclico de la Banca de Desarrollo frente a la crisis económica internacional*”, para la 39ª Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE, Curaçao, Mayo 2009, p. 17 en http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide39/Donwload/AS39_090200_Doc-Basico_ALIDE39.pdf

emisión de títulos de las empresas, ofreciendo créditos preferenciales, etc.

2.5.3. Límites de una reformulación de la Banca de Desarrollo para América Latina

El primer obstáculo aparente para la acción de una banca de desarrollo reformulada, sería la competencia de la banca privada, sin embargo, como se ha establecido previamente, la misma naturaleza del sector privado hace que racione el crédito a los sectores productivos o de menor envergadura, por el riesgo y por el costo de la evaluación de estos proyectos; además, el subdesarrollo de nuestros mercados financieros ha impedido desarrollar instrumentos adecuados para el financiamiento a largo plazo, necesarios para el emprendimiento de nuevos proyectos; y finalmente, hay que recordar que una de las características de esta nueva banca es ser complementaria, es decir, se ocuparía de los segmentos no cubiertos por la banca privada y por ende no existiría tal competencia; razón por la cual ésta no implicaría una limitación.

Su acción se podría ver limitada mas bien por los riesgos a los cuales se exponen estas instituciones, que según Roberto Keil,⁵⁷ a más de los riesgos tradicionales de las instituciones financieras como son el riesgo de crédito, de liquidez, de tasa de crédito, y de tasa de cambio si transan internacionalmente; se acrecentarían los de fondeo si no cuentan con fuentes estables de recursos y de una maduración más larga, que logren respaldar las actividades de largo plazo de la institución; el riesgo soberano; y, el riesgo operativo al cual se expuso largamente la banca de desarrollo tradicional al actuar ineficientemente y bajo criterios políticos.

Es así que para evitar el riesgo de fondeo, es útil adoptar la práctica de nutrirse de recursos de origen fiscal que alimenten una especie de fondos administrados por las IFD, por los cuales por supuesto, deberán pagar una tasa adecuada, pero que no comprometen el patrimonio de la institución ni la exponen a un riesgo de descalce de plazos. Un ejemplo de esta mecánica es el BNDES, capitalizado en mayor medida por los fondos FAT y PIS-PASEP. Además es

⁵⁷ Keil, Roberto, "Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I", *Serie Financiamiento del Desarrollo* Santiago de Chile, 2007, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lcl2720e.pdf>

conveniente también, hacer uso de las líneas de financiamiento ofrecidas por organismos multilaterales y agencias gubernamentales, como es el caso de los Créditos Globales para la microempresa, otorgados por el BID, para ser canalizados por las instituciones de segundo piso.⁵⁸ Mientras que, para aminorar los riesgos de créditos, como ya se ha planteado previamente, es necesario que la institución se maneje bajo claros criterios de eficiencia y manejo prudencial.

Por su parte, los bancos de desarrollo de segundo piso, se exponen a tres limitaciones adicionales. En primer lugar corren el riesgo de que la banca privada de primer piso no se interese por actuar de intermediarios en la canalización de los recursos; pues en definitiva son ellos quienes deberán encargarse de la evaluación de los clientes y sobretodo, de asumir el riesgo de incumplimiento de los beneficiarios de los recursos. Por estas razones es necesario que se ofrezcan garantías, las cuales no deberán ser solamente avales otorgados por el estado, sino también el ofrecimiento de los servicios no financieros que reiteradamente se han manifestado, como son la asesoría, capacitación, y acompañamiento del proyecto, para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

En segundo lugar, también se exponen a que dichos intermediarios den usos distintos a los fondos otorgados para su canalización, por ejemplo como fuente de liquidez y no cumplan con el mandato de la política pública. Para evitarlo, es necesario el establecimiento de una tasa de redescuento adecuada, que desestime estas prácticas. Igualmente, sería conveniente hacer uso de intermediarios financieros no bancarios como las microfinancieras, cajas rurales, cooperativas, etc., que a más de facilitar el acceso para los segmentos rurales y las microempresas, requieren de fondos para poder ejecutar su actividad. Ejemplos notorios de esta práctica, son los casos estudiados por Jiménez Mori,⁵⁹ de la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO) en El Salvador, el Fondo de Financiamiento Agropecuario (FINAGRO) en Colombia, y el Programa de Desarrollo Cooperativo para la Agregación de Valor a la Producción Agropecuaria (PRODECOOP), del BNDES en Brasil.

⁵⁸ Vivanco, Fermín, *“Bancos Públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros: La experiencia de los bancos de desarrollo y las microfinanzas”*, Fondo Multilateral de Inversiones, Mayo 2008, en <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/FOMIN.pdf>

⁵⁹ Jiménez, Raúl, *“Esquemas de Intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en el medio rural a través de intermediarios no tradicionales: Tres casos de estudio”*, Febrero 2009, en http://www.bancosdesarrollo.org/facipub/upload/publicaciones/1/217/esquemas_de_intervencion_de_la_banca_de_desarrollo.pdf

En tercer lugar, también puede darse el caso de que se genere una excesiva dependencia de los agentes intermediarios de los fondos otorgados por la institución de segundo piso, o de ésta frente a un exclusivo canal de intermediación. Para neutralizar este problema, es conveniente contar con “agentes sólidos, en que la administración de los recursos de fomento no sean esenciales en su funcionamiento y desarrollo”,⁶⁰ así como una diversificación de los intermediarios.

3. ESTUDIO DE CASO: BANCA DE DESARROLLO EN ECUADOR- CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL

3.1 ORIGEN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN ECUADOR

Las instituciones públicas ecuatorianas dedicadas a ejercer el papel de Bancos de Desarrollo son las siguientes:

Banco Nacional de Fomento (BNF)

En 1928 entró en funcionamiento el Banco Hipotecario del Ecuador, que diez años más tarde pasó a denominarse Banco Hipotecario y de Fomento del Ecuador; cuya finalidad era la de promover y estimular el desarrollo agrícola del país y que contaba con la facultad de establecer agencias y sucursales en todas las provincias.

En 1943 fue transformado en el Banco Nacional de Fomento Provincial y en 1974 pasó a denominarse Banco Nacional de Fomento, como lo conocemos en la actualidad, y adquiere autonomía económica, financiera y técnica.

Se lo critica por haber “conformado en varias épocas una parcela del poder

⁶⁰ Rivas, Gonzalo, “*La experiencia de CORFO en el fomento productivo*”, 1998, en <http://www.infomipyme.com/Docs/GENERAL/Offline/SDEExperienciaCORFOenChile.pdf>

político de los gobiernos de turno y por haber sido deficiente en su capitalización”.⁶¹

Corporación Financiera Nacional (CFN)

Fue creada en 1955 como un departamento del Banco Central con el nombre de Comisión Nacional de Valores; planteándose como objetivo el fomento de la colocación y regulación de valores para apoyar el desarrollo industrial. El 11 de agosto de 1964 es sustituida por la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional, que a raíz de la creación en 1969 de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil, pasa a dedicarse exclusivamente al crédito industrial, dejando a estas la misión de atender el mercado de valores.

Se la destaca como “uno de los entes financieros de mayor prestigio y acción en orden al desarrollo industrial de país” (Corral, 1983:197), éxito obtenido gracias a la defensa de su independencia y autonomía frente a los gobiernos de turno. Es considerada además como un referente exitoso de banca pública pero solo hasta 1999, cuando fue fuertemente afectada por la crisis bancaria.⁶²

Banco del Estado

Se crea en 1976, pero entra en funcionamiento en agosto de 1979 como el Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE), surgido de la transformación del FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo) en institución financiera, con el objetivo de financiar los planes y programas del Gobierno Central, Concejos, Consejos provinciales y de otras agencias estatales descentralizadas. A partir de 1992 se lo conoce como Banco del Estado y está forjado como un banco propio de desarrollo para el Estado.

Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)

Fue creado en 1961 con “la finalidad de participar en el financiamiento

⁶¹ Corral, Julio, “Estado y Banca en el Ecuador Republicano”, en *Economía: Ecuador 1830-1980*, Libro del Sesquicentenario, Vol. IV, Corporación Editora Nacional, Quito, 1983, p. 197

⁶² Pozo, Mauricio, “*The Ecuadorian Experience*”, Conferencia Public Banks in Latin America: Myths and Realities, Febrero de 2005, diapositiva 5, en http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=P-347

directo de la vivienda de interés social”⁶³. En la actualidad trabaja solamente como banca de segundo piso, canalizando los recursos solamente a través de las instituciones del sistema financiero.

Banco Ecuatoriano de Crédito y Becas (IECE)

Fue creado en 1971 con el objetivo de administrar y coordinar los recursos destinados a apoyar a los estudiantes, y entra en funcionamiento dos años más tarde. Hoy en día se define como “una institución financiera pública, dedicada a invertir en la formación del talento humano ecuatoriano, a través de la administración de recursos económicos, para la concesión de crédito educativo y becas”.⁶⁴

3.2 EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO EN EL CRÉDITO

En Ecuador, con la presidencia de Jaime Roldós se crea el Plan Nacional de Desarrollo en abril de 1980, con el objeto de impulsar el desarrollo económico y social del país, y se concibe al Banco de Desarrollo como la herramienta para ejecutarlo.

Sin embargo, como en el resto de Latinoamérica, la banca de desarrollo ha sido objeto de varias críticas en la medida en que no se cumplieron los objetivos bajo los cuales la mayoría de estas instituciones fueron creadas, que era ser el apoyo de los programas implantados bajo el modelo desarrollista.

La falta de resultados satisfactorios se dio principalmente porque la premisa manejada era solamente la entrega de fondos, a tasas subsidiadas, sin mayores criterios de selección ni análisis de los solicitantes; lo cual a la final incidió en bajas tasas de recuperabilidad y constante necesidad de capitalización de las instituciones.

Se olvidó que el objetivo es impulsar los sectores prioritarios y ofrecerles herramientas para que puedan desarrollarse por sí solos. Además no hay que olvidar, la elevada corrupción que ha caracterizado el manejo de estas

⁶³ <http://www.bevecuador.com/paginas/quienessomos.html>

⁶⁴ <http://www.iece.fin.ec/LaInstitucion.aspx>

instituciones, en general en toda América Latina, que ha contribuido a ahondar la desconfianza del público en las acciones de la banca de fomento.

Adicionalmente, en el caso del Ecuador las instituciones presentadas más el Banco Central, fueron catalogadas como las herramientas usadas por el Estado para mantener una represión financiera, dado que, a través de ellas se manipularon y direccionaron la mayoría de los programas de crédito existentes, además del hecho de que las tasas de interés eran decretadas por el gobierno,⁶⁵ evidenciando una elevada intervención en el sistema financiero.

Estas consideraciones y el auge de las reformas neoliberales llevaron a que en el país, a partir de 1986 se liberalicen y flexibilicen los mercados financieros; pero el grueso de las modificaciones llegó con el gobierno de Sixto Durán-Ballén, quien a partir de la asunción de su mandato en 1992 aplicó las recomendaciones del Consenso de Washington en cuanto a la liberalización financiera tendiente a eliminar los controles y regulaciones estatales para que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. Se comenzó incrementando las tasas de interés preferenciales para prácticamente eliminar dicha distinción, y reduciendo el campo de acción de los bancos de desarrollo al asignarles solamente funciones de banca de segundo piso.

3.2.1 Consecuencias de las reformas neoliberales

Las reformas neoliberales fueron aplicadas en el país como consecuencia de los requerimientos que el FMI solicitaba que se cumplan, para realizar los desembolsos negociados. Entre ellos estuvieron:

- De ajuste estructural, el *3819-EC/BM-Ajuste Estructural*
- De reducción de la deuda y de modernización del Estado: *3820-EC, 3821-EC-Asistencia Técnica para la Reforma de las Empresas Públicas, 3822-EC-Asistencia Técnica para la Modernización del Estado*

Es así, que bajo las recomendaciones del Consenso de Washington se impuso a quienes recurrieron al FMI, un conjunto de medidas económicas que

⁶⁵ Alemán Romero, “*Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones*”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, 2008, en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/CRISIS%20BANCARIA%20EN%20ECUADOR.htm>

integraban las políticas de ajuste estructural, las reformas estructurales del Estado, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio, las amplias garantías jurídicas para las inversiones extranjeras y la flexibilización laboral,⁶⁶ que desplazando al Estado y permitiendo que sean los actores privados los que determinen el curso de los mercados. Las reformas fueron plasmadas en:

- *Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de Mayo de 1992*: Tendientes a las modernización del BCE y la eliminación del subsidio a las exportaciones y a la prohibición de realizar préstamos al sector público.
- *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos*: Promulgada en diciembre de 1993 a través de la las reformas a estableció el marco jurídico de las reformas estructurales de la economía, principalmente a través de las sustitución del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) por el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Estas reformas planteaban la reducción del tamaño del estado, privatización, desregularización y flexibilización financiera. Igualmente significaban la virtual eliminación de un sistema de planificación.
- En Mayo de 1994 se publicó en el Registro Oficial 439 la *Ley General de Instituciones Financieras*, que continuando con las reformas al sistema, buscaba atacar los rezagos de represión financiera, eliminar los programas de crédito dirigidos por el gobierno a través de los bancos privados, racionalizar los encajes bancarios, eliminar los controles de las tasas de interés, etc.
- Como resultados de estas reformas, la banca de desarrollo perdió peso relativo en la colocación de recursos al sector productivo y la banca privada privilegió el cortoplacismo en los créditos, dejando sin fuente de financiamiento al sector primario:

“Mientras por un lado se [destacaron] fuertes incentivos a las actividades productivas articuladas a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; por otro [fue] observable

⁶⁶ Gabriela Weber, “Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90”, en *Sobre la deuda ilegítima. Aportes al debate: argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, ed. Gabriela Weber, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, Quito

un notable deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, particularmente aquellas ligadas a la pequeña y mediana producción”.⁶⁷

3.2.2 Consecuencias de la crisis bancaria de 1999

Siendo la CFN el objeto de este estudio, así como la institución que más severamente se vio afectada por la crisis del 99, se comenzará presentando resumidamente en los siguientes cuadros, cual era la situación en la que se encontraba la institución en los años previos a misma para lograr entender su impacto.

CUADRO No. 7
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA CFN ANTES DE LA CRISIS
1997-1999 (Millones de Sucres)

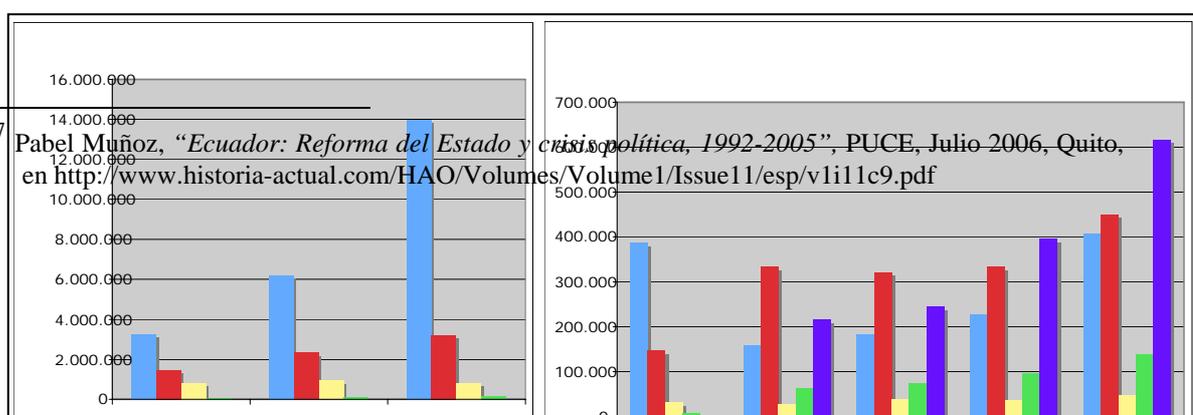
	1999	1998	1997
Activos	18.582.599	7.314.855	3.813.972
Gastos	19.545.220	3.103.453	692.927
Pasivos	13.308.661	5.974.396	2.989.093
Patrimonio	5.273.938	1.340.459	824.879
Ingresos	19.889.923	3.603.600	897.129
Ganancia	344.704	487.426	204.202

INDICADORES	2000	1999	1998	1997
Calidad de Activos (Act. Prod./Activos)	84,76%	73,26%	96,18%	96,14%
ROA	-6,55%	2,66%	8,99%	6,64%
ROE	-27,94%	10,42%	46,2%	28,77%

Elaboración: Propia
Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos y Seguro

En cuanto a la influencia de la crisis en su capacidad crediticia, en el siguiente gráfico comparativo con el resto de instituciones públicas de desarrollo, se observa cuánto peso relativo perdió a raíz de la crisis, cuando pasó de ser el primero en montos desembolsados, a ser desplazado por el BNF y el Banco del Estado en los años posteriores.

GRÁFICO No. 9
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE CARTERA DE LA BANCA
PÚBLICA DE DESARROLLO 1997-2008



**1997-1999 (Millones de Sucres
Dólares)**

2000-2008 (Millones de

*Ver tabla de Evolución de la Cartera Bruta de la Banca de Desarrollo, en el Anexo No. 12
Elaboración: Propia
Fuente: Boletines Superintendencia de Bancos y Seguros

Esta pérdida de relevancia e incidencia negativa en sus indicadores de rentabilidad, se debieron a que en 1999 el gobierno de Jamil Mahuad a través del Decreto 1942 obligó a la CFN a recibir al 100% de su valor nominal los Certificados de Depósito Reprogramables (CDR) y Certificados de Pasivos Garantizados (CPG) que fueron los papeles con los que el Estado garantizó la devolución del dinero a los ahorristas perjudicados por el cierre de las instituciones financieras afectadas por la crisis. Mientras que, Los bancos compraron los certificados o los recibieron en pago, con el 40%, 50% y 60% de descuento, y luego los canjearon en la CFN al 100%.⁶⁸

Es así, que la entidad acumuló \$424 millones de los cuales el 86,7% eran incobrables, es decir \$368 millones.⁶⁹ Según un informe de la Comisión de Auditoría del Salvataje Bancario entregado en el 2007, la CFN perdió \$1.178 millones, producto de la compra de Certificados Reprogramados de Depósitos (\$568 millones) y por la asunción de la cartera vencida (\$610 millones).⁷⁰ En el Anexo No. 13 de detallan los montos en CDR's entregados por las entidades financieras a la CFN entre noviembre de 1999 y septiembre de 2002.

⁶⁸“*Cdr's y CFN*”, Febrero de 2008, en <http://www.zonaeconomica.com/cdrs-cfn>

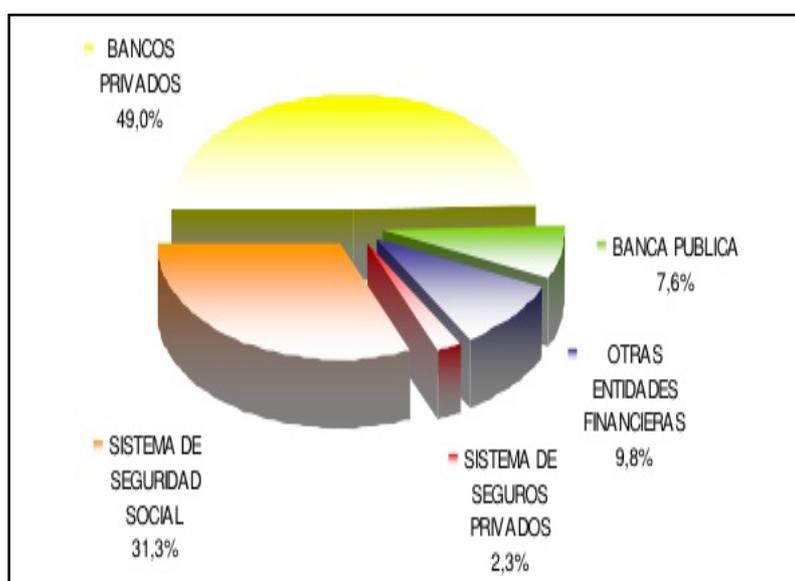
⁶⁹ Diario La Hora, 11 de abril de 2007, citado en “*¿Cómo se enriquecen los banqueros?, Febrero 2008*”, en <http://www.zonaeconomica.com/se-enriquecen-banqueros>

⁷⁰ “*La Corporación Financiera Nacional quiere recuperarse de presunto perjuicio*”, Diario El Hoy, 12 de abril de 2007, en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-corporacion-financiera-nacional-quiere-recuperarse-del-presunto-perjuicio-264058-264058.html>

3.2.3 Situación Actual

Durante el 2008 la participación de la banca estatal en el volumen del crédito de todo el sistema financiero fue del 7% contra un 88% de la banca privada nacional.⁷¹ Mientras que en cuanto a la tenencia de activos, ocupa el tercer lugar dentro de dicho sistema, llegando a poseer el 9,1% durante ese año, y reduciéndose hasta el 7,5% en mayo del 2009, como ese observa en el siguiente gráfico:

GRAFICO No. 10
ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL
POR TENENCIA DE ACTIVOS (Mayo 2009)



Fuente: <http://www.superban.gov.ec/>

Elaboración: Subgerencia Nacional de Planeación y Estudios

Se destaca también el hecho de que los aumentos patrimoniales no se reflejan en un crecimiento de la cartera de crédito y sobretodo los bajos niveles de ejecución de los créditos, pues por ejemplo. en el 2006 el BNF ejecutó créditos por \$175 millones, mientras que la meta de la pro forma presupuestaria inicial era de \$ 225 millones, indicando un cumplimiento de solo el 78%; mientras que la CFN, de una meta de \$150 millones, la ejecutó tan solo en el

⁷¹ *Volumen del crédito*, 2008, Superintendencia de Bancos y Seguros, en http://www.superban.gov.ec/practg/pk_rep_volmn_credt_det1.p_rep_volmn_credt_vol7?vp_cod_entdd=0&vp_fec_ini=2007/12/3&vp_fe_c_fin=2008/12/3

67% en el mismo período.⁷² Adicionalmente, en el Anexo No. 14 se aprecia la evolución de los Índices de cobertura y solvencia de la Banca Pública.

Aún así, la banca de desarrollo ha retomado fuerza en el país pues se ha convertido en el brazo ejecutor del gobierno del Econ. Rafael Correa, para implantar los planes elaborados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y promover el desarrollo económico del país.

Su función es la de ofrecer créditos a los sectores excluidos por la banca privada, en términos de Camilo Samán, Presidente del Directorio de la CFN, “como la banca privada cerró la llave, el apetito de créditos para impulsar el sector productivo está volcándose sobre la CFN”. Para el Ministro coordinador de la Política Económica, Diego Borja, en cambio, “la banca pública está asumiendo la demanda de crédito. El Gobierno tiene el objetivo de fortalecer a la banca pública, porque no hay posibilidad de desarrollo a largo plazo sin la participación de la banca pública, como por ejemplo, lo que hace el Banco de Desarrollo de China en ese país”.⁷³ Es así, que de marzo a abril del presente año:

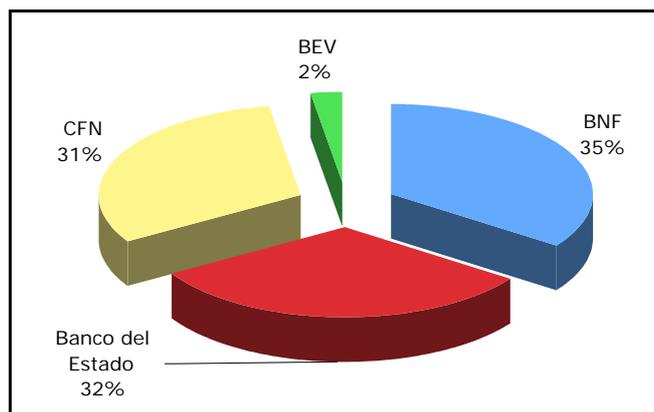
- CFN aumentó su cartera de crédito en 3,06%, colocando \$527,2 millones
- BEV redujo su cartera de crédito de \$41,8 millones a \$40,8 millones
- BNF disminuyó su nivel en 1,08% al colocar \$569,2 millones.
- BEDE subió su cartera de crédito en 11%, al pasar de \$477,9 millones a \$530,5 millones
- Y, el IECE aumentó su cartera en 3,94%, colocando \$148,39 millones. (Revista Líderes, 2009).

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de cartera de dichas instituciones durante el primer semestre del año en curso:

GRAFICO No. 11
DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO (Junio 2009)

⁷² “Pobre desempeño de la banca estatal, según BCE”, Diario El Universo, 17 de septiembre de 2007, en <http://archivo.eluniverso.com/2007/09/17/0001/9/68386ECE83114FA1B2556B7AD29DBE41.aspx>

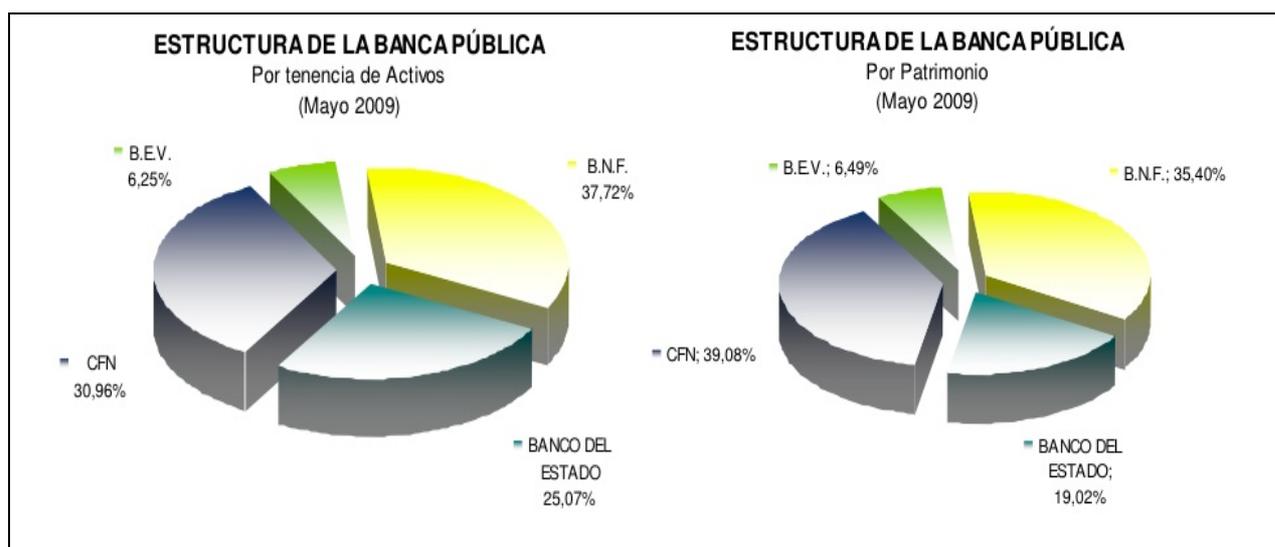
⁷³ Citado en “El sistema financiero surca un mar de desafíos”, Revista Líderes, 8 de junio de 2009, en <http://www.revistalideres.ec/2009-06-08/Informe.aspx>



Elaboración: Propia
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Mientras que la posición de las instituciones de la banca pública con respecto a su patrimonio y tenencia de activos, es la siguiente:

GRAFICO No. 12 ESTRUCTURA DE LA BANCA PÚBLICA POR TENENCIA DE ACTIVOS Y POR PATRIMONIO



Fuente: <http://www.superban.gov.ec/>

Elaboración: Subgerencia Nacional de Planeación y Estudios

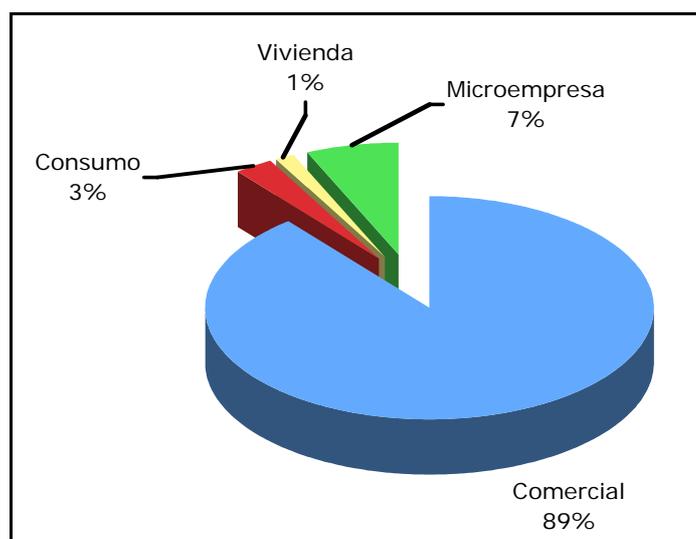
Adicionalmente, según datos publicados por la Secretaría de Transparencia del Ecuador,⁷⁴ al finalizar el año 2008, la banca pública en su conjunto contaba con un total de \$2.189 millones en activos, representando con ello 10,1% de los activos del Sistema Financiero Nacional (SFN). Abarcaba el 5,9% de los pasivos. Al primer trimestre del 2009 reporta un total de \$2.349 millones en activos. Igualmente, la cartera de créditos, creció en un 53% (\$527 millones),

⁷⁴ “Situación Financiera de la Banca Pública”, Secretaría de Transparencia del Ecuador, 2009, en www.secretariatransparencia.gov.ec/.../6.06%20SIT%20FIN%20BANCA%20PUBLICA.doc

sobretudo a raíz de nuevos aportes patrimoniales hechos por el estado al BNF y CFN. Los fondos disponibles disminuyeron en 12,4% (\$37 millones). Mientras, hasta marzo de 2009, aumentaron sus créditos en 12,1%, y la cartera problemática alcanzó los \$119 millones, concentrándose en su mayoría en los créditos con plazo mayor a 1 año.

Por sector económico, los mayores volúmenes de colocaciones se han realizado en: servicios comunales, sociales y personales—administración pública (31,4%), agricultura, caza, silvicultura y pesca (30,4%) y establecimientos financieros y seguros (14,4%). En tanto que, la cartera de créditos de la banca pública concentra el 89,11% de sus operaciones en créditos comerciales, 2,74% para consumo, 1,36% para vivienda y el 6,78% restante para la microempresa.

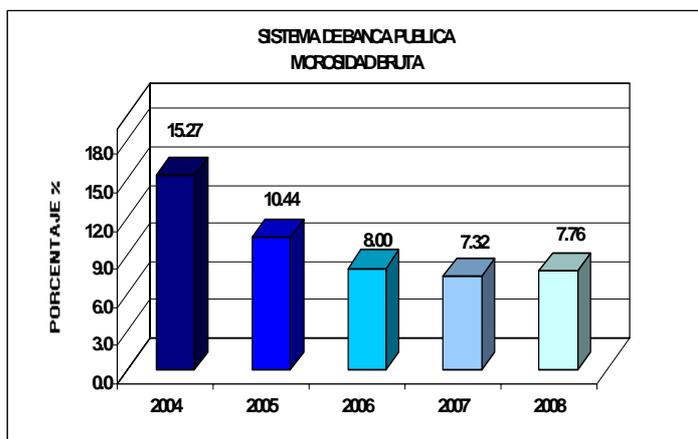
GRAFICO No. 13
COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITOS DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO 2008



Elaboración: Propia
Fuente: Secretaría de Transparencia del Ecuador

Con respecto a su desempeño, su índice de morosidad se ubica en 7,76% siendo la cartera más problemática la de microcrédito con un índice de incobrabilidad del 22,38%. Mientras que la morosidad del sistema financiero se ubicó en 3,44%, subiendo a 4,20% en marzo de este año.

GRAFICO No. 14
EVOLUCIÓN DE LOS INDICES DE MOROSIDAD DE LA BANCA PÚBLICA



MOROSIDAD	dic-07	dic-08	mar-09
COMERCIAL	6.50%	6.10%	5.55%
CONSUMO	18.40%	18.46%	19.61%
MICROCRÉDITO	10.88%	22.38%	18.58%
FINANCIERA	19.93%	21.70%	17.50%
TOTAL	7.32%	7.76%	6.98%

Elaboración: Superintendencia de Bancos y Seguros
Fuente: Secretaría de Transparencia del Ecuador

Finalmente, es preocupante la situación de la banca pública con respecto a su capacidad de generación de rentabilidad, pues presenta en su conjunto una pérdida de \$5 millones provocada por los elevados gastos de operación y el incremento de las provisiones. Este resultado se refleja en una rentabilidad negativa sobre activos de -0,21% y una rentabilidad sobre el patrimonio -0,42%. Mientras que hasta marzo de 2009 se genera un ROA y ROE anualizados de 1,14% y de 2,32%, respectivamente.

3.3 LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN)

La Corporación Financiera Nacional es una institución financiera pública que cumple la función de banca de desarrollo, al realizar la canalización de productos financieros y no financieros de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo del país, asegurando así que los sectores productivos determinados como prioritarios cuenten con los recursos necesarios para su desarrollo.

Tiene cobertura nacional, a través de sucursales independientes autónomas ubicadas en todo el territorio nacional. Además, complementa su misión de otorgar recursos con varios programas de capacitación, asistencia técnica y firma de convenios interinstitucionales para el fomento productivo.

Actualmente se rige por la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional promulgada en el 2005, la cual le faculta a realizar su actividad como banca mixta ejerciendo funciones de primer y segundo piso.

3.3.1 Misión y Visión

La misión de la CFN es, "a través de la provisión de productos financieros y no financieros alineados al Plan Nacional de Desarrollo, servir a los sectores productivos del País". Su visión es "ser la banca múltiple de desarrollo, moderna y eficiente, con énfasis en aquellos sectores desatendidos, apoyando así al desarrollo económico y social del Ecuador"⁷⁵

3.3.2 Evolución de las líneas de crédito directo y de segundo piso

En los Anexos No. 16 y 17 se detallan todas las líneas de crédito otorgadas por la CFN tanto en su función de banca de primer piso, como de segundo; así como los requisitos para acceder a los mismos y las tasas de interés con que se gravan dichas operaciones.

3.3.2.1 Crédito Directo

Luego de 10 años de no poder actuar como banca de primer piso a raíz de la ley de 1996 donde se limitaba su acción exclusivamente a banca de segundo piso; es hoy en día ésta la modalidad que ha permitido a la institución canalizar la mayor cantidad de fondos, sobretodo a partir del año 2008 donde las aprobaciones crecieron en un 576% como se observa en el siguiente gráfico comparativo de las aprobaciones de los últimos 3 años:

⁷⁵ *Información Corporativa CFN*, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=360

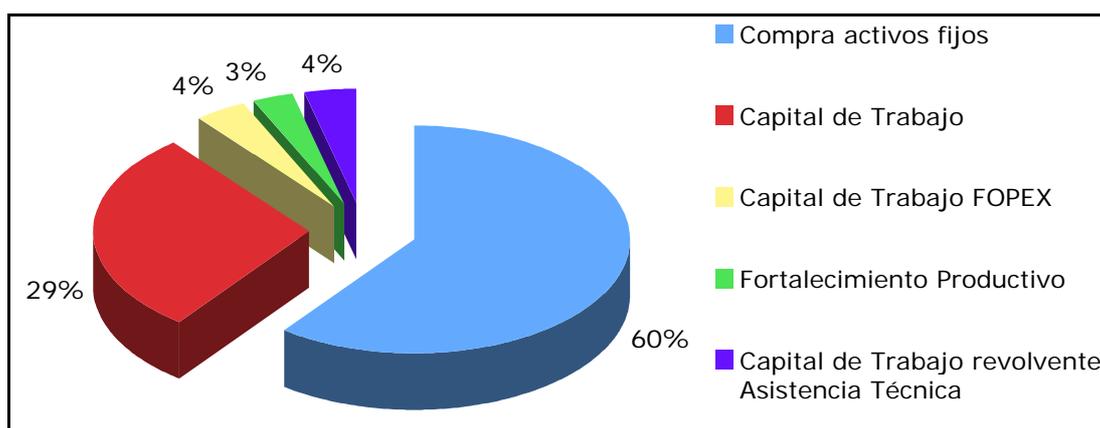
GRÁFICO No. 15
EVOLUCIÓN DE LAS APROBACIONES DE CRÉDITOS DE PRIMER PISO
(2006-2008)



Elaboración: CFN
 Fuente: Estadísticas Anuales CFN

El 60% de dichas aprobaciones se destinó para la compra de activos fijos y el 29% para el financiamiento de capital de trabajo, demostrando con ello que el crédito otorgado por la institución se caracteriza por destinarse a la inversión productiva, mientras que el crédito otorgado por la banca privada es en su gran mayoría comercial y de consumo.

GRÁFICO No. 16
DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS APROBADOS POR DESTINO 2008

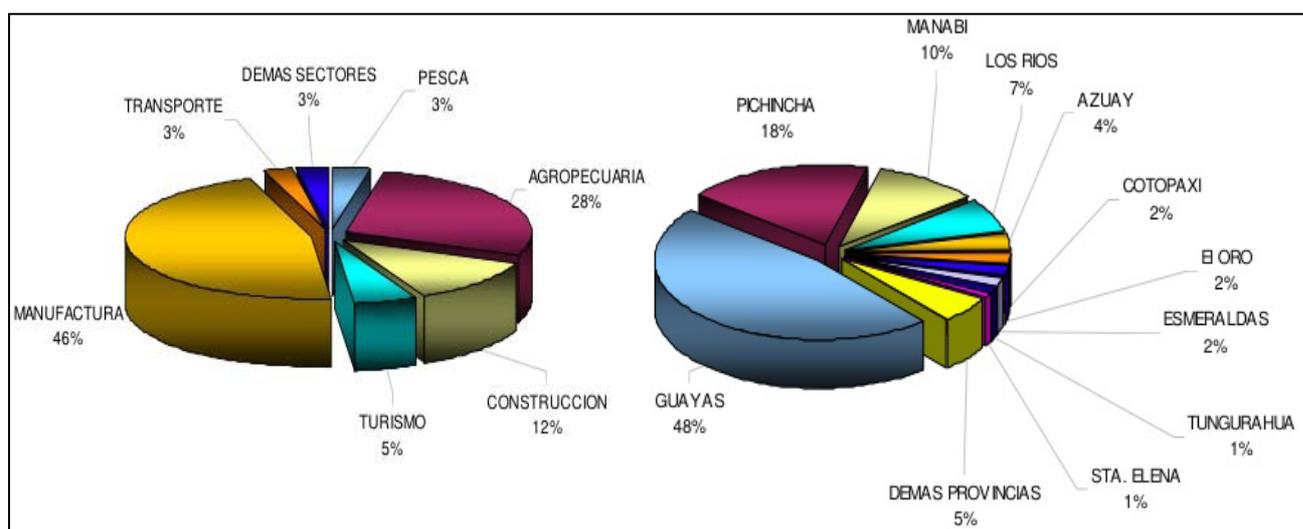


Elaboración: Propia
 Fuente: Estadísticas Anuales CFN

Los sectores más favorecidos son la industria manufacturera con el 46%, el sector agropecuario con un 28% y el de la construcción con el 12% de las aprobaciones. Por otro lado, como se observa en el gráfico, es preocupante el hecho de que aproximadamente la mitad de las

aprobaciones se concentren en la provincia del Guayas, condenando a las 23 provincias restantes a repartirse el otro 50%. Este es un doble problema en la medida en que refleja por un lado, que existen limitaciones con respecto al acceso por cuanto existen oficinas de la CFN solamente en 10 provincias del país; y por otro, que la concentración de la colocación de recursos en el Guayas es deliberada pues no existe un justificativo aceptable para tal tendencia, sobretodo si recordamos que la misión de la banca de desarrollo es la distribución de recursos buscando que geográficamente sea lo más equitativa posible.

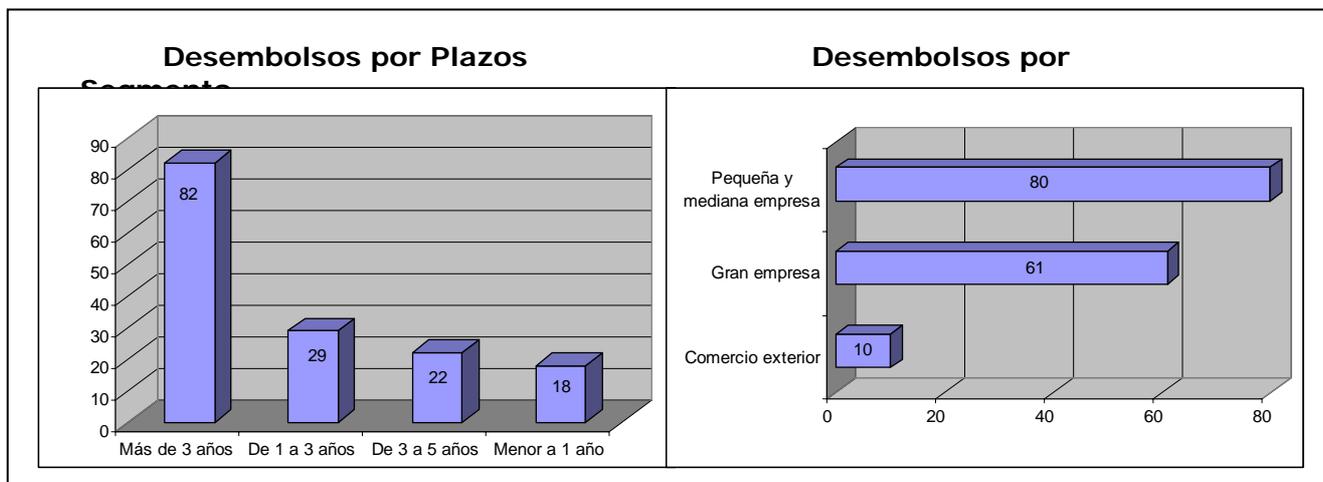
GRAFICO No. 17
DISTRIBUCIÓN APROBACIONES DE PRIMER PISO POR SECTOR ECONÓMICO
Y POR LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA 2008



Elaboración: CFN
Fuente: Estadísticas anuales CFN

En cuanto a los montos efectivamente desembolsados, en el año 2008 se entregaron \$152,3 millones de dólares para un total de 564 beneficiarios, lo cual representa un cumplimiento del 107,68% de la meta establecida; mientras que para el primer semestre del 2009, desembolsó un total de USD 184,88 millones, con 713 beneficiarios finales, cumpliendo en un 158.70% de la meta semestral. Los créditos han sido entregados con una tasa promedio del 9.09%. A continuación se presenta gráficamente la distribución de los desembolsos efectuados por plazo de los créditos y por segmento:

GRAFICO No. 18
DESEMBOLSOS POR PLAZOS DE LOS CRÉDITOS Y POR SEGMENTO 2008
(USD \$ Millones)



Elaboración: Propia
Fuente: Estadísticas anuales CFN

Como resultado de esta gestión, se han sumado 13,645 nuevos puestos de trabajo considerando que el 41.18% de los créditos se destinaron a proyectos nuevos y 58.82% a proyectos de ampliación.

Desempeño en el Primer Semestre de 2009

Durante el primer semestre del 2009 se han desembolsado recursos por un monto de \$184,88 millones, favoreciendo a 713 beneficiarios finales; lo cual representa un cumplimiento del 158.70% de la meta semestral. Los créditos han sido entregados con una tasa promedio del 9,09%. Se han dirigido a la Industria Manufacturera en un 41.47%; Agricultura, Silvicultura y Pesca en 25,24%; Construcción en 10,40% y Comercio, Restaurantes y Hoteles en 4,94%.

De las operaciones aprobadas durante este semestre, el 5,44% fueron dirigidas a la gran empresa, el 17,63% de la mediana, y el 76,94% de la pequeña empresa. En cuanto a los plazos, 33,4% han sido financiamientos de corto plazo, el 19,44% a mediano y el 47,12% a largo. Así mismo, el 67,71% de las mismas se han otorgado para financiar la compra de activos fijos, el 30,81% para capital de trabajo, y el restante 1,48% se distribuyeron bajo la modalidad de crédito revolvente, fopex y para fortalecimiento.

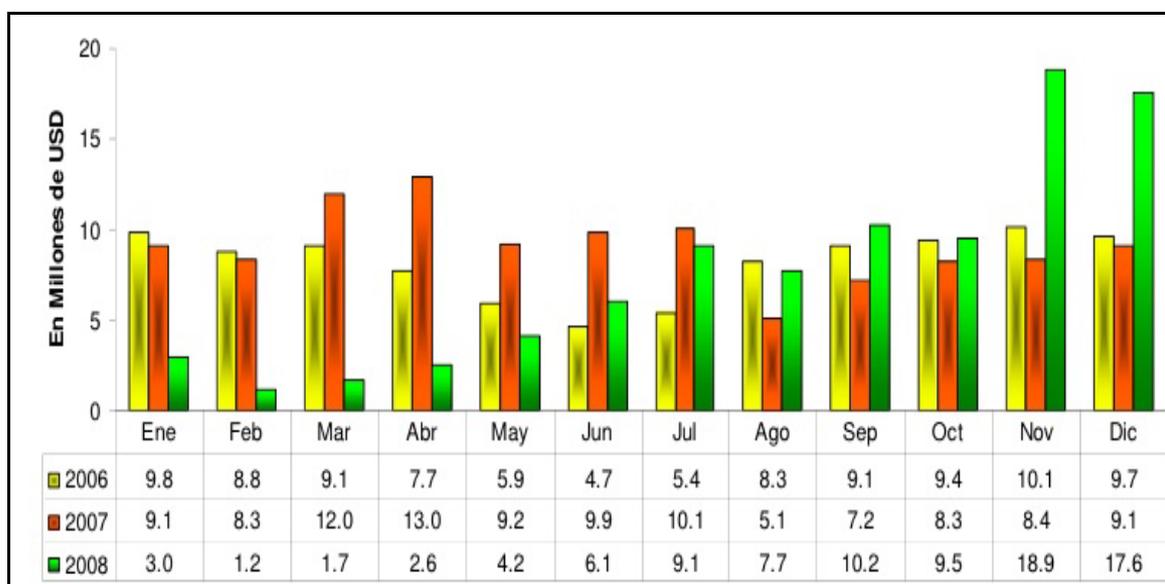
Finalmente, el 45.80% de las operaciones han cubierto proyectos nuevos y el 54.20% ampliaciones; generando con ello 5.544 nuevos puestos de trabajo.

3.3.2.2 Crédito de segundo piso

En el año 2009 8.372 fueron los solicitantes favorecidos por los créditos otorgados por la CFN a través de las instituciones del sistema financiero; de los cuales 7.257 fueron microempresarios, 275 pequeñas empresas, 26 medianas y grandes empresas y 814 recibieron apoyo para la construcción, ampliación o adquisición de vivienda.

En el mismo período fueron transferidos un total de \$91,7 millones, que aún siendo un monto mayor al entregado en años anteriores, representó un cumplimiento de tan solo el 76,4% de la meta establecida para el año. En el siguiente gráfico se puede apreciar el crecimiento en los desembolsos mensuales, comparados con los efectuados en años anteriores:

GRAFICO No. 19
DESEMBOLSOS MENSUALES DE CRÉDITOS DE SEGUNDO PISO 2006-2008



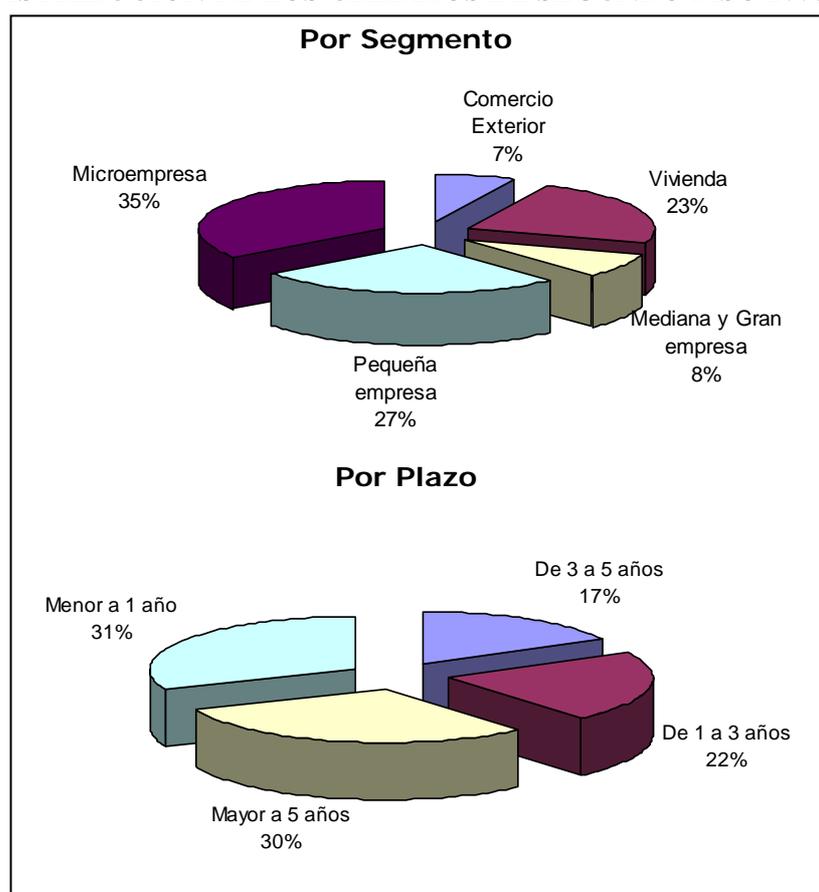
Elaboración: CFN
Fuente: Estadísticas Anuales CFN

En cuanto a las tasas de interés, los microempresarios se benefician al poder acceder a una tasa promedio del 20% sobre los recursos canalizados a través de los intermediarios financieros, cuando los

créditos para este segmento, con fondos propios de las instituciones financieras se realizan una tasa del 33,9% (tasa máxima permitida por el BCE para el segmento de microempresa), en tanto que en las tasas para los segmentos de pequeña, mediana, gran empresa y vivienda, la reducción es menor pues fluctúan en promedio entre el 10,8% y 11,2%, mientras que las tasas de las instituciones bancarias para dichos segmentos, se ubican entre el 11,33% y 11,83%.⁷⁶

Los fondos fueron canalizados en un 30% a través de cooperativas (22 cooperativas); 48% por bancos (7 bancos); y el resto a través de 2 sociedades financieras. En tanto que los segmentos de micro, pequeña, mediana y gran empresa fueron los más favorecidos, recibiendo en total el 70,8% de las colocaciones, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO No. 20
DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE SEGUNDO PISO 2008



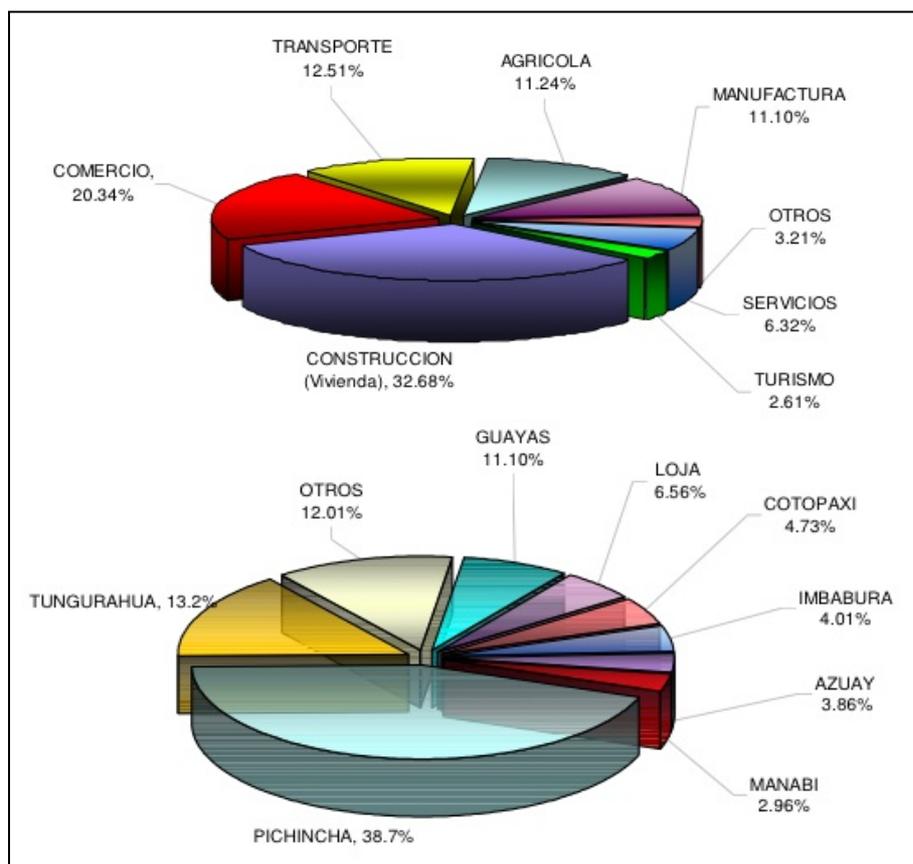
Elaboración: Propia
Fuente: Estadísticas anuales CFN

⁷⁶ “Estadísticas Anuales de la CFN 2008”, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=314&Itemid=460

Cabe destacar que la cartera de corto plazo está compuesta principalmente por créditos a la microempresa; la cartera hasta tres años para créditos productivos y la cartera de más de cinco años está estructurada para crédito para la vivienda e inversiones en obras civiles, maquinaria y equipos para la manufactura.

El gráfico siguiente permite observar que la clara orientación de los créditos de segundo piso es hacia el financiamiento del sector de la construcción y vivienda, consumiendo aproximadamente la tercera parte de los recursos, que en un 39% se concentran en la provincia de Pichincha, y es destacable el hecho de que Tungurahua haya recibido más colocaciones que la provincia del Guayas, donde en cambio se concentraban los créditos directos como vimos anteriormente.

GRÁFICO No. 21
DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE SEGUNDO PISO POR ACTIVIDAD
ECONÓMICA Y POR PROVINCIA 2008



Elaboración: CFN
Fuente: Estadísticas anuales CFN

Desempeño en el Primer Semestre de 2009

Durante los primeros seis meses de este año se han desembolsado \$35,07 millones correspondientes a 1.933 operaciones, de las cuales 1.534 fueron para microempresarios, 61 para pequeñas empresas, 14 medianas y grandes empresas, 323 soluciones habitacionales y 1 operación de comercio exterior.

Los fondos han sido canalizados en un 61% por bancos y en un 36% por cooperativas, atendiendo en un 32% a la pequeña empresa, 28% para vivienda, 22% a la microempresa y 18% a la mediana y gran empresa.

De estos créditos de segundo, piso se han destinado el 42% a préstamos con plazo mayor a 5 años, 30% a créditos de 1 a 3 años, y el resto lo ocupan créditos de corto plazo y de 3 a 5 años.

Al igual que en el año 2008, los créditos se concentraron en la provincia de Pichincha, que junto al Guayas recibieron el 63% de los recursos; dirigidos en un 31% a la construcción, 16% al comercio y 15% a la agricultura.

3.3.3 Desempeño dentro de sus otras áreas en el año 2008

Administración Participación Accionaria

Mediante la modalidad de participación accionarial mantiene inversiones en 18 empresas por un monto total de \$28,86 millones que le representaron el ingreso de dividendos por un monto de \$173.000.

Programa de Financiamiento Bursátil (PFB)

A través de este programa, adquirió títulos valores por \$80,2 millones compuestos en un 58% por obligaciones, 39% por valores de titularización y 3% por papeles comerciales, que en promedio otorgaron rendimientos por un 8,45%

Negocios Fiduciarios

La CFN se mantiene como la mayor administradora fiduciaria del Ecuador. Al 2008 administra 65 fideicomisos con un patrimonio autónomo de \$1.322,07⁷⁷ millones, que por concepto de comisiones le generaron en ese año un ingreso de

⁷⁷ CFN, “Memoria Anual 2008”, p. 37, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=132&Itemid=361

\$1,17 millones. En el Anexo No. 18 se detallan los fideicomisos administrados por la Corporación.

3.3.4 Fondo de Recursos

La CFN no está autorizada para financiarse a través de la captación de depósitos del público, razón por la cual sus principales fuentes de fondeo son: la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (Cereps), los aportes gubernamentales para capitalizar la institución y las Obligaciones negociadas en el Mercado de Valores.

3.4 REFORMAS REALIZADAS EN LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL

Si bien el enfoque de este estudio será el análisis de la CFN, en varias ocasiones se hará referencia al BNF pues ambas instituciones se encuentran altamente ligadas al ejecutar roles complementarios. En el Anexo No. 19 se resumen las principales reformas por las que ha atravesado el BNF desde su constitución, mientras que a continuación se presentan las modificaciones en la CFN:

**CUADRO No. 8
PRINCIPALES MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA CFN (1955-2009)**

TRANSFORMACIONES RELEVANTES EN LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL	
Decreto Ejecutivo No. 34 del Julio 4 de 1955	Creación de la Comisión Nacional de Valores
11 de Agosto 11 de 1964	Expedición de la Ley de la Comisión de Valores – Corporación Financiera Nacional sustituyendo a la Comisión Nacional de Valores . Operación como Banca de Primer Piso
Reformas a la Ley Orgánica la CFN 1990	<p>Plantea primordialmente las siguientes modificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del capital autorizado de 2 mil millones de sucres a 100 mil millones de sucres. Con ello, se aumenta la capacidad de contratación de préstamos externas al volverla sujeto de crédito elegible por parte de los organismos internacionales de desarrollo. • Reformas a su facultad de captar ahorro interno a través de la emisión de sus propias obligaciones. Promoción de la formación de un mercado de capitales de mediano y largo plazo en el país. • Se agrega una nueva atribución al asignarle el papel de otorgar financiamiento a sectores prioritarios para el desarrollo, previamente

	<p>calificados por el CONADE y la Junta Monetaria, a través del sistema de descuentos o redescuentos. La Corporación podrá vender bonos a través de las Bolsas de Valores a mediano plazo, con pago de intereses atractivos y cupones que pueden ser redimidos cada seis meses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio de orientación para trabajar como banca de segundo piso, otorgando financiamiento multisectorial a través de las instituciones del sistema financiero
Ley de la CFN publicada en el Registro Oficial 154 el 17 de Septiembre de 1997	<p>Se le permite prestar servicio fiduciario civil y/o mercantil a entidades de derecho público y a entidades de derecho privado.</p> <p>Intervención más activa en el mercado de capitales e inversiones, compra venta de títulos valores, titularización de activos, administración de fondos</p>
Ley de Mercado de Valores, publicada el 23 de agosto de 1998	<p>Art. 38 Faculta a la CFN a intervenir como promotora o administradora de fondos de inversión y fideicomisos. En julio de este año la CFN certificó sus procesos fiduciarios bajo la norma de calidad ISO 9001:1994.</p>
1998	<p>Participa dentro del Plan de Reactivación del gobierno a través del canje de Bonos de Reactivación Económica por las carteras de créditos empresariales y la reestructuración de pasivos del sector productivo con la banca privada, que alcanzan aproximadamente \$7 mil millones, a través de la ampliación de los plazos de pago y mejorando las tasas de interés, aunque no subsidiándolas</p>
Ley 98-17	<p>Facultó a la entrega de bonos llamados 98-17 por un valor de \$420 millones para capitalización de la institución</p>
Decreto Ejecutivo 1490 1999	<p>Decreta la sustitución de los dineros congelados por la banca, por Certificados de Depósitos Reprogramables (CDR's)</p>
10 de noviembre de 1999 Decreto Ejecutivo 1492, publicado en el Registro Oficial 320	<p>Obligaba a la CFN a recibir CDR's al 100% de su valor nominal para pagar las obligaciones por vencer o vencidas de los deudores de la banca cerrada por \$424,85 millones. Se usaron para pagar las obligaciones de dichos bancos con la CFN</p>
El 12 de enero de 2000	<p>La Superintendencia de Compañías inscribió a la Corporación Financiera Nacional como administradora de Fondos y Fideicomisos.</p>
Decreto 2408 (Plan de Regularización de la CFN) Acuerdo Ministerial 061 Del 15 de marzo de 2002	<p>Obligaba al Ministerio de Economía a recibir los CDR y CPG para pagar la deuda de \$268,4 millones que la Corporación tiene con la CAF, el Banco Mundial y el BID, pero posteriormente se declara inaplicable, impidiéndole así ser sujeto de crédito de organismos multilaterales.</p> <p>El Ministerio aduce que es inaplicable el acuerdo porque va en contra de la Ley de Presupuesto (Art. 45 prohíbe al Ministerio hacer subrogación de deuda)</p>
Decreto 3052 Septiembre 2002	<p>Deroga el decreto ejecutivo 1492 que obligaba a la CFN a recibir los CDR's</p>
23 de marzo de 2004 Convenio CFN-BNF	<p>Alianza estratégica para intermediación financiera por la cual la CFN entrega recursos al BNF para canalizarlos a los sectores productivos a través de la concesión de créditos</p>
2005 Nueva ley orgánica	<p>Le permite operar nuevamente como banca de primer piso, paralelamente a su gestión crediticia de segundo piso, con el objetivo de que pueda otorgar créditos directos al sector productivo, provenientes de recursos del estado con los fondos provenientes del 35% del ex FEIREP (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público) y de entidades financieras y del exterior (Banco Mundial, BID y CAF)</p> <p>Esto obedece a que, en la Ley de Transparencia Fiscal, que contempla la redistribución del Feirep, se estableció que la CFN canalice líneas de crédito para financiar proyectos productivos.</p>
2005	<p>Apertura de una nueva línea de crédito para fines productivos, no de consumo; canalizada a través de cooperativas, con recursos de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (Cereps)</p> <p>Las pymes serían las principales beneficiadas de con créditos, desde 50 000 a 2 millones de dólares, con plazos de hasta 10 años e intereses del 8,5% a 11% , enfocándose en aquellas que sean parte de encadenamientos productivos y que estén orientadas especialmente a la exportación</p>

Inyección de Liquidez 2006	El gobierno entrega \$100 millones. Preocupa su elevada tasa de morosidad del 25% a mayo de 2006 pues aún arrastra los efectos de la crisis de 1999
Resolución No. Q.IMV. 07.0722 del 16 de Febrero del 2007	Autorización de la Superintendencia de Compañías para actuar como agente de manejo de Procesos de Titularización.
Inyección de liquidez 2007	El gobierno capitaliza a la institución con \$150 millones
Inyección de liquidez 2008	El gobierno capitaliza a la institución con \$150 millones adicionales
Resolución DBCE-231-PAIF del Banco Central Agosto 2009	“Políticas para la Administración de las inversiones en instrumentos financieros emitidos por residentes”, abre la posibilidad de invertir la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) en proyectos de la economía doméstica. Su finalidad: que el ahorro interno depositado en el exterior vuelva al país para financiar su desarrollo
Agosto 2009	Se decide que \$300 de la RILD de propiedad del IESS sean invertidos en la CFN para fomentar el desarrollo en sectores de turismo, metalmecánica, desarrollo de biocombustibles, acuicultura, pesca y agricultura. A cambio el IESS recibirá papeles negociables de la CFN

* Ver en el Anexo No. 20 el plan diseñado por la CFN para la entrega de Créditos Directos en el 2005
Elaboración: Propia

Fuente: Ley de la Corporación Financiera Nacional, “La CFN busca a quien pasar \$410,8 millones”, <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-cfn-busca-a-quien-pasar-410-8-millones-152777-152777.html>, “La CFN busca cooperativas para abrir línea de crédito”, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-cfn-busca-cooperativas-para-abrir-linea-de-credito-221108-221108.html>, “La CFN otra vez cumplirá el rol de primer piso”, en http://www1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=14945&anio=2006&mes=1&dia=30, “Boom de dinero en la banca pública”, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/boom-de-dinero-en-la-banca-publica-241443-241443.html> “CFN blindará información sobre destino de créditos”, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cfn-blinda-informacion-sobre-destino-de-creditos-364906.html>

En el siguiente cuadro se resumen las principales reformas realizadas en la ley orgánica de la CFN. Se especificarán tanto los artículos originales de la ley de 1997 como sus modificaciones en el 2005, solamente en las partes que sufrieron cambios. Luego de cada una de dichas modificaciones se harán los comentarios pertinentes:

CUADRO No. 9 REFORMAS A LA LEY DEL AÑO 2005

CAMBIOS REALIZADOS POR LA LEY REFORMATIVA DEL 2005	
<i>LEY DE 1997</i>	<i>LEY DEL 2005</i>
Art. 1. La Corporación Financiera Nacional es una institución financiera pública, autónoma, con personería jurídica y con duración indefinida. Tendrá su domicilio principal en la capital de la República y podrá tener oficinas dentro o fuera del territorio nacional	Art. 1.- <i>Se añade:</i> Dichas oficinas funcionarán de manera desconcentrada en la ejecución del presupuesto asignado a gastos y otorgamiento de créditos. De convenir a los intereses institucionales y beneficiarios de los créditos, se podrá abrir oficinas en ciudades y cantones que justifiquen técnicamente su operación y funcionamiento.
<i>Comentario:</i> Manifiesta la independencia en el manejo presupuestario de las oficinas de la CFN y plantea apertura de oficinas para estar más cerca de los beneficiarios, pero solamente cuando existan justificaciones para ello.	
Art. 2.- (...) El monto mínimo de capital pagado de la Corporación será equivalente a veinte millones de unidades de valor constante.	Art. 2.- (...) El monto mínimo de capital pagado de la Corporación será de ciento treinta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América.
<i>Comentario:</i> Se incrementa su capital de 20 millones de sucres a 130 millones de dólares para ampliar su	

base de concesión de créditos.	
<p>Art. 3.- Son objetivos de la Corporación Financiera Nacional:</p> <p>a) Financiar por medio de las instituciones financieras las actividades productivas y de servicios calificadas como prioritarias por el Directorio</p> <p>b) Canalizar sus propios recursos y los que provengan de los órganos financieros nacionales e internacionales en orden al cumplimiento del literal a) (...)</p>	<p>Art. 3.- Los objetivos de la Corporación Financiera Nacional son estimular la inversión e impulsar el crecimiento económico sustentable y la competitividad de los sectores productivos y de servicios del país; para el cumplimiento de dichos objetivos, tendrá las siguientes funciones:</p> <p>a) Financiar directamente como banca de primer piso con recursos propios, del Estado y los que provengan de entidades nacionales y del exterior; las actividades productivas y de servicios de personas naturales y jurídicas;</p> <p>b) Financiar por medio de las instituciones del sistema financiero con recursos que provenga del exterior, las actividades productivas y de servicios de personas naturales y jurídicas, cuando así lo exigieren convenios internacionales; (...)</p> <p>i) Promover el desarrollo de los sectores: agropecuario, industrial manufacturero, artesanal, agroindustrial, pesquero, de la acuicultura, investigación científica y tecnológica, de la construcción, turístico, de la reforestación y todas las demás actividades productivas a través de la micro, pequeña, mediana y gran empresa; y,</p> <p>j) Prestar servicios de intermediación en la consecución de créditos externos para las empresas privadas.</p>
<p><i>Comentario:</i> Diferencia entre objetivos y funciones. Reconoce que sus objetivos son el estímulo de la inversión y el impulso del crecimiento económico. Dentro de sus funciones plantea claramente la operatoria como banca mixta de primer y segundo piso, cuando la ley anterior había prohibido el otorgamiento directo de créditos. Agrega a sus funciones de impulsar el mercado de capitales, promover sectores con ventajas competitivas en el exterior, coordinar su acción con la política del país y estimular actividades y servicios prioritarios; la promoción de los sectores agropecuario, manufacturero, artesanal, etc. y el apoyo a las mipymes.</p>	
<p>Art. 5.- <i>Conformación del Directorio por:</i> (...) Ministro de Energía y Minas o su delegado, Secretario General de Planificación del CONADE, y un representante del sistema financiero privado</p>	<p>Art. 5.- <i>Conformación del Directorio por:</i> (...) El Ministro de Turismo o su delegado, Un representante principal elegido por las Cámaras de la Producción de la Sierra y el Oriente; y, otro por las Cámaras de la Producción de la Costa y Galápagos.</p>
<p><i>Comentario:</i> Considerando que el importante aporte al sector turístico, el ministro de esta cartera pasa a formar también parte del directorio. Se suprime la participación del representante del CONADE y en lugar del representante del sistema financiero privado, ingresan dos miembros por las Cámaras de la Producción.</p>	
<p>Art. 15.- <i>Comentario:</i> Este artículo hace referencia a las atribuciones y deberes del directorio, estableciendo que la política general de la Corporación se hará en concordancia a los planes de desarrollo del Gobierno Nacional; ya no de acuerdo a los planes de desarrollo preparados por el Consejo Nacional de Desarrollo. En cuanto a sus políticas de inversión, se le faculta para la adquisición de valores en el mercado bursátil doméstico; y, se aclara que no necesitará aprobación alguna por parte del Directorio del BCE para la fijación de los tipos de descuento. En cuanto a sus modalidades de crédito, la reforma plantea que puede canalizar sus recursos a través de cualquier entidad calificada o no por la Superintendencia de Bancos y Seguros, ampliando así sus canales de cobertura especialmente para el sector rural; y se manifiesta claramente la colocación directa de recursos como banca de primer piso</p>	
<p>Art. 24.- La Corporación podrá realizar operaciones en moneda nacional o extranjera, o en unidades de valor constante y en otras unidades de cuenta.</p>	<p>Art. 24.- La Corporación podrá realizar operaciones en moneda de curso legal, sin necesidad de autorización del Banco Central del</p>

<p>Dichas operaciones serán las siguientes:</p> <p>a) Conceder préstamos, anticipos, descuentos, redescuentos u otras facilidades crediticias para actividades productivas y de servicios, a través de las instituciones financieras elegibles por la Corporación (...)</p>	<p>Ecuador. Dichas operaciones serán las siguientes:</p> <p>a) Conceder directamente o a través de las instituciones financieras préstamos, anticipos, descuentos, redescuentos u otras facilidades crediticias para actividades productivas o de servicios; (...)</p> <p><i>Se añaden:</i></p> <p>r) Prestar servicio fiduciario civil y/o mercantil al Gobierno Nacional, al IESS, a entidades de derecho público y a entidades de derecho privado;</p> <p>s) Subastar, comprar, vender o permutar cartera, de conformidad con los lineamientos del Directorio</p>
<p><i>Comentario:</i> Se reitera que la Corporación no requiere autorización del BCE para ejercer sus operaciones tanto de primer como de segundo piso. Destacan entre las operaciones que está facultada para ejecutar: la compra y venta de títulos, administración de fondos, emisión de obligaciones, bonos, certificados fiduciarios y títulos, que pueden colocarse internamente o en el exterior; otorgamiento de garantías o avales a favor de las IFI's; prestación de asistencia técnica y apoyo no financiero, titularización de sus activos, entre otras. Además se añaden sus operaciones como fiduciaria del Gobierno, IESS y otros; y la subasta, compra o venta de cartera</p>	

Elaboración: Propia

Fuente: Consideraciones y Análisis del BCE al Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de la Corporación Financiera Nacional, Codificación de la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional

3.5 RECUPERACIÓN DE LA CFN DESPUÉS DE LA CRISIS DE 1999

A raíz de la derogatoria en el 2002, del decreto que obligaba a la CFN a recibir los CDR's y CPGS; y de la aprobación del Plan de Regularización, la Corporación comenzó a recuperarse de la profunda crisis, reflejada en bajos índices de liquidez, reducción de su activo productivo en la tercera parte de 1998 al 2001 y reducción de sus activos totales en un 51%.⁷⁸

En las siguientes tablas se muestra la evolución de los principales indicadores de la CFN y el BNF desde el año 2000 hasta el 2003.

CUADRO No. 10
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN E INDICADORES DE LA CFN Y EL BNF
2000-2003 (Millones de USD \$)

SITUACIÓN	2003		2002		2001	2000
	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	CFN
Activos	300.702	289.992	301.728	227.315	574.146	747.076
Pasivos	134.031	209.517	144.185	184.503	494.011	583.482
Patrimonio	166.672	80.475	157.543	42.813	80.135	163.594
Ganancia/Pérdida	9.128	400	77.381	2.396	-110.000	-55.098
Cartera	156.116	144.855	200.963	115.383	339.492	387.397

⁷⁸ "La CFN busca a quien pasar \$410,8 millones", Diario El Hoy, 29 de julio de 2003, en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-cfn-busca-a-quien-pasar-410-8-millones-152777-152777.html>

Indicadores (%)	2003		2002		2001	2000
	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	CFN
Act. productivos/Act.	89,1%	76,75%	89,41%	82,61%	92,94%	84,76%
Act. Improd/Activos	10,9%	23,25%	10,59%	17,39%	-	-
Morosidad	6,59%	14,05%	6,75%	13,52%	11,69%	30,52%
Morosidad microemp.	35,57%	19,84%	-	11,17%	-	-
ROA	3,12%	-5,11%	4,87%	-0,58%	-16,65%	-6,55%
ROE	4,72%	-11,73%	7%	-1,6%	-90,26%	-27,9%
Liquidez	119,58%	27,97%	-	26,27%	119,08%	-
Ind. De Capitalización	60,88	31,35	0,64	0,29	0,48	0,49
Vulnerabilidad Patrim	1,3%	8,88%	4,16%	23,96%	9,1%	23,65%

Elaboración: Propia

Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos y Segur

3.6 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA CFN, A RAÍZ DE SU REFORMULACIÓN COMO BRAZO EJECUTOR DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DEL PAÍS

Hoy en día, el gobierno del Econ. Rafael Correa ha dado especial énfasis al restablecimiento de la planificación estatal para la promoción de una estrategia de desarrollo nacional, a través de los planes ejecutados por la SENPLADES que devuelven al estado el rol de definir, priorizar y coordinar la agenda pública. Dentro de este contexto, se está dando protagonismo a la banca de desarrollo mediante la reconversión de algunas instituciones financieras estatales y la inyección de una mayor cantidad de recursos públicos para la inversión productiva; recuperando la CFN “su papel como motor del desarrollo”,⁷⁹ lo cual amerita ciertas modificaciones empezando por el marco jurídico que la rige.

La ley vigente de la CFN en su artículo 5, evidencia el paradigma dominante en la época, en donde se atacaba a la intervención y la planificación estatal al considerar que sus acciones distorsionaban los mercados y obstaculizaban el desarrollo; razón por la cual, en vez de suplantar al miembro del extinto CONADE por uno de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

⁷⁹ Rafael Correa, discurso del 23 de mayo de 2007, citado por Carlos Moreira y Otros, “La nueva política en América Latina; Rupturas y Continuidades”, Ediciones Trilce, 2008, p. 186

(SENPLADES), creada en el 2004, se prefirió suprimir su participación en el directorio.

Sin embargo, con el actual gobierno se plantea una ruptura con aquella visión y se “decidió devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entidad asesora de la Presidencia de la República”,⁸⁰ y entre los cambios ejecutados, en el 2007 se fusionaron al SENPLADES el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM). La SENPLADES cumple la función de diseñar los planes de desarrollo del país a mediano y largo plazo, acorde a los cuales se diseñan las políticas de la CFN; razón por la cual, se haría necesaria la participación de un miembro de esta Secretaría en el directorio de la Corporación, pero hasta el momento no existen planes de reforma.

Es así, que se comienza un ciclo de constantes capitalizaciones por parte del gobierno, para incrementar los volúmenes de crédito de la CFN y el BNF, sin embargo, es necesario que dichas instituciones sean adaptadas para lograr asumir dicho reto.

El efecto de esta falta de preparación lo ha sufrido el BNF durante los últimos 4 años, como se aprecia en la evolución negativa de los indicadores presentados en los cuadros siguientes; mientras que la CFN ha visto reducidas sus ganancias en un 26%, y con ello se disminuyen sus índices de rentabilidad sobre activos y patrimonio. Finalmente, presenta un índice de morosidad alarmante en su cartera destinada a la microempresa del 35,6%.

Estos índices muestran que una institución de desarrollo no puede incrementar sus colocaciones sin una profunda planificación previa que permita asegurar, que los volúmenes de crédito no crecerán en desmedro de la solidez de las instituciones. En lo personal considero, que las nuevas capitalizaciones debieron ir de la mano con planes que determinen por un lado, el destino de los fondos adicionales y por otro, que garanticen la autosustentabilidad de dichas operaciones, que es lo que evidentemente no ha ocurrido en el caso del BNF donde el objetivo fue solamente colocar los recursos, especialmente a través de la

⁸⁰ SENPLADES, “El rescate de la planificación”, en http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=104:el-rescate-de-la-planificacion&catid=28:institucion&Itemid=143

línea de crédito 5-5-5, pero no preocuparse por la recuperación de los mismos incidiendo negativamente en sus niveles de rentabilidad.

CUADRO No. 11
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN E INDICADORES DE LA CFN Y EL BNF
2005-2008 (Millones de USD \$)

SITUACIÓN	2008		2007		2006		2005	
	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	BNF
Activos	658.501	832.260	507.128	625.441	371.122	404.942	327.481	369.180
Gastos	440.848	115.569	28.681	67.069	46.315	60.241	57.640	57.192
Pasivos	218.471	458.568	135.085	402.182	137.278	310.315	123.401	283.712
Patrimonio	440.031	373.692	372.043	223.259	233.843	94.628	204.080	85.468
Ingresos	62.836	77.881	53.032	63.449	66.214	60.241	76.651	57.684
Ganancia/Pérdida	17.988	-37.688	24.351	-3.620	19.899	0	19.012	492

Indicadores (%)	2008		2007		2006		2005	
	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	BNF	CFN	BNF
Act. prod./Act.	89,1%	76,75%	89,41%	82,61%	86,77%	83,6%	82,18%	79,47%
Act. Improd./Act.	10,9%	23,25%	10,59%	17,39%	13,23%	16,4%	17,82%	20,53%
Morosidad	6,59%	14,05%	6,75%	13,52%	11,69%	15,08%	30,52%	11,43%
Morosidad microemp.	35,57%	19,84%	-	11,17%	-	6,65%	-	90,47%
ROA	3,12%	-5,11%	4,87%	-0,58%	4,86%	-0,09%	5,69%	0,14%
ROE	4,72%	-11,73%	7%	-1,6%	9,3%	-	10,48%	0,62%
Liquidez	119,58%	27,97%	-	26,27%	119,08%	25,14%	-	0,31%
Ind. De Capitalización	60,88	31,35	0,64	0,29	0,48	0,18	0,49	0,17
Vulnerabilidad Patrim	1,3%	8,88%	4,16%	23,96%	9,1%	39,18%	23,65%	28,93%

Elaboración: Propia

Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos y Seguros

3.6.1 Análisis de la sustentabilidad de sus operaciones

Aún cuando, los indicadores de la CFN la coloquen en una mejor posición con respecto al BNF, es evidente que existen varios problemas que aún necesitan ser solucionados para hacer de la Corporación, una institución solvente y con la capacidad de aportar eficientemente al financiamiento del desarrollo del país. Para reflejar las áreas que necesitan atención, a continuación se hará una comparación entre los indicadores de la CFN y los de la banca privada ecuatoriana⁸¹, y en los casos en que sea posible, con el desempeño del BNDES

⁸¹ Obtenidos del Informe de la Secretaría de Transparencia del Ecuador, “Situación Financiera del Sistema de Bancos Privados”, 2009,

de Brasil también.

Morosidad

El índice de morosidad de la banca privada se ubicó en el 2008 en 2,50% mientras el de la CFN casi lo triplicaba con 6,69%. Es aún más preocupante el nivel de morosidad de los créditos a la microempresa (35,57%), aunque el porcentaje de la cartera de la CFN destinada para este segmento es de tan solo el 4,09%. El 95,91% del resto de su cartera se destina a créditos comerciales con una morosidad de 5,35%, en los que la banca privada tuvo niveles de morosidad del 1,76%. Cabe recordar que el BNDES tiene un bajísimo índice de créditos incumplidos, del 0,15%.

Rentabilidad

Como se ha planteado anteriormente, aunque el objetivo de los bancos de desarrollo no sea la búsqueda de rentabilidad, es totalmente necesario que las operaciones realizadas generen un rendimiento adecuado que permita que la entidad se vuelva autosustentable. En el 2008 la banca privada registró un retorno sobre el patrimonio de 19,98% y sobre los activos totales de 1,72%; mientras que la CFN generó un mayor rendimiento sobre los activos (3,12%) pero una pobre rentabilidad sobre el patrimonio (4,72%). El BNDES gozó en ese mismo año de un ROA de 2,21% y un ROE del 21,17%.

Cobertura

Un índice de cobertura adecuado es sumamente importante en la banca de desarrollo en la medida en que, el financiamiento de proyectos nuevos, sobretodo en el segmento de la microempresa es considerado riesgoso por la incertidumbre existente con respecto a si en el futuro se generarán flujos suficientes para cubrir las obligaciones.

En el 2008, la cobertura de la cartera problemática de la CFN fue de 77,83%, mientras que el promedio de la banca pública ecuatoriana es de 80,01%; índices muy inferiores al nivel de protección de la cartera problemática de la banca privada (215,9%). Esto implica, que salvo que se cuenten con garantías reales suficientes o se ejecuten acciones para garantizar que el

prestatario podrá cumplir sus compromisos, la Corporación se encuentra expuesta a sufrir pérdidas por incumplimiento de cartera.

Efectos en el desarrollo

No existen indicadores del impulso en los diversos sectores apoyados por el financiamiento de la CFN, aún así, se estima que los aproximadamente \$536,82 millones invertidos han permitido la generación de 16.398 empleos directos y 45.914 empleos indirectos durante el año 2008.⁸² Aunque no es comparable en términos de magnitud de los desembolsos, igual cabría destacar que la inversión realizada por el BNDES en el mismo período alcanzó los \$52,5 mil millones en desembolsos, que se estima propiciarán un aporte de recursos de \$113,5 mil millones a la economía brasileña para los próximos años y una generación o mantenimiento de 2,8 millones de empleos directos e indirectos a través de los proyectos apoyados.⁸³

3.6.2 Análisis de sus resultados en el 2008

Es importante además, analizar los resultados obtenidos a través de sus operaciones directas e intermediadas en los siguientes aspectos:

Tasas de interés

El éxito de un banco de desarrollo no radica solamente en contar con suficientes fondos para colocar en actividades productivas, sino también en su capacidad para ofrecer recursos a tasas atractivas y adecuadas para que los sectores necesitados puedan acceder a dichos fondos, pero que a la vez no perjudiquen la autosustentabilidad de la institución.

La CFN en sus créditos directos ofrece tasas del 11% a un plazo de hasta 3 años y de un 11,5% a 10 años. Mientras, que en sus créditos de redescuento cobra tasas promedio de 7,69% a 5 años y de 8,65% hasta 15 años, a las que se adicionan el margen de intermediación para determinar el costo financiero para el beneficiario final. Por el contrario, las tasas referenciales para la banca

⁸²CFN, “*Informes de Avances: Rendición de Cuentas 2008*”, p. 4, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=306&Itemid=488

⁸³ Noticias BNDES, “*Financiamientos del BNDES permitieron mantener o generar 2,8 millones de puestos de trabajo en 2008*”, Enero 2009, en http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not011_09.asp

privada son las siguientes: para crédito productivo corporativo 9,19%, crédito productivo empresarial 9,84%, crédito productivo Pymes 11,32%, vivienda 11,13%, y microcrédito 30,83%.⁸⁴ En el Anexo No. 21 se detallan las tasas cobradas por la CFN por línea de crédito y se presentan ejemplos de las tasas cobradas por instituciones del sistema financiero ecuatoriano.

Al comparar las tasas de la CFN con las ofrecidas por la Banca Privada, no existe en general un mayor beneficio, sobretodo si recordamos que el BNDES ofrece créditos a una tasa de largo plazo del 6,25% contra un 36,6% ofrecido en créditos no direccionados. Las excepciones de la CFN serían los casos de créditos con tasas preferenciales para comercio exterior FOPEX (7,5%) y crédito asociativo 5-5-5 (5%); de forma que el atractivo para los microempresarios debería apuntar al hecho de facilitarles el acceso, ofrecerles productos adecuados a sus actividades en cuanto a plazos, y al ofrecimiento de apoyo no financiero para asegurar su éxito. Aunque, en efecto el mayor beneficio es su enfoque en un segmento de mercado inexistente que son los créditos de largo plazo, pues en general el sector bancario ofrece préstamos productivos solamente a un plazo de hasta 3 años.

Sectores priorizados

Desde su relanzamiento como banca de primer piso, la CFN ha usado mayormente esta modalidad para financiar el desarrollo, colocando solamente el 15% de sus recursos a través de agentes intermediados. Es importante también que el 15% de los recursos sean utilizados para el financiamiento bursátil lo cual indica que se están invirtiendo recursos para procurar cumplir con el objetivo de dinamizar el mercado de valores doméstico. En el Anexo No. 22 se presenta el gráfico de distribución de las operaciones de la CFN

En cuanto a los sectores donde se ha enfatizado el financiamiento, a través del crédito de primer piso, se ha priorizado en un 46% al sector manufacturero y en un 28% al agropecuario; mientras que a través de la modalidad de segundo piso prevalece en un 32,66% el financiamiento al sector de la construcción y vivienda, y en un 20,34% al sector comercial,⁸⁵ mostrando así una especie de

⁸⁴ BCE, *Tasas de interés*, en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Indice.htm>

⁸⁵ CFN, “*Memoria Anual 2008*”, pp. 15, 22, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=132&Itemid=361

complementariedad y se diversifica el apoyo a los sectores económicos a través de las distintas modalidades aplicadas. Ver en Anexo No. 23 el gráfico de colocaciones por sector.

Volumen de Cartera y Segmentos atendidos

La banca privada en el 2008 colocó créditos por \$2.064 millones, de los cuales \$995 millones se destinaron a crédito comercial, \$558 millones a consumo y en menor medida a créditos para la microempresa y vivienda.

Mientras que la CFN a través de su operación de segundo piso, colocó \$91,78 millones de los cuales el 35,54% se dirigieron a la microempresa, el 27,19% a la pequeña empresa y el 8,03% a la mediana y gran empresa. Mientras que de los \$152,3 millones colocados directamente, \$80,63 se destinaron a la pequeña y mediana empresa y \$61,01 a las empresas grandes. Sin embargo, reconociendo que las empresas grandes tienen mayor acceso al financiamiento bancario, faltaría hacer énfasis en el financiamiento a las micro y pequeñas empresas, sobretodo a través del crédito directo que, en teoría, es la modalidad que facilita el acceso a estos segmentos excluidos de los servicios financieros de la banca privada por las razones ya anteriormente mencionadas.

Cobertura Geográfica y Distribución del Crédito

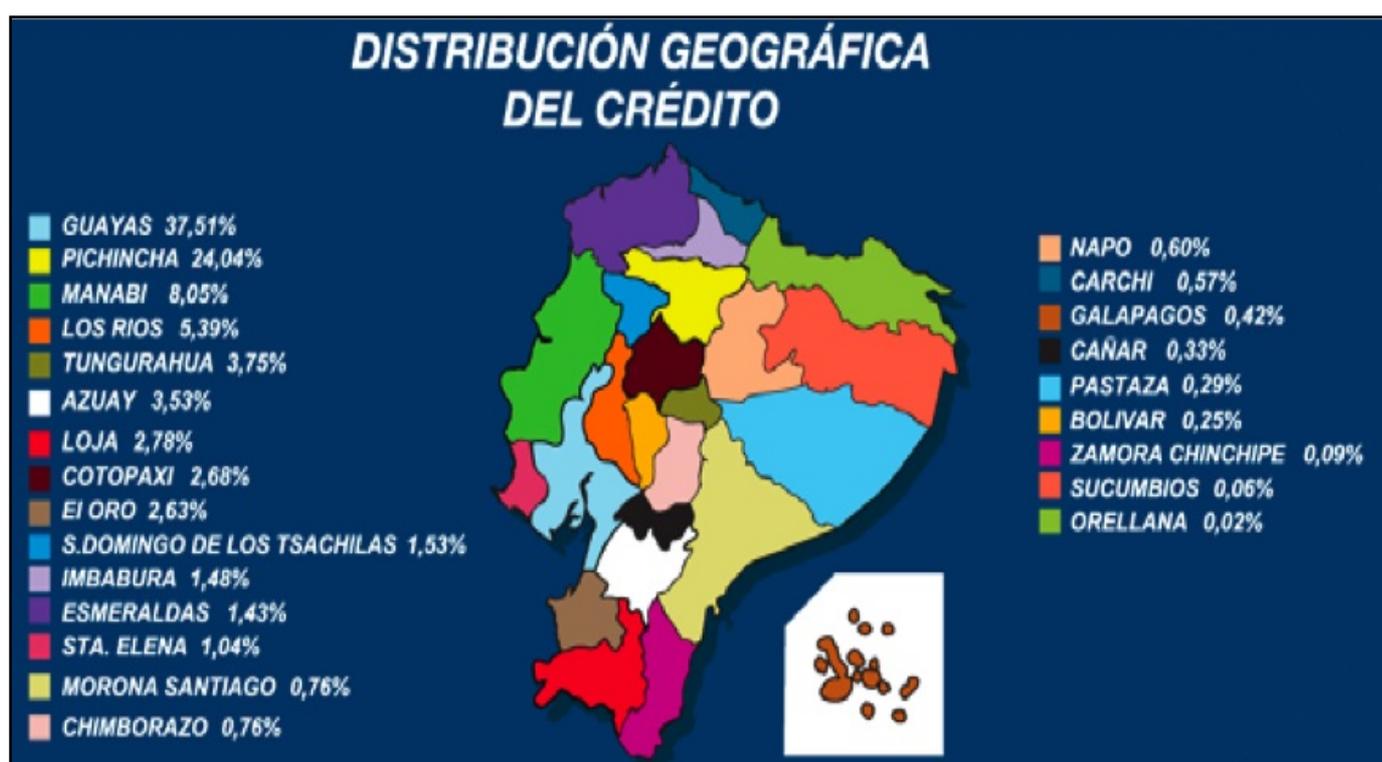
Es necesario que el apoyo de un Banco de Desarrollo esté al alcance de todos. Es más, uno de sus objetivos, es llegar a los sectores alejados geográficamente, en donde la banca privada no cuenta con sucursales, excluyendo generalmente a los sectores rurales del acceso a los servicios financieros.

Durante el 2008, la CFN en un esfuerzo por ampliar la cobertura nacional, reinauguró oficinas regionales autónomas en Manta, Loja, Ibarra, Latacunga y próximamente en Machala, Riobamba, y Cuenca. (CFN, 2008:4). Pero, si hablamos de oficinas regionales es incomprensible por qué no se han hecho esfuerzos por crear sucursales en la Amazonía y en la región Insular, cuando existen 6 oficinas en la Sierra y 4 en la Costa y solamente en las ciudades principales de estas regiones, lo cual no aporta a lograr el objetivo de llegar a los sectores rurales que justamente son los que mayormente se encuentran excluidos por la banca privada por la deficiente cobertura en estas zonas.

Asimismo, la capacidad de una institución financiera de desarrollo de facilitar el acceso al crédito a la población, no se mide solamente por el número de sucursales y su presencia regional, sino también por el número de operaciones realizadas en cada una de ellas y los montos desembolsados; y es en este punto donde se observa que el crédito ofrecido por la CFN continúa concentrado en las ciudades de Quito y Guayaquil que absorben más del 60% del total de desembolsos; aún cuando se informe que se ha logrado una “desconcentración de crédito de 40% fuera de Pichincha y Guayas” (CFN, 2008:2).

Además, cabría indagar las razones que motivan a que el crédito de primer piso se concentre en la provincia del Guayas (48%), mientras el crédito de segundo piso en cambio se concentre en Pichincha (39%).

GRÁFICO No. 22
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL CRÉDITO DE LA CFN



Elaboración: CFN
Fuente: *Rendición de cuentas 2008*

En el Anexo No. 24 se muestran las metas de colocaciones de créditos de primer y segundo piso, por ciudades y el porcentaje de cumplimiento de las mismas, destacando que en cuanto a créditos directos se sobre colocan en

Guayaquil, Cuenca, Quito y Ambato, mientras que en Loja no se ha entregado ni el 10% de lo planificado. Con respecto a los créditos de segundo piso en cambio, se nota que solamente en Esmeraldas y Ambato se superan las colocaciones planeadas y en el resto del país no se llega a cumplir la meta.

Servicios No Financieros

Dentro de su función como Banca de Desarrollo, la CFN otorga dos servicios no financieros: Asistencia Técnica y Programa de Fomento Productivo.

Área de Asistencia Técnica: Su misión es la de “estructurar e implementar procesos integrales de capacitación continua, a través de la sistematización de manuales de los productos y servicios financieros, orientados a los clientes internos, entidades operadoras, canales de distribución y promotores de inclusión social, para ser el eje motor del desarrollo del capital intelectual y cooperación interinstitucional”,⁸⁶ y básicamente consiste en charlas y cursos de capacitación para el personal de la CFN y de sus intermediarias. Es así que en el 2008 se realizaron charlas informativas acerca de las líneas de crédito y las innovaciones ofrecidas por la Corporación, charlas en universidades, capacitación a concesionarias que hacen uso del Programa de Renovación del Parque Automotor, capacitaciones a promotores del Programa de Fomento Productivo, talleres para el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito que operan como intermediarias, para el aprovechamiento de su gestión en la captación y colocación de recursos propios y canalización de recursos de la CFN.

Programa de Fomento Productivo: Está dirigido a incentivar la producción y el desarrollo socio económico del país, apoyando a los productores a través de la Cooperación Interinstitucional y suscripción de Convenios de Fomento entre la CFN y los Promotores de Programas de Desarrollo (PPD's) encargados de direccionar al beneficiario final para que pueda cumplir con los procesos establecidos por la CFN para poder acceder a un crédito productivo.

Dichos PPD's son instituciones públicas y privadas como Gobiernos Provinciales, Municipios, ONG's, Universidades, entre otras; cuyas funciones son las de: identificar potenciales productivos, orientar, informar y apoyar a

⁸⁶ Productos y Servicios de la CFN, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=419

pequeños productores, asociaciones de productores, microempresas locales y PYMES, fomentar la cooperación empresarial y la participación de actores locales en proyectos comunes, promover la inversión local, entre otras.

Es importante destacar que el principal objetivo del programa es identificar proyectos productivos de alto potencial e impacto, tanto social como económico. Busca: identificar necesidades de financiamiento en zonas y sectores menos desarrollados, promover proyectos productivos, aumentar el nivel competitivo del sector, contribuir a la inclusión social de las personas pertenecientes al del sector beneficiado, contribuir a la generación de acuerdos comerciales y generar mayor producción y fuentes de empleo. Hasta la actualidad se han suscrito 9 convenios de Fomento Productivo.⁸⁷

En general, se observa un reciente esfuerzo por ofrecer servicios adicionales al otorgamiento del crédito; sin embargo, se detectan algunas deficiencias. En primer lugar, la asistencia técnica otorgada se limita a capacitar y otorgar charlas a los clientes internos de la institución, cuando lo verdaderamente relevante sería establecer un departamento encargado de ofrecer asesoría y asistencia técnica para los beneficiarios de los créditos de manera que se éstos puedan contar con un apoyo permanente durante la ejecución de sus actividades productivas, al igual que lo ofrece el BNDES como parte integral de su proceso de concesión de créditos, enfatizando así que el objetivo de un banco de desarrollo no es solamente direccionar recursos sino asegurarse que dichos recursos generen repercusiones positivas en los sectores económicos apoyados. En segundo lugar, el Programa de Fomento Productivo podría convertirse en una herramienta sumamente importante para alcanzar el objetivo de promover sectores prioritarios de la economía otorgando a la CFN un rol proactivo al detectar potenciales proyectos productivos y financiarlos, contribuyendo directamente al desarrollo de dichos sectores, promoviendo la competencia y favoreciendo la inclusión social; sin embargo, la estrategia utilizada, limitada a firmar convenios de fomento con las instituciones catalogadas como Promotoras de Programas de Desarrollo, en mi opinión presenta como mayor debilidad el hecho de que éstas trabajarían aisladamente sin guiarse por lineamientos integradores de sus acciones, en proyectos que cada una de ellas considera apropiados; además de

⁸⁷ Productos y Servicios de la CFN, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=255&Itemid=371

que no se determinan criterios de evaluación del cumplimiento del mandato otorgado a las PPD's.

Finalmente, no se establecen indicadores o formas de evaluación del desempeño de la prestación de estos servicios no financieros y por ende no se puede determinar si las estrategias actuales han logrado los resultados esperados o necesitan ser reevaluadas.

3.6.3 Análisis de las innovaciones y nuevas políticas de la CFN

A nivel interno, en el año 2008 se ha: implementado una nueva estructura orgánica, invertido en la contratación y capacitación de personal, modernizado la plataforma informática, establecido un plan de promoción de la institución, y procurado una mayor agilidad en el proceso de concesión de créditos.

Entre las innovaciones implantadas durante este mismo período, se destacan el lanzamiento de los siguientes productos y servicios:

- a) *Socio Empresa*: ideado como una forma de apoyar a los emprendedores del país, esta línea de crédito ofrece apoyo hasta por el 75% de la inversión de los nuevos proyectos. Durante el año se promovieron varios actos de difusión del mecanismo en varias Universidades y Escuelas Politécnicas de Pichincha, Guayas, Bolívar, Tungurahua y Chimborazo. Este apoyo está contemplado para realizarse tanto a través del otorgamiento de créditos como mediante inversión en el capital de la empresa, lo cual demuestra la aplicación de uno de los consejos para la nueva banca de desarrollo orientados a que la institución encuentre mecanismos para ser parte de los nuevos proyectos, generalmente de los enfocados a innovación y tecnología; a través de la participación accionarial o capital de riesgo. Se plantea que las inversiones se realizarán en proyectos de valor agregado, reconversión industrial y tecnologías innovadoras de producción, previo cumplimiento de las siguientes condiciones: que la participación máxima de la Corporación sea del 49% del capital de la empresa, un plazo de inversión de entre 5 y 20 años y aceptación de que la desinversión de las acciones de la CFN en la empresa sea realizada a través de las bolsas de valores del país.

En cuanto a las recomendaciones para la provisión de capital de riesgo

por parte de los bancos de desarrollo, se podría establecer que sí se cumplen los requisitos para que dicho apoyo sea considerado un estímulo que permita que el dueño del proyecto asuma la responsabilidad sobre el riesgo del mismo pues se establece un porcentaje de participación y un tiempo de inversión máximos; pero a la vez otorga a la CFN la facultad de acompañar y supervisar al gestor del proyecto para asegurar su correcta ejecución. Faltaría determinar en cada caso particular, cuál es la viabilidad de que finalizado el plazo de inversión, la CFN pueda negociar las acciones a su cargo en el mercado de valores para la recuperación de sus fondos.

- b) *Programa de Renovación del Parque Automotor*: que benefició a un total de 1.652 beneficiarios, entre Taxis, Camionetas, Furgonetas, Buses y Camiones.
- c) *Factoring*: diseñado para fortalecer la solvencia de las empresas locales y exportadoras permitiendo la venta a plazos sin verse afectada su liquidez.
- d) *Crédito Ágil*: de hasta \$300 mil otorgado en un plazo de hasta 20 días hábiles y diseñado para apoyar a personas naturales y jurídicas con necesidades urgentes. Aproximadamente favorecería al 70% de las operaciones efectuadas por la institución. Para lograrlo se autorizó la eliminación de los estudios de factibilidad que se exigían para que cada proyecto obtenga el financiamiento,⁸⁸ fundamentándose en la idea de que la concesión debe basarse en las ideas y proyectos de los clientes y no solamente en su calificación de riesgo, para así, verdaderamente apoyar a los sectores desatendidos.

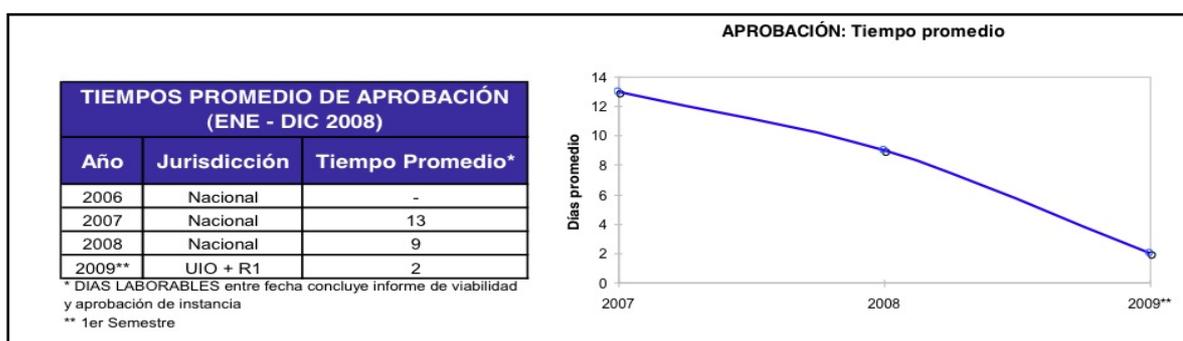
Si bien es cierto, es importante flexibilizar los procesos y reducir trámites engorrosos, no considero que la presentación de estudios de factibilidad, planes de negocio y calificación de riesgo sean precisamente requisitos eliminables para agilizar la aprobación de los créditos, pues de la información contenida en ellos depende su idoneidad para recibir los desembolsos. No hay que olvidar que un banco de desarrollo no es exitoso por la cantidad de recursos desembolsados, sino por su habilidad de

⁸⁸ “CFN elimina requisito para otorgar créditos”, Diario El Hoy, 11 de diciembre de 2008, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cfn-elimina-requisito-para-otorgar-creditos-323267.html>

invertirlos en actividades que garantizarán su recuperación.

Acciones adecuadas para reducir los tiempos de aprobación de crédito incluirían: apertura de más oficinas dedicadas a la evaluación de las solicitudes de crédito no necesariamente mediante la apertura de más sucursales sino quizás dentro de las 65 instituciones que sirven de intermediarias en su acción de segundo piso, reducción de trámites burocráticos, que no implican eliminación de requisitos sino de pasos innecesarios y tiempos de espera, ampliación de los horarios de atención que en la actualidad son de 9:00 a 16:00, establecimiento de un departamento especializado en la evaluación de los proyectos para que los clientes no deban gastar tiempo y dinero contratando personas que realicen estos estudios, etc.

GRAFICO No. 23
TIEMPO PROMEDIO DE APROBACIÓN DE CRÉDITO



Elaboración: CFN

Fuente: Memorias Institucionales CFN

- e) *Nuevo FOPEX*: Financia hasta el 85% de los pedidos de exportación, a una tasa preferencial del 7,5% y un plazo de hasta 720 días.
- f) *Crédito Asociativo*: Otorga créditos a microempresarios y asociaciones con el fin de promover su producción y a la vez avalar sus respectivas garantías. Son 18 las entidades operadoras encargadas de ofrecerlos, y han favorecido en el 2008 ha un total de 1.926 beneficiarios.
- g) *Fondo de Garantía Crediticia*: Busca apoyar al desarrollo producido otorgando los fondos necesarios para que los pequeños empresarios puedan completar las garantías exigidas por el sistema bancario privado. Recordemos que el BNDES trabaja también con esta modalidad, desde 1997

a través del Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) cuyo objetivo es garantizar parte del riesgo (entre 70% y 80%) asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a las Mipymes exportadoras. Ambas instituciones entonces, hacen uso de otro de los nuevos mecanismos de los bancos de desarrollo para incentivar que el sector privado encuentre atractiva la atención a los microempresarios pues no asumirían del todo el riesgo de sus créditos, sin embargo, es necesario usar cautelosamente este instrumento pues se corre el peligro de que las instituciones financieras caigan en el riesgo moral, considerando que este tipo de operaciones estarían garantizadas por la institución pública.

3.6.4 Visión a futuro y cumplimiento de sus planes institucionales

Alineamiento con el Plan de Desarrollo 2007-2010

Evidentemente, la acción de la banca de desarrollo debe ir ligada a los planes de desarrollo formulados por el gobierno, y a raíz de la elaboración del Plan de Desarrollo 2007-2010⁸⁹ se observa un mayor alineamiento de las metas de desarrollo con las de la banca de desarrollo, reconociendo que ésta es la encargada de proveer financiamiento a los sectores productivos estratégicos que se desea promover a través del plan. Es así, que se planea reinstitucionalizar a la banca pública de desarrollo, capitalizarla y aumentar el monto de sus colocaciones. Los puntos que fundamentan este argumento se detallan a continuación:

a) Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible.

Política 11.12: Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar las microfinanzas.

Estrategia 5: Capitalización del Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional y el Banco del Estado, reestructuración del Banco

⁸⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en <http://www.senplades.gov.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/DLFE-205.pdf>

Central del Ecuador y liquidación de la Agencia de Garantía de Depósitos para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, capaz de competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado, con el fin de establecer costos del capital competitivos.

b) Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Política 12.6: Mejorar la gestión de las empresas públicas y la banca pública de desarrollo y fortalecer los mecanismos de regulación. *Estrategia 1:* Diseño de un modelo de gestión por resultados para las empresas públicas y la banca pública de desarrollo.

Política 12.7: Diseñar una nueva arquitectura financiera que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de microfinanzas solidarias y el fomento el cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado; y para lograrlo plantea en su *Estrategia 2:* el fortalecimiento de la banca pública de desarrollo en su gestión, regulación y promoción del desarrollo socioeconómico.

Meta 12.4: Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.

Meta 12.5: Diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero. 12.5.2: Aumentar las colocaciones de la Banca de Desarrollo.

De manera que las futuras acciones de la CFN deberán ir ligadas al cumplimiento de estas estrategias y metas, comenzando por la dotación de mayores recursos por parte del gobierno nacional para mayores colocaciones. En pos de conseguirlo, para el 2009, la entidad aspira colocar alrededor de \$700 millones, a una tasa de interés del 8,75%, apoyando así la idea del Presidente de usar a la banca de desarrollo como instrumento para aplicar una política anticíclica, frente a la crisis mundial, vigente desde fines del 2007.⁹⁰ En cuanto a las fuentes de fondeo, la CFN se prevé en este año recibir \$300 millones del Ministerio de Finanzas para capitalización, \$200 millones más del IESS, \$120

⁹⁰ “Recursos del a RILD servirán para reactivar la economía”, Periódico Digital El Ciudadano, 27 de agosto de 2009, en https://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=5190:recursos-de-la-rild-servira-para-reactivar-la-economia

millones de la banca privada, \$100 millones de la CAF.⁹¹ Las condiciones en las cuales recibe la institución este reto se muestran en los indicadores del primer semestre del año 2009 presentados en el Anexo No. 25.

Asimismo, se planea una importante inversión por parte del IESS con fondos de la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad (RILD), bajo la premisa de que la reserva debe servir para financiar al desarrollo productivo del país. El IESS recibió el 11 de junio de 2009, la oferta de invertir \$200 millones en la CFN para que esta entregue créditos productivos, dinero que será asegurado con una garantía por \$250 millones otorgada por la Corporación.⁹² En septiembre pasado, se estableció que estaba listo el cronograma de entrega de microcréditos para la reactivación del sector productivo con dichos fondos, que serán proporcionados a un interés del 5% a 5 años plazo, priorizando proyectos de innovación tecnológica, reconversión industrial y para ofrecer valor agregado a la cadena de producción.⁹³

Ante la inversión preocupan: los índices de morosidad de la CFN que alcanzaron hasta julio el 6,99% y en el segmento de Microcrédito un 22,82%; mientras los bancos privados especialistas tienen mora de 6,1% y los bancos privados comerciales del 3,83%. Otro indicador preocupante es el bajo nivel de provisiones, pues la cartera problemática se encuentra cubierta en un 54,9% mientras en el sector privado la cobertura es del 205%.⁹⁴ Críticas a las que el Presidente del Directorio de la CFN responde diciendo que la institución:

“le ofrece [al IESS] seguridad extrema porque la historia de crédito de la CFN es óptima”, “la alta morosidad que algunos medios hablan y que no es cierto se debe básicamente a esa herencia terrible de esos papeles, pero ahora la CFN está colocando dinero, tiene cartera muy sana y eso sirve para hacer fideicomisos que

⁹¹ Camilo Samán, citado por Diario El Comercio, “*La plata de la banca dará mayor liquidez a la CFN*”, 22 de Junio de 2009, en http://www1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=285694&id_seccion=6

⁹² “*IESS dará unos \$450 millones a la CFN*”, Diario El Hoy, 22 de agosto de 2009, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-iess-invierte-450-millones-en-la-cfn-364276.html>

⁹³ Camilo Samán, citado por EcuadorInmediato, “*Listo el cronograma para entrega de microcréditos con fondos de la Reserva Monetaria*”, 9 de septiembre de 2009, en http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/listo_el_cronograma_para_entrega_de_microcreditos_con_fondos_de_la_reserva_monetaria--112444

⁹⁴ “*La CFN tiene alto nivel de morosidad en microcréditos*”, Diario El Universo, 21 de agosto de 2009, en <http://www.eluniverso.com/2009/08/21/1/1356/cfn-tiene-alto-nivel-morosidad-microcreditos.html>

sirven a su vez de garantía para estas inversiones”.⁹⁵

En cuanto a la autonomía de la institución, aunque desde el 2007 la CFN mejoró su calificación de riesgo de BBB+ hacia A-, permitiendo catalogarla como una institución sólida con baja probabilidad de afrontar problemas significativos, según el informe de la calificadora de riesgo Bankwatch Ratings, la CFN es vulnerable a "la inestabilidad política y el ablandamiento de las políticas de crédito",⁹⁶ aludiendo al hecho de que aún no se logra reducir la injerencia política ni la inestabilidad administrativa histórica que ha afectado al manejo de la Corporación.

Por otro lado, también se observa el alineamiento de las acciones de la CFN con el Plan de Desarrollo cuando se establece que el énfasis del Programa de Fomento Productivo explicado anteriormente, son las regiones determinadas como prioritarias, que incluyen a las provincias pobres, provincias fronterizas, la región amazónica; así como los sectores productivos identificados en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno, las 10 apuestas productivas del país en los sectores de manufactura, servicios y agricultura (Pesca y derivados, frutas y vegetales procesados, biocombustibles, metalmecánica, madera y silvicultura, turismo, servicios de consultoría, ingeniería y software, transporte y logística, acuicultura, y flores)⁹⁷ y el Plan de Reactivación desarrollado por el MAGAP; aunque hasta el momento no se observan resultados que demuestren que dicho programa destina sus fondos a estas actividades.

Finalmente, cabría revisar cuáles serán las atribuciones y planes para la banca pública de desarrollo establecidas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, más conocido como Plan Nacional del Buen Vivir.

Planes institucionales de la CFN y su cumplimiento hasta septiembre del 2009

En el Anexo No. 26 se detallan los planes institucionales de la CFN, que

⁹⁵ “Camilo Samán: Cartera de CFN es óptima para inversión del IESS”, EcuadorInmediato, 26 de Agosto de 2009, en http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/camilo_saman_cartera_de_cfn_es_optima_para_inversion_del_ies--111438

⁹⁶ “La CFN mantiene injerencia política, según Bankwatch”, Diario El Universo, 31 de marzo de 2009, <http://www.eluniverso.com/2009/03/31/1/1356/E638C0BE89984281AFC91776D925C3B0.html>

⁹⁷ Presentación de la Asociación de Compañías Consultoras del Ecuador, para la *Jornada Abierta de Intercambio de Experiencias*, Cartagena, 2008, en <http://www.infraestructura.org.co/PRESENTACIONESCONGRESOCCI/QUINTO/JORNADAABIERTADEINTERCAMBIODEEXPERIENCIAS/AsociaciondeCompaniasConsultorasdelEcuador.pdf>

incluyen promover sus líneas de primer piso, crédito asociativo, renovación del parque automotor, líneas de segundo piso y los nuevos programas: fondo de garantía crediticia, programa de financiamiento bursátil, Socio Empresa y Factoring: y su ejecución. De los cuales, solamente se ha cumplido la planificación en cuanto al crédito directo, mientras que el otorgamiento de crédito asociativo solamente en un 74%, Parque Automotor 88%, Líneas de Segundo Piso 86%, y PFB 90%. El resto de actividades aún no arrojan resultados.

Finalmente, en el Anexo No. 27 se presentan los desembolsos realizados por cada actividad, en cada mes del año en curso hasta el 31 de agosto.

CONCLUSIONES

A raíz de la liberalización financiera donde la decisión del destino de los créditos pasó a manos de la banca privada, indudablemente ha permanecido desatendido el sector productivo, que por sus necesidades y características (mayor tiempo de recuperación de la inversión, aporte al desarrollo económico, efecto redistributivo, alta generación de empleo, etc.), requiere productos financieros adecuados, que por un lado impulsen el emprendimiento en este sector, y por otro, ofrezcan una fuente confiable y permanente de recursos, a tasas y plazos razonables. Este relego del financiamiento a las actividades productivas se ha dado por la concentración del crédito privado en pocas empresas grandes, a plazos menores a un año y para consumo generalmente de los sectores comerciales y de servicios, por las características propias de la banca privada donde la captación de depósitos a la vista los obliga a colocar dichos recursos a corto plazo para evitar problemas por descalces de plazos, además de que prima la búsqueda de rentabilidad y aversión al riesgo en proyectos nuevos de menor escala.

Ante estas realidades, surge como alternativa viable y necesaria una banca especializada y enfocada al financiamiento del sector productivo y de la pequeña y mediana empresa; de propiedad pública, pues el aporte al desarrollo general de la economía a través de la creación de empleo y la inversión de recursos en el sector real, que resultan del progreso de estas actividades, hacen de este tipo banca una herramienta eficaz para la implantación de los planes nacionales de desarrollo elaborados por los gobiernos con miras a lograr una redistribución adecuada de recursos y aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Hablamos de la Banca de Desarrollo, aplicada en América Latina en la década de los 50's y de cuyos resultados, modificaciones, y aplicaciones exitosas en ciertos países, se han aprendido varias lecciones:

- Que debe primar el pragmatismo, mas no la ideología cuando la cuestión no es qué tanto puede o debe intervenir el Estado en la economía, sino, en qué medida el mismo puede aportar a complementar al mercado, otorgando o promoviendo servicios insuficientes o inexistentes, para atender a los sectores excluidos por dicho mercado.
- Que su actividad es requerida tomando en cuenta las particularidades del contexto latinoamericano, donde los mercados financieros son de tamaño reducido, de poca sofisticación, altamente concentrados en el financiamiento de corto plazo, segmentados y excluyentes; y cuyo enfoque mayoritario en el crédito bancario, ha generado pocos incentivos para desarrollar el mercado de valores como fuente de financiamiento de largo plazo, necesario para las empresas que por su tamaño y actividad no pueden acceder fácilmente al crédito bancario.
- Que internamente deben manejarse como el resto de instituciones financieras para mantener solvencia, liquidez, baja morosidad y eficiencia administrativa; sin olvidar que su fin es social y que la búsqueda de rentabilidad no puede ir en desmedro de dicho objetivo. Hacer de los bancos de desarrollo, entidades autosustentables, permitirá que continúen cumpliendo su misión sin necesidad de ser rescatadas por el gobierno, y a la vez demostrará a la banca privada que sí puede ser un buen negocio ampliar su rango de acción para incluir a las actividades productivas, de innovación y tecnología, y de menor escala.

- Que los criterios de selección de los proyectos deben basarse en la rentabilidad social y además, en la rentabilidad económica de los proyectos financiados; y que, si bien es cierto que la determinación de los sectores prioritarios de la economía siempre será una decisión política, no se permita su interferencia en la actividad misma de la entidad, pues se corre el riesgo de cometer nuevamente los errores del pasado y caer en corrupción, ineficiencias y mala reputación.
- Que su función no es subvencionar actividades, ni otorgar recursos para cumplir con metas anuales de colocación, sino promover y otorgar financiamiento a proyectos cuyos propios resultados permitirán cubrir el costo de los créditos; pero que necesitan un impulso inicial y un direccionamiento proveniente de gente capacitada, para encaminar sus actividades.

Es así, que se puede concluir que en respuesta a la pregunta de investigación que dirigió este estudio: ¿Bajo qué términos, es una reformulación de la Banca de Desarrollo necesaria y factible en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo?, es posible afirmar que es necesaria porque:

- Bajo contexto de la crisis actual, donde la respuesta inmediata del sector bancario es la contracción del crédito; la banca de desarrollo puede asumir un rol contracíclico reactivando la economía a través de la provisión de recursos para la inversión productiva, inyectando así recursos que se encuentran escasos.
- El crecimiento económico aporta al desarrollo y a mejorar la calidad de vida de las personas cuando se traduce en la generación de empleo, y los sectores intensivos en mano de obra son la agricultura, industria, turismo y servicios, que son justamente en los que se enfoca la Banca de Desarrollo, impulsando no solamente a través de la provisión de recursos, sino de otros servicios no financieros las iniciativas de microempresarios.
- La inversión en dichos sectores requiere de un financiamiento de largo plazo que la banca privada no está en condiciones de otorgar, ni existen mercados de capitales desarrollados para ofrecer financiamiento alternativo; y ante la indispensabilidad de que dichos recursos sean proveídos, es necesario que la Banca de Desarrollo como entidad especializada se comprometa a cumplir con esta misión.

- Además, los nuevos proyectos no solamente requieren de recursos financieros para impulsar su actividad, sino de un encaminamiento y apoyo desde la detección de las oportunidades y elaboración de los planes de negocio, hasta el momento en que se encuentren en capacidad de desenvolverse por sí solos. Es así, que estas entidades al cumplir la función de Agencias de Desarrollo tienen la capacidad y la obligatoriedad de ofrecer estos servicios al contar con personal capacitado, dedicado a monitorear constantemente la situación de los sectores catalogados como prioritarios para convertirse en una guía al servicio de los emprendedores.

Es asimismo factible considerando que:

- El desmantelamiento de las instituciones públicas como resultado de la reducción de la presencia del Estado en la economía, no redujo notablemente el número de las instituciones financieras de desarrollo (en la actualidad permanecen el 83% de las IFD que existían en la década de los 60, a nivel latinoamericano), aunque sí tuvo gran influencia en su minimización, reflejada en la limitación de sus funciones, disminución de su participación en la colocación de los créditos con respecto al resto del sistema financiero y reducción de su infraestructura. Aún así, estas instituciones se mantienen activas y es posible reformular sus funciones para cumplir con los nuevos desafíos de la Banca de Desarrollo y lograr convertirla en una verdadera promotora del desarrollo.
- La acción de la Banca de Desarrollo, sin tintes políticos y sin fines distorsionadores, no será percibida por el sector financiero privado como competencia o intervencionista, pues estaría claramente destinada a cubrir un segmento que el mismo no se encuentra en capacidad de satisfacer: crédito de largo plazo para micro, pequeña y mediana empresa, en sectores socialmente rentables percibidos como de mayor riesgo.
- En mercados financieros con una amplia red de intermediarios, la canalización de recursos puede hacerse a través de los mismos, reduciendo la desconfianza con respecto a la intromisión de la banca pública en el libre funcionamiento de los mercados. Además, esta modalidad de segundo piso permite abarcar más localidades del territorio nacional, facilitando el acceso a los sectores rurales al

utilizar en su mayoría a las cooperativas y otras entidades, y sin la necesidad de implementar sucursales propias y mayor personal, que solamente consumirían recursos innecesariamente.

- Otro punto importante, es la existencia de fondos provenientes del exterior de instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y apoyo intergubernamental como es el caso de préstamos provenientes del Banco de Desarrollo de China, disponibles para ser entregados para inversiones productivas; siendo la Banca de Desarrollo la entidad adecuada para realizar esta función de canalización, en la medida en que debería tener un conocimiento profundo del desenvolvimiento de los sectores prioritarios y determinaría adecuadamente hacia adonde deben dirigirse esos recursos, considerando que sus estrategias y acciones van alineadas a los planes de desarrollo gubernamentales, como observamos en el vínculo existente entre el enfoque actual de la CFN y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Es así, que con el fin de que la Banca de Desarrollo pueda cumplir con su nueva misión de llenar los vacíos dejados por la banca privada cuya naturaleza le impide ocuparse eficientemente del financiamiento del desarrollo, encargarse del segmento de financiamiento de largo plazo para contrarrestar las falencias generadas por los débiles mercados de capitales de la mayoría de países de América y, promover la reactivación del sector real ofreciendo no solamente recursos sino servicios no financieros que permitan a los sectores apoyados contar con todas las herramientas necesarias para generar un crecimiento autosustentable, ésta debe incluir en su reformulación las siguientes características:

- Selección de proyectos en función de su rentabilidad social, apoyándose también en su potencial rentabilidad económica pues la nueva banca no busca subsidiar actividades ineficientes solamente porque se encuentran dentro de los sectores estratégicos para el desarrollo, sino invertir en proyectos que demuestren que lo que requieren es el apoyo financiero y técnico inicial, pero que una vez encaminados podrán continuar eficientemente con sus operaciones, generando con ello un verdadero aporte al crecimiento económico y social del sector apoyado, toda vez que el aporte social se materializa cuando las empresas

apoyadas son capaces de generar renta y empleo por sí solas. Cabe destacar, que al hablar de la búsqueda de rentabilidad económica no pretendo referirme a una rentabilidad generada por el cobro de tasas de interés semejantes a las comerciales, sino de la rentabilidad generada por el oportuno pago por parte de las empresas beneficiarias de sus obligaciones crediticias, toda vez que el impulso recibido por parte de la institución de desarrollo buscaba garantizar que sus operaciones fueran eficientes, que generaran suficientes flujos para cumplir con sus compromisos, y que pudieran subsistir convirtiéndose en motores del desarrollo dentro de sus sectores.

- Es así, que con estos resultados se podría demostrar a la banca privada que el financiamiento del desarrollo puede ser rentable y se la motive a interesarse también por este segmento.
- Incorporación de adecuados mecanismos de administración de riesgos, pues por más cuidado que se tenga en la fase inicial de evaluación de los proyectos y determinación del riesgo de crédito de cada uno de los clientes y con ello su aprovisionamiento, el financiamiento de nuevos proyectos siempre es proclive a generar mayores riesgos por lo impredecible de la evolución de sus operaciones.
- Establecimiento de metas anuales de colocaciones junto con planes que determinen sus destinos y sus correspondientes mecanismos de recuperación de créditos.
- Cumplimiento de normas técnicas y administrativas semejantes a las exigidas a la banca privada, para garantizar la solidez de la institución. Asimismo, recordando que la evaluación del desempeño de la institución debe realizarse en dos dimensiones: desempeño del banco como institución financiera y desempeño del banco como institución de desarrollo; que obviamente incluyen criterios de evaluación distintos.
- Determinación de objetivos de largo plazo, de manera que la rotación de directivos no influya en la ejecución de los planes de apoyo a los sectores ya establecidos como estratégicos. Esto permitirá igualmente controlar la interferencia política, en la medida en que no se podrá usar a la institución como herramienta política al servicio de intereses de corto plazo en desmedro de las actividades habituales de la institución.
- Constitución de una fuente de fondeo permanente, diversa y adecuada, que impida que la institución deba preocuparse por no poder contar con recursos

suficientes para cumplir sus planes, ni que recurra a la solicitud de recurrentes capitalizaciones al gobierno central.

- Búsqueda de la especialización en el financiamiento de largo plazo y en la evaluación de proyectos, debiendo para ello contar con personal altamente calificado en esas áreas y con la habilidad y disponibilidad de continuar capacitándose y capacitando tanto a los miembros de la institución de desarrollo e instituciones intermediarias, como al personal de la banca privada que pretenda incursionar en estas actividades.
- Desarrollo constante de nuevos productos financieros que ofrezcan opciones de financiamiento adecuadas para los beneficiarios en cuanto a montos, plazos, garantías y destino de los fondos. De igual manera, debe hacerse énfasis en la implantación de servicios no financieros que permitan al beneficiario contar con un apoyo especializado desde la elaboración de su plan de negocio hasta el encauzamiento de sus operaciones, lo cual implica que la institución debe mantener un contacto directo y de largo plazo con los clientes.
- Para la banca de segundo piso, es importante el establecimiento de una red confiable y diversificada de intermediarios financieros bancarios y no bancarios que le permitan alcanzar una mayor cobertura geográfica, ofrecer productos adecuados para cada segmento, prevenir el riesgo moral en sus operaciones y contar con un aparato burocrático del tamaño netamente necesario.

RECOMENDACIONES

Se ha preferido reservar las conclusiones obtenidas del estudio de caso con respecto a las acciones de la Corporación Financiera Nacional para esta sección, buscando que del contraste de las mismas tanto con las lecciones derivadas del funcionamiento del BNDES, como con las características de la banca de desarrollo

reformulada, surjan recomendaciones puntuales acordes a la realidad de esta institución ecuatoriana.

Subsidios para actividades productivas prioritarias

Como se ha observado no existen mayores subsidios en las tasas otorgadas a los beneficiarios de la CFN, salvo el programa asociativo 5-5-5 y el FOPEX que cuentan con tasas preferenciales; lo que implica que la ventaja de contratar un crédito con la institución se limita a contar con acceso a recursos de largo plazo, inexistentes en el sistema bancario privado, es decir, a un apoyo netamente financiero más no integral que es lo que se esperaría de un banco de desarrollo.

El BNDES en cambio, atiende a los sectores altamente vulnerables a través de fondos específicos de carácter no reembolsable, y complementa sus líneas de apoyo financiero con programas transitorios adecuados a cada uno de los sectores estratégicos (Agropecuario, Industrial, Social y otros), que son renovados constantemente en función de las oportunidades surgidas dentro de cada contexto.

Recordando que los subsidios otorgados por la nueva banca no son solamente de tipo monetario, es decir, tasas considerablemente menores a las del resto del sistema, sino el ofrecimiento de servicios puntuales que contribuyan a facilitar la acción de los emprendedores, recomendaría la complementación de los créditos de la CFN con servicios anteriores y posteriores a la concesión de los créditos para lograr verdaderamente concretar la promoción de los sectores productivos prioritarios. Adicionalmente, motivar a los microempresarios a enfocar sus actividades en dichas áreas a través de tasas más atractivas y detectar sectores vulnerables que requieran un mayor apoyo, para los cuales podrían diseñarse programas sociales financiados con un fondo nutrido por las ganancias recibidas por la entidad, permitiendo así, ofrecer mayores subsidios sin afectar los resultados del banco.

Innovación y adecuación al cliente y a los sectores definidos como estratégicos

Como nuevos productos en la CFN en el año 2008 se implantaron, bajo la modalidad de primer piso: una línea de crédito para la renovación del parque automotor, crédito de emergencia para el sector agropecuario, programa de apoyo a emprendedores hasta por el 75% de la inversión y ampliación de las actividades financiables. Asimismo se ha reducido el tiempo de respuesta para las solicitudes de crédito.⁹⁸ Sin embargo, si

⁹⁸ “Logros del año 2008”, en Memoria Anual 2008 CFN

se comparan las *10 apuestas productivas* del gobierno nacional, que incluyen los sectores de inversión prioritarios para promover el desarrollo (pesca y derivados, frutas y vegetales procesados, biocombustibles, metalmecánica, madera y silvicultura, turismo, servicios de consultoría, ingeniería y software, transporte y logística, acuicultura, y flores), con las nuevas líneas de crédito, no se observa un mayor esfuerzo por generar productos concretos para promover estos sectores, peor aún, por implementar herramientas de detección de oportunidades de negocio, impulso a emprendedores, tasas atractivas y servicios complementarios no financieros; más allá del Programa de Fomento Productivo, cuyas debilidades ya fueron destacadas anteriormente. Es más, los únicos programas diferenciados de la institución son, en cuanto a créditos de primer piso: para comercio exterior (FOPEX), para transporte (Línea de renovación del parque automotor), para grupos asociativos (Asociativo 5-5-5); y en créditos de segundo piso, líneas de crédito multisectorial, para vivienda y credimicro.

El BNDES por su lado, tiene claramente definidos sus campos de acción (sectores agropecuario, industrial, social, tecnológico y regiones menos desarrolladas) y genera líneas de apoyo financiero y programas adecuados a cada uno de ellos y trabaja en función de los objetivos planteados por el Ministerio de Desarrollo, Industria Comercio Exterior.

La Banca de Desarrollo debe estar conciente de que atiende a una gran variedad de clientes que requieren la formulación de productos específicos para sus distintas necesidades en cuestión de plazos, requisitos de garantías, requerimiento de servicios no financieros adicionales, etc. Es así, que es necesario que se mantenga un monitoreo constante de las cambiantes necesidades para el diseño de nuevos productos, por ello, es recomendable que si los planes de acción de la CFN van ligados al plan nacional de desarrollo, que es de largo plazo, genere líneas de crédito y programas de apoyo adaptados a cada uno de los sectores estratégicos definidos por este, tomando en cuenta también, que el sistema de banca pública ecuatoriano cuenta con otras instituciones que en teoría se enfocan en sectores definidos y no debería generar productos que compitan con los concebidos por dichas entidades.

Evaluaciones de resultados obtenidos por los sectores apoyados y encaminamiento

El BNDES, reconociendo que su trabajo como banco de desarrollo no termina con la concesión del crédito, incorpora en su proceso de concesión de créditos una cuarta fase donde se plantea que varios técnicos acompañen a los ejecutores de los proyectos durante las distintas fases de su implantación, generando con ello que los recursos se vayan entregando en función de los avances del negocio, asegurando una adecuada y permanente rendición de cuentas por el tiempo necesario hasta la liquidación de la deuda y con ello una mínima tasa de incobrabilidad (0,15%), pues la institución se asegura de su apoyo permite a la empresa cumplir con sus compromisos crediticios.

Es necesario que en la CFN se implante un mecanismo de evaluación permanente de resultados para detectar con anticipación si se generarán insuficientes flujos que pongan en peligro la recuperación de los créditos, de manera que se pueda apoyar en la toma de decisiones que logren revertir esos resultados, lo cual se lograría asignando a cada proyecto no solamente un ejecutivo de cuenta, sino adicionalmente un agente de apoyo o de seguimiento que mantenga contacto con las empresas apoyadas, a quien las mismas deban rendir cuentas permanentemente y que a la vez, sea capaz de realizar recomendaciones en caso de que surjan inconvenientes durante la ejecución de los proyectos. Es así, que esta permanente interacción entre la entidad de desarrollo y los beneficiarios permitirá determinar si solicitudes de renovación o ampliación de créditos son necesarias y adicionalmente se evitará cualquier actitud subsidiadora de actividades ineficientes, aún si se desenvuelven dentro de los sectores productivos estratégicos.

Énfasis tanto en los productos financieros como en los no financieros

Apoyando a la recomendación anterior, la misión de los Bancos de Desarrollo es reconocer que su función no es la de distribuir recursos, sino la de aportar realmente al crecimiento de ciertos sectores, y para lograrlo deben complementar su actividad crediticia con el otorgamiento de servicios adicionales que ofrezcan al solicitante todas las herramientas requeridas para llevar a cabo exitosamente su actividad. En el 2008 la CFN implantó el factoring para apoyar a las empresas exportadoras, el fondo de garantía crediticia y el Programa de Fomento Productivo como un intento por detectar oportunidades en los sectores estratégicos especificados por el Plan Nacional de Desarrollo, pero faltan mecanismos para garantizar que se cumplirá con el objetivo de promover proyectos productivos en dichos sectores.

Falta la implementación de un departamento de seguimiento y asistencia técnica cuyas funciones incluirían: detección de oportunidades de negocio en los sectores productivos prioritarios, lo cual requiere un permanente monitoreo del mismo, apoyo a los solicitantes de créditos en la elaboración de sus planes de negocio garantizando así que no tengan mayores inconvenientes cuando sea evaluada la factibilidad de sus proyectos, acompañamiento y encauzamiento de los proyectos tanto para garantizar la recuperación de los créditos y cumplimiento de metas como para ofrecer apoyo especializado durante el desenvolvimiento de las actividades normales del negocio. Para la conformación del personal encargado de este departamento se puede recurrir a jóvenes estudiantes universitarios de carreras administrativas, cuya experticia está justamente en la elaboración de planes de negocio, evaluación de nuevos proyectos, análisis de factibilidad, etc. ofreciéndoles en primera instancia realizar pasantías en la institución y asegurándoles la posibilidad de obtener un trabajo permanente luego de las mismas; además se podría realizar convenios con las universidades para que los planes de negocio efectuados sean valorados como disertaciones de grado de los estudiantes.

Instituciones sólidas cumpliendo su misión de fomento

El que el objetivo no sea la búsqueda de rentabilidad, no implica que no se apliquen criterios administrativos que permitan a las instituciones mantener indicadores de desempeño adecuados que aseguren su solidez económica y financiera. No se puede tomar en cuenta el crecimiento de las aprobaciones y colocaciones como indicador de un adecuado de desempeño, pues como se observó en el caso del BNF, no es un indicador confiable del éxito de una institución de desarrollo, pues ésta en particular, ha logrado esas metas de colocación a costa de su rentabilidad que ha sido negativa los tres últimos años.

La CFN por su lado también muestra que su actividad de fomento no se ha compatibilizado con la necesidad de mantener la solidez de la institución pues, así como sus aprobaciones han crecido para el 2008 en 576%, su rentabilidad sobre activos se ha reducido en un 36%, su rentabilidad sobre el patrimonio en 33%, su índice de morosidad sigue siendo más elevado que el del resto del sistema financiero ecuatoriano.

Por ello se recomienda que la institución realice una planificación adecuada de sus actividades respaldándolas con los presupuestos pertinentes, y que, incrementos en colocaciones o lanzamiento de nuevas líneas de crédito impulsadas por decisión del gobierno nacional sean aceptadas solamente si incluyen planes detallados del destino de

los mismos y su correspondiente fondeo para que no interfiera con las actividades normales de la institución.

Protección contra interferencias políticas

Este punto se relaciona con la recomendación anterior en la medida en que los problemas económicos de las instituciones de desarrollo frecuentemente suelen darse por el seguimiento irrestricto de órdenes políticas, aún cuando estas no se fundamenten en criterios técnicos ni consideren las capacidades del banco de desarrollo para ejecutarlas. Un ejemplo ya mencionado de esta dificultad es el del BNF y el lanzamiento del programa 5-5-5 que, sin un adecuado estudio que planteara calificaciones de riesgo, destino de los fondos, mecanismos de cobro, etc. llevó a que un elevadísimo porcentaje de los créditos sean incobrables repercutiendo negativamente en la rentabilidad de la institución.

Si bien la acción de los bancos de desarrollo debe ir ligada a los planes de desarrollo gubernamentales, es necesario establecer un marco jurídico adecuado que blinde a las instituciones contra la intención de utilizarlas como herramientas políticas de los gobiernos de turno, cuyos intereses de corto plazo sean priorizados en desmedro de la función ejecutada por la entidad. Además es necesaria una política de transparencia y rendición de cuentas clara y precisa, en virtud de la cual sí se perciben esfuerzos en la CFN al poner a disposición del público informes detallados de su actividad a través de la página web.

A pesar, de que mantener una total autonomía alejada de los intereses políticos no es posible en la medida en que los funcionarios son designados por el gobierno de turno quienes establecen los campos de acción de las instituciones; los casos exitosos de banca de desarrollo en América Latina demuestran que ello no es un pretexto para priorizar deseos políticos sobre la misión de fomento de la institución, y que es la determinación de objetivos de largo plazo la que permite que las acciones de dichas entidades sea menos proclive a las interferencias políticas.

Fundamentando este punto tenemos, que el Consejo de Administración del BNDES como organismo de orientación superior está conformado por 11 miembros designados por el Presidente de la República, entre ellos el Presidente del Consejo nombrado por éste, más miembros designados por los Ministros de Estado de la Planificación, Presupuesto y Gestión; de Trabajo y Empleo; de Hacienda; de Desarrollo,

de Industria y Comercio Exterior; y el Presidente del BNDES, que ejerce la Vicepresidencia del Consejo.⁹⁹

En el caso de CORFO, su Consejo está formado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción que pasa a ser su Presidente,; el Vicepresidente ejecutivo de CORFO, más los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Planificación, de Agricultura, y consejeros designados por el Presidente de la República.

Y aún así, ambas instituciones siguiendo los lineamientos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior en el BNDES y del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en CORFO, han mantenido una actividad constante y celebrada por el aporte significativo al desarrollo de Brasil y Chile, sin mayores críticas por actuar bajo criterios políticos. Quizás la figura que se podría recomendar a la CFN para emular estos ejemplos, es la conformación de un Consejo Administrativo o un Consejo Superior conformado por quienes en la actualidad son Miembros del Directorio más un delegado del SENPLADES, pues no se comprende cómo, si la acción de la CFN va ligada a los planes nacionales de desarrollo, un representante de esta Secretaría no tenga voz dentro de la Corporación. Dicho Consejo tendría como facultades el recoger las expectativas de los distintos sectores, dialogar y debatir sobre los sectores estratégicos a ser apoyados y recomendar los lineamientos de largo plazo de la institución; pero la elaboración de las estrategias para cumplir con esos objetivos debe realizarla un directorio formado por el Presidente de la CFN, ineludiblemente designado por el gobierno, y los responsables de las áreas operativas de la institución que son las personas capacitadas para hacerlo; es decir, el Consejo determinaría los campos de acción de la institución a largo plazo y el Directorio plantearía cómo hacerlo en el corto plazo, impidiendo con ello que se promuevan planes de corte político que no sean operativamente posibles de ejecutarse, además se evitaría favorecer intereses de corto plazo sobre los objetivos y planes ya establecidos por la institución.

Fondeo permanente y suficiente

Una de las mayores lecciones del BNDES es la importancia de contar con fuentes de fondeo permanentes y seguras, en su caso, alimentándose mayormente con recursos de los fondos FAT y PIS-PASEP, que siendo contribuciones sociales y de los trabajadores son inversiones realizadas en el banco para apoyar programas productivos

⁹⁹*Estructura Organizacional BNDES*, en http://inter.bndes.gov.br/espanol/estructura_organizacional.asp

tendientes a la creación de empleo en el país y por las cuales reciben un rendimiento adecuado, además del beneficio social de promover el desarrollo. Además, de que otras de sus fuentes de recursos son las ganancias de sus propias operaciones y fondos provenientes del exterior de parte de organismos multilaterales de desarrollo e instituciones intergubernamentales.

La CFN en cambio, depende de los aportes gubernamentales y últimamente de inversiones realizada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pero que no ofrecen certeza en cuanto a los montos que se recibirán y por ende no permiten elaborar planes detallados de colocación en función de los recursos realmente disponibles. Si se planea hacer del IESS una fuente permanente de fondeo, debería plantearse un monto fijo anual de inversión por el cual se deberá pagar un rendimiento apropiado; y tomando en cuenta que son los trabajadores aportantes al seguro los dueños de dichos fondos, éstos deberían beneficiarse directamente de dichas inversiones promoviendo que la rentabilidad obtenida se traduzca en mayores montos de préstamos hipotecarios y quirografarios, o incrementando el número de beneficiarios de los mismos. Además es recomendable que la CFN se preocupe por hacer que sus operaciones le permitan autosustentarse y generar suficiente rentabilidad mediante el control de gastos administrativos excesivos, mejorando procesos, etc., que permitan reinvertir en la entidad y alimentarse con recursos propios para evitar su dependencia de limitadas fuentes de fondeo.

Desconcentración de Recursos

Si la misión de la banca de desarrollo es la distribución equitativa de recursos, no se puede caer en la concentración del mismo en ciertas provincias, de manera que los esfuerzos deben enfocarse a facilitar el acceso de la mayoría de localidades y a la colocación de montos proporcionales, caso contrario, se terminaría racionando el crédito a los sectores alejados cayendo en la misma falencia de la banca privada.

Aún así, la CFN solamente cuenta con 10 oficinas, ninguna de las cuales se ubica en la región amazónica o insular, y se percibe además la particularidad de que los montos colocados bajo la modalidad de primer piso se concentran en la provincia del Guayas y los de segundo piso en Pichincha y en porcentajes excesivamente elevados, pues no es concebible que de 24 provincias, solamente una capte más del 40% de los recursos, lo cual requiere romper ciertos paradigmas en la medida en que se cree que al ser las ciudades más grandes y más productivas, Quito y Guayaquil requieren más

recursos, cuando el criterio de colocación de recursos debería basarse en cuáles ciudades tienen menor acceso al financiamiento de la banca privada, mayores oportunidades de generar proyectos en los sectores prioritarios y requieren en mayor medida el fomento de actividades generadoras de empleo.

Una herramienta que puede apoyar en la cobertura geográfica de la CFN, sería contar con pequeñas oficinas dentro de las instituciones intermediarias, especialmente en las cooperativas que tienen acceso a los sectores rurales, y así evitarían la inversión en infraestructura.

Banco de Desarrollo con funciones de una agencia de desarrollo

Se observa que la CFN trabaja en la actualidad solamente como una institución financiera estatal encargada de otorgar recursos a quienes acuden a ella y hasta cierto punto cumplir con metas de colocaciones en determinados sectores donde el gobierno nacional desea, aún si no se encuentran dentro de la planificación de la institución. Pero ser un verdadero banco de desarrollo implica más que ofrecer créditos si recordamos que una de las características de la nueva banca de desarrollo es asumir el doble rol de otorgar financiamiento de largo plazo y adoptar funciones de una agencia de desarrollo. Para ilustrar el segundo punto es útil observar el caso de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) que al encargarse de promover el desarrollo productivo nacional, se plantea como objetivo institucional lograr que emerjan y crezcan más empresas innovadoras, dinámicas, responsables e insertas en el mundo,¹⁰⁰ y para lograrlo dirige sus acciones hacia la mejora de la productividad de las PYMES mediante subsidios y créditos, estimula el desarrollo de nuevos negocios, estimula y apoya la innovación empresarial y ofrece incentivos para los inversionistas en los sectores tecnológico, productivo y de energías renovables, usando como instrumentos programas de: fomento de la asociatividad (PROFO), desarrollo de proveedores (PDP), fomento a la calidad (FOCAL), preinversión en riego, medio ambiente, energía, asistencia técnica (FAT), territoriales integrados (PTI), y modernización de microempresas;¹⁰¹ logrando con ello convertirse en una agencia de desarrollo promotora de la creación de empresas y el ofrecimiento de un apoyo integral a las mismas para contribuir así al desarrollo del país en general.

¹⁰⁰ *Misión de CORFO*, en http://www.corfo.cl/acerca_de_corfo/que_es_corfo

¹⁰¹ Marisa Bechara, “*La Corporación de Fomento a la producción (CORFO)*”, 2006, en http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso5/ponencias_completas/BECHARA,%20MARISA%20-%20INNOVA-CORFO%20su%20accion%20regional%20para%20el%20desarrollo.ppt

Sería recomendable que en el futuro, una vez consolidada institucionalmente y contando con una clara orientación fundamentada en planes de largo plazo, la CFN adoptara más actividades de una Agencia de Desarrollo. Es necesario que asuma una posición proactiva en la promoción de los sectores productivos estratégicos, donde por un lado se motive a que los emprendedores generen propuestas y proyectos enfocados en las áreas claves para el desarrollo del país; y por otro, se encauce la ejecución de dichos proyectos para garantizar su éxito. Evidentemente llevar a cabo estas funciones requerirá invertir en la implantación de nuevos departamentos con personal capacitado para ejecutarlas, pero es necesaria esta ampliación del rango de actividades efectuadas si se desea que la CFN se convierta en una verdadera promotora del desarrollo y no solamente en una institución pública dedicada al financiamiento de largo plazo.

Nuevas funciones de la Banca de Desarrollo

Además de la adopción de funciones de una agencia de desarrollo, las IFD tienen otras 2 misiones fundamentales: promover el desarrollo del segmento de financiamiento de largo plazo y contrarrestar la falla de mercado que impide el acceso de ciertos segmentos al crédito del sector privado.

En cuanto a la primera misión, el BNDES claramente manifiesta como parte de sus objetivos el Otorgar financiamiento de largo plazo y promover una mayor participación del mercado de capitales privado en el financiamiento de proyectos de largo plazo, así como, promover el desarrollo de los mercados de capitales de Brasil a través de la suscripción de valores y títulos de crédito de varias empresas, a lo cual se dedica su subsidiaria BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que invierte en las empresas nacionales mediante la suscripción de valores en el mercado de capitales. Con ello logra dinamizar el mercado del financiamiento de largo plazo, creándolo por un lado al ofrecer por sí mismo ese financiamiento y por otro, adquiriendo títulos en el mercado de valores promoviendo así el desarrollo del mismo y su percepción como fuente de generación de recursos para la inversión de proyectos de largo plazo.

Mientras que, la CFN cuenta con el programa de Financiamiento Bursátil al cual dedica el 15% de sus recursos para la adquisición de obligaciones, valores de titularización y papeles comerciales, sin embargo, si desea hacer de este mecanismo un verdadero promotor del mercado de valores ecuatoriano como fuente de financiamiento de proyectos de largo plazo al alcance de las empresas, deberá incrementar el monto invertido en ello y forjar una división que se encargue de lleno a esta actividad,

semejante a lo que realiza el BNDES donde una de sus subsidiarias fue creada solamente para cumplir con este trabajo.

En cuanto a la segunda misión, como ha reiterado varias veces, la naturaleza de la banca privada hace que ésta racione el crédito a ciertos sectores por el riesgo percibido en ellos, y una de las formas de contrarrestar esta tendencia es el ofrecimiento de garantías que permitan que los sectores excluidos puedan ser considerados como sujetos de crédito, facilitándoles así el acceso al financiamiento bancario.

El BNDES cuenta desde 1997 con el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) que garantiza parte del riesgo (entre 70% y 80%), asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a MIPYMES exportadoras, reduciendo así la aversión al riesgo de la banca privada con respecto a estas empresas.

La CFN en cambio, recientemente cuenta con el Fondo de Garantía Crediticia que otorga los fondos necesarios para que los pequeños empresarios puedan completar las garantías exigidas por el sistema bancario privado, contribuyendo a cumplir con la misión de la banca de incentivar que el sector privado encuentre atractiva la atención a los microempresarios pues no asumirían del todo el riesgo de sus créditos, sin embargo, es necesario usar cautelosamente este instrumento para evitar que la banca privada actúe irresponsablemente a sabiendas de que cuenta con la garantía gubernamental.

Especialización de la Banca Pública de Desarrollo

La mayor oportunidad de la Banca Pública Ecuatoriana es el hecho de que en teoría, cuenta con instituciones dedicadas a cada sector lo cual debería permitir una especialización de las mismas, así: el BEDE dedicado al financiamiento del sector público, el BNF del agrícola, el BEV de la vivienda, el IECE del educativo y la CFN que se ha alejado de su orientación netamente industrial, podría asumir un enfoque multisectorial o adaptar lo realizado por el BNDES que se dedica al segmento de la industria a través de otra subsidiaria especializada, la Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME).

Logrando dicha especialización y una acción coordinada liderada por la CFN financiando varios sectores como ya está establecido en el rango de sus actividades financiables, no solo que se abarcaría con todos los sectores promotores del desarrollo sino que se evitaría gastos innecesarios por la duplicidad de esfuerzos y la competencia de las líneas de crédito generadas por cada una de ellas. Para aclarar este último punto, durante el 2008 bajo su modalidad de segundo piso, la CFN destinó el mayor porcentaje

de sus recursos (33%) a financiar proyectos de construcción y vivienda cuando existe un banco especializado que también trabaja bajo esa modalidad. Lo adecuado sería que la CFN hubiera apoyado al BEV en la generación de esta línea de crédito e incluso podría haber fondeado dicha actividad en vez de que los usuarios deban elegir entre los créditos del BEV y de la CFN que terminaron compitiendo entre sí.

Para finalizar, cabe destacar que el objetivo de realizar estas recomendaciones en función del contraste de las experiencias del BNDES y de la CFN, es demostrar que implican esfuerzos realizables y factibles, que obviamente requieren tiempo y recursos para su aplicación, pero más que nada de voluntad política, tanto para apoyar los cambios como para no interferir en los esfuerzos realizados internamente por las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, “*Recordando los entretelones del salvataje bancario*”, Julio de 2008, en <http://www.rebellion.org/noticias/2008/7/70095.pdf>
- Albuquerque Sant’Anna, André, “*Banca Pública y Financiamiento del Desarrollo: retos y perspectivas*”, México, Abril de 2008, en <http://www.ler.org.mx/images/foroBPF/Andre%20Albuquerque.ppt>
- ALIDE, “*El papel contracíclico de la Banca de Desarrollo frente a la crisis económica internacional*”, para la 39ª Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE, Curaçao, Mayo 2009, en http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide39/Donwload/AS39_090200_Doc-Basico_ALIDE39.pdf
- _____, “*Perfil institucional y financiero BNDES*”, Septiembre 2003, en http://www.alide.org.pe/est_financieros.asp
- Atkinson, Anthony, y Joseph Stiglitz, “*Lectures on Public Economics*”, Londres, McGraw Hill, 1980 p. 2, citado por Paola Sapienza, “The effects of government ownership on Bank Lending”, *Journal of Financial Economics*, Octubre 2002, en <http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/sapienza/htm/state-enter.pdf>
- Banco Central del Ecuador, “*Situación Económica del Ecuador y Perspectivas 2007*”, Diciembre 2007, en <http://www.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/COYECON092007.pdf>
- _____, “*Memoria Anual 2005*”, Capítulo 7: Banca Pública de Desarrollo, 2005, en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/2005/Indice2005.htm>
- Banco Mundial, “*Finanzas para el crecimiento: Opciones de política en un mundo volátil*”, Capítulo 3, Banco Mundial, 2001, en http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/08/000011823_20050808173443/Rendered/PDF/22239Spanish090Fin.recimiento0Econ0.pdf
- Bechara, Marisa, “*La Corporación de Fomento a la producción (CORFO)*”, 2006, en http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso5/ponencias_completas/BECHARA,%20MARISA%20-%20INNOVA-CORFO%20su%20accion%20regional%20para%20el%20desarrollo.ppt
- Bucheli, Jordán y Juan Carlos Román, “*La situación, tendencias posibilidades de las microfinanzas*”, Abya Yala, Quito, 2004

- Calderón, Romy “La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, Septiembre 2005, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/23464/lcl2330e.pdf>
- CFN, “*La Corporación Financiera Nacional y su Rol en el Desarrollo del Ecuador*”, para el Primer Encuentro Internacional sobre Banca de Desarrollo, Quito, Octubre 2002, en http://consulta.bancoestado.com/paginas_e/Aspectos_Impor/Corp_Financiera_Ecuador.pdf
- Chandrasekhar, Chandru, “*Políticas Financieras*”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Junio 2007, en http://esa.un.org/techcoop/documents/Finance_Spanish.pdf
- Coutinho, Luciano, “*La economía brasileña y el BNDES*”, para el 44° Coloquio Anual Argentina un trabajo de todos, Octubre de 2008, en http://www.ideared.org/coloquio44/presentaciones/Coutinho_Luciano.pps
- Corporación Financiera Nacional, en <http://www.cfn.fin.ec/>
- Corral, Julio, “Estado y Banca en el Ecuador Republicano”, en *Economía: Ecuador 1830-1980*, Libro del Sesquicentenario, Vol. IV, Corporación Editora Nacional, Quito, 1983
- De Aghion, Beatriz Armendariz, “*Development banking*,” *Journal of Development Economics*, Elsevier, Febrero 1999, en <http://www.economics.harvard.edu/faculty/armendariz/files/develop>
- De Freitas, Carlos Eduardo, “A experiencia brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento”, *Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, No. 155, Noviembre 2005* en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/24171/lcl2328e.pdf>
- Dussel, Enrique, y Mathew Verghis, “*The state, markets and development*”, Conferencia realizada en el Instituto Kellogg, 1993, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/196.pdf>
- Escrivá, José Luis, “*Perspectivas económicas para América Latina y su impacto en el ahorro de largo plazo*”, para el II Congreso Internacional ASOFONDOS-FIAP, Cartagena, Abril de 2009, en http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/090423_perspectivaseconomicasparaamericalatinaysuimpactoenelahorrode largoplazo_tcm346-193132.pdf
- Gerencia de Estudios Económicos del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, “*La Banca Pública: Aproximación Histórica Internacional y el escenario actual local*”, <http://www.docstoc.com/docs/3170951/BANCO-DE-LA-CIUDAD-DE-BUENOS-AIRES-LA-BANCA-PÚBLICA>
- Ghosh, Jayati, “*The economic and social effects of financial liberalization: A primer for developing countries*”, marzo 2008

- Greater London Authority, “*The rationale for public sector intervention in economy*”, Londres, Marzo 2006, en http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/rationale_for_public_sector_intervention.pdf
- Greenwald, Bruce y Joseph Stiglitz, “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, no. 90, 1986, en <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/Stiglitz%20Greenwald.pdf>
- Jiménez, Raul, “*Esquemas de Intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en el medio rural a través de intermediarios no tradicionales: Tres casos de estudio*”, Febrero 2009, en http://www.bancosdesarrollo.org/facipub/upload/publicaciones/1/217/esquemas_de_intervencion_de_la_banca_de_desarrollo.pdf
- Keil, Roberto, “Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I”, *Serie Financiamiento del Desarrollo* Santiago de Chile, 2007, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lcl2720e.pdf>
- Keynes, John, “*The end of laissez-faire*”, citado por World Bank, “World Development Report: The Challenge of Development”, Oxford University Press, 1991
- Kim, Won-Ho, “Estado versus mercado en América Latina. Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este”, *Nueva Sociedad*, No. 221, Mayo-Junio 2009, en http://www.nuso.org/upload/articulos/3615_1.pdf
- Kliksberg, Bernardo, “*Repensando el estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos*”, en www.bacyam.com.ar/contribuciones/kliksberg2.doc
- Krueger, Anne, “*Government failures in development*”, National Bureau of Economic Research, Abril 1990, en http://www.nber.org/papers/w3340.pdf?new_window=1
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Schleifer. 1999a. “Corporate Ownership around the World”, *Journal of Finance*.
- Larrea, Eduardo, “Banca estatal en el Ecuador Republicano”, en *Economía: Ecuador 1830-1980*, Libro del Sesquicentenario, Vol. IV, Corporación Editora Nacional, Quito, 1983
- Lefebvre, Louis “¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?”, *Desarrollo Económico*, No. 122, 1991.
- Levy, Eduardo, Alejandro Micco y Ugo Panizza, “A Reappraisal of State-Owned Banks”, Febrero 2007, en upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF
-
- _____, “*Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*”, Noviembre 2004, en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-517.pdf>

- López Espinosa, Mario, “*La banca de desarrollo y el financiamiento a las Pymes*”, Simposio Las Pymes de cara al Area de Libre Comercio de las Américas, Agosto 1997 en <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/0839.pdf>
- Machinea, José Luis, “*El papel de las instituciones financieras de desarrollo*”, para Conferencia en Banco Central del Ecuador, CEPAL, Quito, Septiembre 2006, en <http://www.bce.fin.ec/concertacion/docsFrame.php?doc=./conferencias/Machinea22006-09-04.pdf>
- Mariante, Armando, “*El Rol de los Bancos de Desarrollo*”, para el Seminario *De la Recuperación Industrial hacia un proyecto de desarrollo*, Noviembre 2007, en www.uia.org.ar/download.do?id=961
- Marulanda, Beatriz y Mariana Paredes, “*La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, No. 153, Mayo 2005, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/22459/lcl2248e.pdf>
- Miceli, Felisa, “*Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento*”, Buenos Aires, 2005, en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>
- Moreira, Carlos y otros, “*La nueva política en América Latina: Rupturas y Continuidades*”, Ediciones Trilce, 2008
- Pareja, Mauricio, “*Consideraciones y Análisis al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de la Corporación Financiera Nacional*”, BCE, 30 de agosto de 2005, en <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/ProyectosLey/SE-3255.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en <http://www.senplades.gov.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/DLFE-205.pdf>
- Pozo, Mauricio, “*The Ecuadorian Experience*”, Conferencia Public Banks in Latin America: Myths and Realities, Febrero de 2005, en http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=P-347
- Rivas, Gonzalo, “*La experiencia de CORFO en el fomento productivo*”, 1998, en <http://www.infomipyme.com/Docs/GENERAL/Offline/SDEExperienciaCORFOenChile.pdf>
- Rojas-Suárez, Liliana, “*La Bancarización en América Latina: Obstáculos, avances y la agenda pendiente*”, Center for Global Development, Sao Paolo, Octubre 2008, en https://www.bmi.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/BMI_HTMLS/BMI_PULSO_MYPE_IMG/LILIANA%20ROJAS.PDF
-
- _____, “*La Bancarización en América Latina: Obstáculos, avances y la agenda pendiente*”, julio 2008, en <https://www.bmi.gob.sv/pls/portal/url/ITEM/554C93A067344ED8E040558CE3C9142F>

- Romero, Alemán, “*Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones*”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, 2008, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/2007/CRISIS%20BANCARIA%20EN%20ECUADOR.htm>
- Sagasti, Francisco, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 2002, p. 7, citado por Roberto Keil, “Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I”, *Serie Financiamiento del Desarrollo* Santiago de Chile, 2007, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lc12720e.pdf>
- Sapienza, Paola, “The effects of government ownership on Bank Lending”, *Journal of Financial Economics*, Octubre 2002, en <http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/sapienza/htm/state-enter.pdf>
- Shleifer, Andrei “State versus private ownership”, *Journal of economic perspectives*, Vol. 12, 1998 en http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/state_vs_private.pdf
- Solorza, Marcia Luz, “El sistema bancario brasileño y su participación en el financiamiento al desarrollo”, *Economía Informa*, No. 356, Enero-Febrero 2009, en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/356/03Solorza.pdf>
- Stiglitz, Joseph, “Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation”, para *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, Febrero 2008, en http://www.pes.org/downloads/Government_Failure_vs_Market_Failure.pdf
- _____, “El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina”, Quito, CEN, 2004.
- _____, “The Role of the State in Financial Markets.” *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development 1993*, Washington, 1994, citado por Eduardo Levy y otros, “*Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*”, Noviembre 2004, en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-517.pdf>
- Subdirección de Estudios de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, “*Profundización Financiera del Sistema Financiero Ecuatoriano: Diciembre 2005-Diciembre 2007*”, Abril 2008, en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Articulos%20Financieros/AF_profundizacion_financiera_2005-2007.pdf
- Terán, Santiago, “*Presentación Banco Nacional de Fomento*”, para el Primer Encuentro Internacional sobre Banca de Desarrollo, Quito, Octubre 2002, en http://consulta.bancoestado.com/paginas_e/Aspectos_Impor/Banco_Fomento_Ecuador.pdf

- Tobar, Iván, “Avances en el sistema de garantía crediticia del Ecuador”, para el *XII Foro Interamericano de Sistemas de Garantía y Financiamiento para la Micro y Pyme*, Santiago de Chile, Noviembre de 2007
- Tobar, Paulina, “*Impacto de la profundización financiera en la economía de los distintos países de América Latina*”, Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, Junio 2008, en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT_impacto_profundizacion_america_latina.pdf
- _____, “*Profundización Financiera de la Microempresa: Abril 2007-Abril 2008*”, Subdirección de Estudios de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT_profundizacion_microempresa.pdf
- Titelman, Daniel, “*Desarrollo Financiero y Acceso*”, para la 37ma Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE, CEPAL, Montevideo, Mayo 2007, en http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide37/Download/AS37_T0-Daniel-Titelman_CEPAL.pps
- _____, “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago, Octubre 2003, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/14027/lcl1980e.pdf>
- Torres, Ernani, “*Mercados de Capitales y Banca de Desarrollo: La Experiencia de BNDES*”, ALIDE, Junio de 2005, en [http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide35/download35/AS35-05_Ernani\(BNDES\).pdf](http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide35/download35/AS35-05_Ernani(BNDES).pdf)
- Trigo Loubière, Jacques, “*La experiencia boliviana con la banca pública*”, La Paz, Octubre 2004 en http://www.asoban.bo/documentos/LA_EXPERIENCIA_BOLIVIANA_CON_LA_BANCA_PUBLICA.pdf
- Vasconcelos, Jorge y Eliana Miranda, “*La experiencia del BNDES en Brasil; ¿es aplicable en la Argentina?*”, IERAL, Febrero de 2008, en <http://www.infobae.com/download/60/0196040.pdf>
- Vivanco, Fermín, “*Bancos Públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros: La experiencia de los bancos de desarrollo y las microfinanzas*”, Fondo Multilateral de Inversiones, Mayo 2008, en <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/FOMIN.pdf>
- Vivas, Pedro, “Economía brasileña 2009: situación actual y perspectivas”, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 119, 2009, en <http://www4.bcb.gov.br/top50files/TOP50-06.2007-A-06.2009-01.zip>
- Vives, Antonio, “Banca de Desarrollo: Condiciones para una gestión eficiente”, BID, Washington, 2003, en <http://www.iadb.org/sds/doc/PEF-103s.pdf>
- Weimer, David y Aidan Vining, “*Policy analisis: concepts and practices*”, 1992, p. 30, citado por Richard Zerbe y Howard McCurdy, “*The failure of market failure*”, Febrero 2005, http://www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/zerbe_mccurdy.pdf,

Winston, Clifford, “*Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*”, Brookings Institution, 2006

World Bank, “*Technical note on strategic issues in development bank reform*”, Noviembre 2006, <http://www.banxico.org.mx/documents/%7B31B3AAF9-E42E-D3C1-C8198E552482E67E%7D.pdf>

_____, “World Development Report: The Challenge of Development”, Oxford University Press, 1991

Zerbe, Richard, y Howard McCurdy, “*The failure of market failure*”, Febrero 2005, en http://www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/zerbe_mcCurdy.pdf

ANEXO No. 1
CREDITOS BANCARIOS EN EL BRASIL A LO LARGO DEL AÑO 2009
(Créditos como porcentaje del PIB)

Meses	Según el origen de los recursos			Según el control del capital				
	2009	Libres	Direccionados	Total	Público	Privado	extranjero	Total
Enero	29	12		42	15	18	9	42
Febrero	30	12		42	16	18	9	42
Marzo	30	13		43	16	18	9	43
Abril	30	13		43	16	18	9	43
Mayo	31	13		43	16	18	9	43
Junio	31	13		44	17	18	9	44

Elaborado por Pedro Vivas, "Economía brasileña 2009: situación actual y perspectivas"

Fuente: BACEN

ANEXO No. 2
EVOLUCIÓN DE LA NATURALEZA Y DEL CONTROL CORPORATIVO DE LAS
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE BRASIL

<i>Tipo de Institución</i>	<i>Propiedad</i>	<i>1980</i>	<i>1993</i>	<i>2002</i>
Bancos comerciales múltiples	Federales	4	3	3
	Estatales	23	24	6
	Estatales Federalizados			4
Cajas de Ahorro	Federales	1	1	1
	Estatales	4	1	0
Bancos de Desarrollo	Federales	3	1	1
	Estatales	13	6	3
Organismos de Financiación o Agencias de fomento		0	0	10
TOTAL		48	36	28

Elaboración Propia

Fuente: "A experiência brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento", p. 15

ANEXO No. 3
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE BRASIL

Bancos Federales	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) • Banco do Nordeste do Brasil (BNB) • Banco da Amazônia (BASA) • Caixa Econômica Federal • Banco do Brasil
Bancos controlados por los estados	<i>Bancos de Desarrollo:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) del Estado de Paraná • Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) del Estado de Santa Catarina • Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) del Estado de Rio Grande do Sul.
	<i>Agencias de fomento:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Del estado de Santa Catarina • Del estado de Amapá • Del estado de Amazonas • Del estado de Goiás • Del estado de Paraná • Del estado de Rio Grande do Norte • Del estado de Rio Grande do Sul • Del estado de Roraima. • Del estado de Bahia • Del estado de Tocantins
	<i>Bancos comerciales estatales:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) • Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES) • Banco de Brasília (BRB) controlado por el distrito federal • Banco do Estado de Sergipe (BANESE) • Banco do Estado do Pará (BANPARÁ) • Nossa Caixa controlado por el Estado de São Paulo

Elaboración: Propia

Fuente: "A experiência brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento", pp. 10, 94.

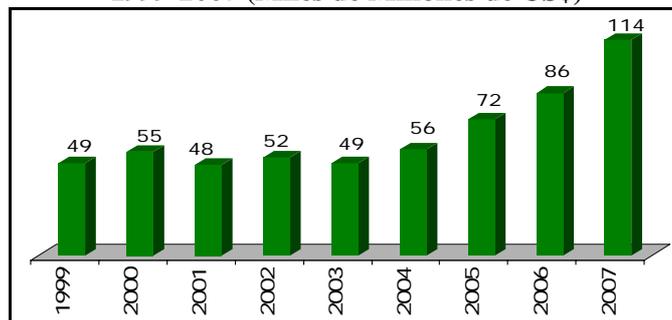
ANEXO No. 4
FUENTES DE RECURSOS EN RELACIÓN AL FLUJO DE CAJA DEL BNDES
 (Contribución Neta como porcentaje de las fuentes de recursos)

	2005	2006	2007	2008
Retorno de las aplicaciones netas de gastos tributarios, administrativos y dividendos	83	73	79	56,5
Monetización de renta fija y renta variable	13	16	18	8,1
Transferencias de recursos del FAT y PIS-PASEP	12	12	2	28,8
Otros recursos internos-Captaciones mercado de capitales	-2	-	1	6,6
Fuentes externas	-6	-1	-	-
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Elaboración: Propia

Fuente: Informes Anuales y Demostrativos Financieros BNDES

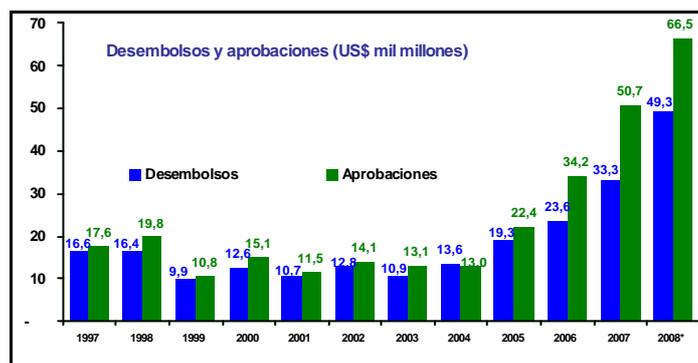
ANEXO No. 5
EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS BNDES
 1999-2007 (Miles de Millones de US\$)



Elaboración: André Albuquerque Sant'Anna

Fuente: Banco de Desarrollo de Brasil-BNDES

ANEXO No. 6
EVOLUCIÓN DE DESEMBOLSOS Y APROBACIONES BNDES



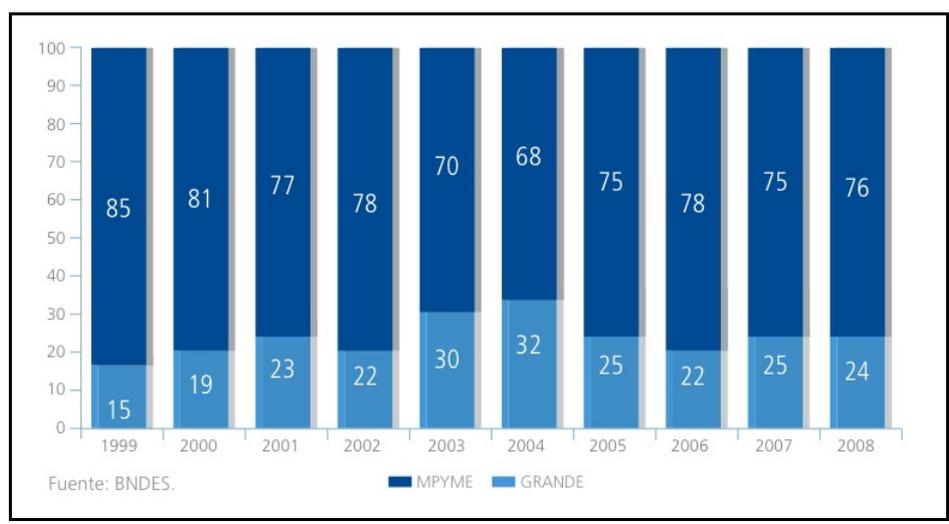
Elaboración: Luciano Coutinho
 Fuente: "La economía brasileña y el BNDES"

ANEXO No. 7
DESEMBOLSOS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA BNDES

	2006	2007	2008
Agropecuario	1572	2589	3055
Industria Extractiva	674	528	1778
Industria de Transformación	11821	13182	19017
Comercio y Servicios	9551	17663	25147
	23617	33962	48997

Elaboración Propia
 Fuente: Desembolsos de BNDES según los Ramos y Géneros de Actividad Económica

ANEXO No. 8
EVOLUCIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DEL BNDES POR TAMAÑO DE EMPRESA
(%) (1999-2008)



Elaboración: BNDES
 Fuente: Informe Anual BNDES 2008

ANEXO No. 9
PRINCIPALES INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Argentina	Banco Ciudad de Buenos Aires Banco de Córdoba S.A. Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) Banco de la Nación Argentina Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)
Bolivia	Banco de Desarrollo Productivo S.A.M.
Brasil	Banco da Amazônia S.A. (BASA) Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG) Banco do Brasil S.A. (BB) Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) Caixa Econômica Federal (CAIXA) Desenbahia - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Colombia	Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)
Costa Rica	Banco de Costa Rica (BCR) Banco Nacional de Costa Rica Banco Popular y de desarrollo Comunal (BPDC) Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
Cuba	Banco de Crédito y Comercio (BANDEC)
Chile	Banco del Desarrollo Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Ecuador	Banco del Estado (BEDE) Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) Banco Nacional de Fomento (BNF) Corporación Financiera Nacional (CFN)
El Salvador	Banco de Fomento Agropecuario (BFA) Banco Hipotecario de El Salvador S.A. Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO)
Guatemala	Crédito Hipotecario Nacional (CHN)
Honduras	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
México	Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.(BANOBRAS) Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) - Banco de México Financiera Rural

	Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)
Nicaragua	Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)
Panamá	Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) Banco Hipotecario Nacional (BHN)
Paraguay	Banco Nacional de Fomento (BNF)
Perú	Banco Agropecuario (AGROBANCO) Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)
Puerto Rico	Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE) Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF)
República Dominicana	Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA) Banco de Reservas de la República Dominicana (BR) Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)
Uruguay	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)
Venezuela	Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) Banco Industrial de Venezuela C.A. (BIV) Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y Pequeña Industria S.A. (SOGAMPI)

Elaboración: Propia
Fuente: ALIDE

ANEXO No. 10
PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
COLOCACIONES Y CAPTACIONES

América Latina y El Caribe					
PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA					
CAPTACIONES Y COLOCACIONES / PIB (corriente)					
(En porcentajes)					
	jun-08	jun-07		jun-08	jun-07
	PROFUNDIZ. COLOCACIONES			PROFUNDIZACION CAPTACIONES	
Argentina	14,57%	15,19%	Argentina	22,21%	25,80%
BOLIVIA	23,46%	24,16%	BOLIVIA	37,03%	35,18%
Chile	74,51%	70,42%	Chile	64,70%	61,23%
COLOMBIA	31,67%	31,82%	COLOMBIA	32,09%	34,51%
COSTA RICA	40,51%	34,19%	COSTA RICA	43,94%	42,57%
ECUADOR	18,11%	16,80%	ECUADOR	26,31%	21,93%
EL SALVADOR	43,74%	43,20%	EL SALVADOR	41,65%	42,94%
GUATEMALA	27,77%	24,57%	GUATEMALA	33,88%	33,58%
México	18,21%	15,63%	México	21,43%	19,04%
NICARAGUA	35,67%	34,47%	NICARAGUA	42,83%	41,83%
Panama	169,91%	135,55%	Panama	182,38%	159,90%
PARAGUAY	24,86%	14,12%	PARAGUAY	45,93%	30,39%
PERÚ	21,94%	18,55%	PERÚ	24,73%	20,64%
Uruguay	27,10%	23,17%	Uruguay	27,11%	24,78%
VENEZUELA	19,34%	18,42%	VENEZUELA	31,05%	32,22%
Promedio	39,42%	34,68%	Promedio	45,15%	41,77%

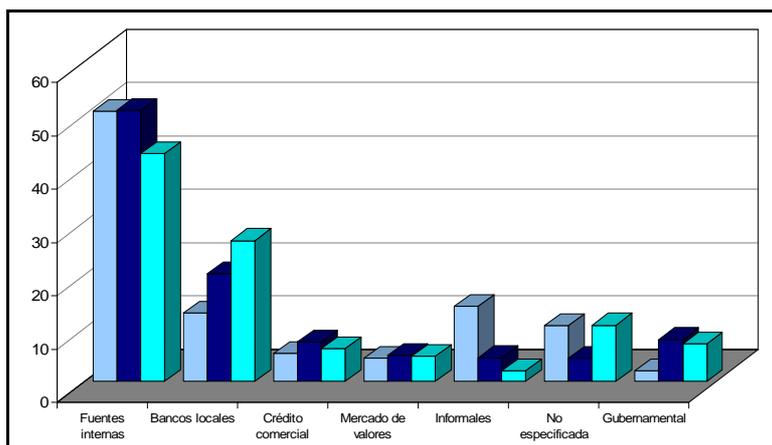
Fuente: FELABAN, y Estadísticas proporcionadas por Superintendencias Bancarias y Bancos Centrales
 Elaboración: Superintendencia de Bancos y Seguros, Dirección Nacional de Estudios, Subdirección de Estudios

PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA EN ECUADOR
2005-2006

	TOTAL ACTIVO/PIB			INVERSIONES/PIB			CARTERA BRUTA/PIB		
	Ene-05	Ene-06	Variación	Ene-05	Ene-06	Variación	Ene-05	Ene-06	Variación
BANCOS	25.02%	30.30%	21.11%	4.41%	4.88%	10.70%	13.04%	16.48%	26.43%
COOPERATIVAS	1.91%	2.40%	25.71%	0.23%	0.20%	-11.58%	1.45%	1.88%	29.85%
SOCIEDADES FINANCIERAS	1.41%	1.83%	29.68%	0.05%	0.06%	23.10%	1.16%	1.54%	33.06%
MUTUALISTAS	0.93%	1.16%	24.28%	0.11%	0.11%	0.13%	0.51%	0.63%	21.58%
BANCA PUBLICA	3.29%	3.71%	12.86%	0.60%	0.57%	-4.95%	1.90%	2.22%	16.69%

Elaboración: Banco Central del Ecuador
 Fuente: Informe Anual de Coyuntura BCE

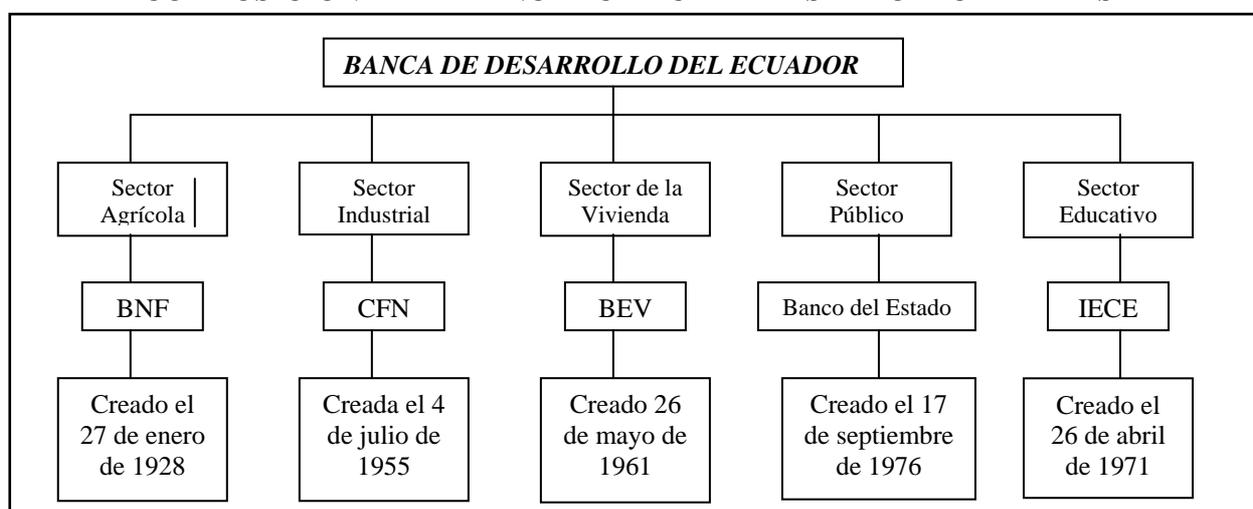
ANEXO No. 11
FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS POR TAMAÑO 2007



Elaborado por: Daniel Titelman
Fuente: Desarrollo Financiero y Acceso

ANEXO No. 12

COMPOSICIÓN DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO DEL PAÍS



Elaboración: Propia

Fuente: www.bevecuador.com, www.iece.fin.ec, www.bancoestado.com, www.bnf.fin.ec, www.cfn.fin.ec

ANEXO No. 13

EVOLUCIÓN DE LA CARTERA BRUTA DE LA BANCA DE DESARROLLO (1997-2008)

	EN MILLONES DE SUCRES			EN MILLONES DE DÓLARES				
	1997	1998	1999	2000	2005	2006	2007	2008
CFN	3.262.772	6.219.448	13.988.366	387.397	158.091	182.064	229.033	407.653
Bco. del Estado	1.455.842	2.340.592	3.218.773	146.621	333.068	321.319	333.630	449.837
BEV	812.428	942.722	825.650	31.943	28.467	37.830	36.166	47.395
IECE	75.215	107.960	141.876	7.191	63.862	74.622	95.866	139.468
BNF	-	-	-	-	216.313	245.799	395.724	616.821
TOTALES	5.606.257	9.610.722	18.174.665	573.152	799.801	861.634	1.090.419	1.661.174

Elaboración: Propia

Fuente: Boletines Superintendencia de Bancos y Seguros

ANEXO No. 14

MONTOS EN CDR's ENTREGADOS A LA CFN (Entre noviembre de 1999 y septiembre de 2002)

Entidad Financiera	Monto	Entidad Financiera	Monto	Entidad Financiera	Monto
Filanbanco	65 494 380	Machala	6 031 088	Investplan	1 556 085
La Previsora	42 925 953	Aserval	5 083 411	Financapital	724 564

Continental	35 509 247	Préstamos	5 025 816	Soc. Fin Interamericana	555 147
De Guayaquil	29 954 309	Produbanco	5 288 969	Financiera del Austro	320 474
Pacífico	26 060 811	Bolivariano	4 791 431	Mut. Benalcázar	112 231
Cofiec	16 407 970	Consulcrédito	3 484 467	Proinco	109 960
Solidario	14 268 179	Finex	3 104 176	Coop. Pablo Muñoz Vega	97 184
Bancomex	12 723 425	Territorial	2 582 781	Coop. Serfin	40 023
Progreso	12 543 121	Citibank	2 074 991	Colombia	23 495
Pichincha	11 740 589	Tecfinsa	1 924 321	Unifinsa	4 922
Amazonas	6 924 046	Hemisferio Soc. Fin	1 606 540	Coop. El Progreso	1 706

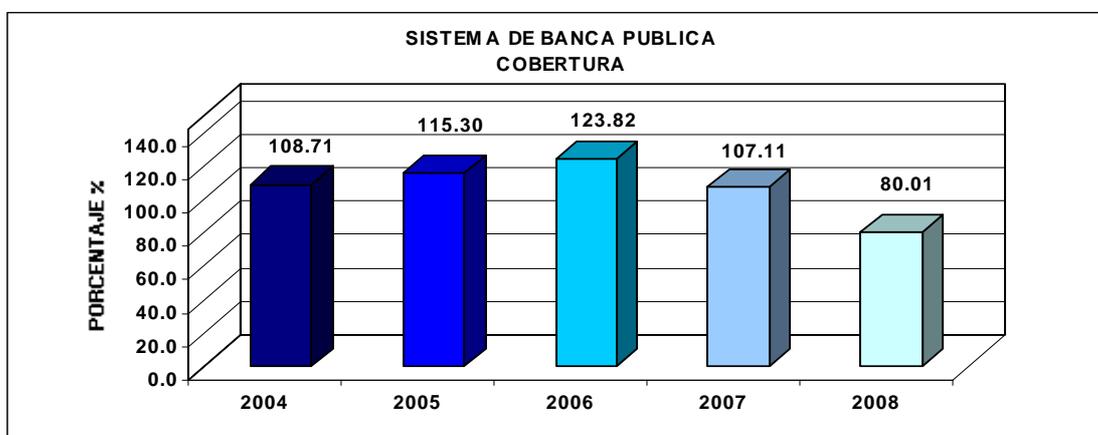
Elaboración: Propia

Fuente: Diario El Comercio, 12 de abril de 1997, en

http://ww1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=68194&anio=2007&mes=4&dia=12

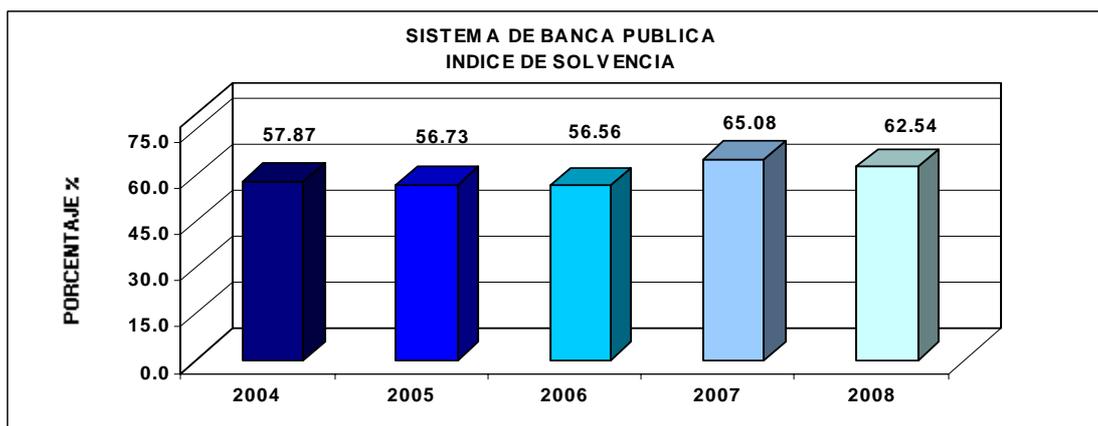
ANEXO No. 15

INDICES DE COBERTURA Y SOLVENCIA DE LA BANCA PÚBLICA ECUATORIANA 2004-2008



Elaboración: Banco Central del Ecuador

Fuente: Informe Anual de Coyuntura BCE



Elaboración: Banco Central del Ecuador

Fuente: Informe Anual de Coyuntura BCE

ANEXO No. 16
LÍNEAS DE CRÉDITO DE PRIMER PISO DE LA CFN

	CRÉDITO DIRECTO	FOPEX	CRÉDITO REVOLVENTE	CRÉDITO AUTOMOTRIZ	CRÉDITO ASOCIATIVO		
					5-5-5	CRECER	CULTIVOS PERMANENTES
<i>Destino</i>	-Activo fijo -Capital de Trabajo -Asistencia técnica.	-Pre embarque -Post embarque. -Pre-post embarque.	Capital de trabajo operativo	-Adquisición de vehículos acorde al Convenio	-Activo fijo -Capital de Trabajo	-Activo fijo -Capital de Trabajo	Activos fijos.
<i>Beneficiario</i>	-Personas naturales o jurídicas	Persona natural o jurídica exportadora.	Persona natural o jurídica	Persona natural, ecuatoriana, aprobada por la CNTTTSV*	Persona Natural	Persona Natural.	Persona Natural demostrando la propiedad del bien donde invertirá
<i>Monto</i>	-Desde US\$ 10,000	Desde US\$ 25,000 hasta máximo establecido	Desde US\$ 25,000 hasta máximo establecido	Desde USD 500,00 hasta USD 20.000.	Desde US\$ 500 Hasta US\$ 5.000.	Desde US\$ 5.001 Hasta US\$ 20.000	Desde US\$ 500 Hasta US\$ 20.000.
<i>Plazo</i>	-Activo Fijo: hasta 10 años -Capital de Trabajo: hasta 3 años. -Asistencia Técnica: hasta 3 años.	Hasta 2 años con revisión anual.	Hasta 2 años con revisión anual.	Hasta 5 años con período de gracia de hasta 30 días de capital e interés.	-Activos fijos: hasta 5 años -Capital de trabajo: 2 años	-Activos fijos: hasta 5 años. -Capital de trabajo: 2 años.	Hasta 10 años.
<i>Tasas de interés</i>	-Capital de trabajo: 10,5%; -Activos Fijos: 10,5% hasta 5 años 11% hasta 10 años.	180 días: 8,5% Hasta 1 año: 9% Hasta 2 años: 9%	1 a 3 años: 11%	1 a 4 años: 9,25% 5 a 8 años: 9,75%	Anual fija no reajutable del 5%.	19%	1 a 5 años: 10,5% 6 a 10 años: 11%

<i>Garantías</i>	-Acorde a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero -En caso garantías reales no podrán ser inferiores al 125% de la obligación garantizada.	Garantías adecuadas de acuerdo a las normas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.	Garantías adecuadas de acuerdo a las normas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.	-80% del valor con prenda del bien a financiar. -100% del valor con prenda más garantía quirografaria -Seguro del vehículo contra todo riesgo y de desgravamen	Garantías quirografarias solidarias entre los miembros del grupo asociativo.	Garantías quirografarias solidarias entre los miembros del grupo asociativo	-Garantías quirografarias solidarias entre los miembros del grupo asociativo - En montos superiores a USD 10.000, se requerirán garantías adicionales
<i>Porcentaje financiado</i>	-Nuevos Proyectos: Hasta el 70% -Proyectos de ampliación: Hasta el 100% Proyectos de construcción para venta: Hasta el 60%	85% de contratos de exportación o pedidos confirmados		Hasta el 100% del valor del vehículo.			
<i>Actividades financiables</i>	Agricultura, Ganadería, Caza, Pesca Minas, Silvicultura, Comercio al por mayor y menor, Industria manufacturera, Suministro de electricidad gas y agua, Construcción, Reparaciones, Hoteles y Restaurantes, Transporte, Servicios Comunitarios, Sociales y Personales, Actividades Inmobiliarias, de Alquiler y Empresariales, Comunicaciones Almacenamiento	Las aprobadas por el Directorio de la CFN.	Las aprobadas por el Directorio de la CFN.	-Transporte de: taxi, carga liviana, pesado, escolar, urbano, interprovincial, interparroquial			

Elaboración: Propia
Fuente: www.cfn.fin.ec

ANEXO No. 17
LÍNEAS DE CRÉDITO DE SEGUNDO PISO DE LA CFN

	CREDIMICRO	MULTISECTORIAL	VIVIENDA
<i>Destino</i>	-Activo fijo -Capital de Trabajo. -Asistencia técnica.	-Activo fijo: Financiación de terrenos, bienes muebles e inmuebles y construcción -Capital de Trabajo -Asistencia técnica -Construcción proyectos habitacionales	Compra de vivienda nueva, construcción, ampliación, terminación
<i>Beneficiario</i>	Actividades a pequeña escala, con ventas o ingresos brutos anuales de hasta USD 100.000	Persona Natural o jurídica privada, o mixta legalmente establecida en el país.	Persona Natural, legalmente establecida en el país o inmigrante.
<i>Monto</i>	Hasta USD 20.000.	Máximo USD 1 millón	Hasta US \$ 80.000
<i>Plazo</i>	-Activo fijo: 10 años -Capital de trabajo: 3 años. -Asistencia Técnica: 2 años.	-Activo fijo: 10 años -Capital de trabajo: 3 años -Asistencia técnica: 1 año	Hasta 15 años
<i>Garantía</i>	Negociadas entre la IFI y el BF, acorde a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.	Negociadas entre la IFI y el BF, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero	Negociadas entre la IFI y el BF de conformidad a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
<i>Tasa</i>	1 a 5 años: 7,34% 6 a 10 años: 7,9% 11 a 15 años: 8,30%	1 a 5 años: 7,62% 6 a 10 años: 8,18% 11 a 15 años: 8,58%	1 a 5 años: 8,12% 6 a 10 años: 8,68% 11 a 15 años: 9,08%

Elaboración: Propia
Fuente: www.cfn.fin.ec

ANEXO No. 18
FIDEICOMISOS ADMINISTRADOS POR LA CFN

No.	Negocios Fiduciarios	Tipo	Patrimonio al 31-Dic-08
1	Baba-CFN	Administración	903.036
2	Banco Popular 001-BCE	Administración	14.595.546
3	Culture Alliance	Administración	120.724
4	Desarrollo del Centro Histórico de Quito	Administración	180.404
5	Fondo Mixto de Promoción de la Competitividad Subnacional	Administración	544
6	Garantía de Depósitos AGD	Administración	119.262.861
7	Ecuatoriana LAB	Administración	-1.988
8	Elec Galápagos	Administración	6.154.977
9	Empresa Eléctrica Quito	Administración	19.528.999
10	Fonlocal	Administración	3.553.871
11	Fondepyme	Administración	388.756
12	Microempresas Rurales	Administración	281.357
13	Financiero para el desarrollo del Puerto de Manta	Administración	11.382.071
14	Transferencia Internacional de carga de Hidromira Carchi	Administración	1.510.643
15	IESS_SICO venta de bienes	Administración	2.327.419
16	Miduvi	Administración	1.473.550
17	Miss universo 2004	Administración	-146
18	Mtop Panavial	Administración	133.036
19	MOP Subsecretaría de Concesiones	Administración	633.773
20	Ocaña	Administración	33.875.447
21	Páramos de Tungurahua	Administración	407.359
22	Paute Mazar	Administración	-472.631
23	Procuraduría	Administración	16.408.237
24	Programa de Protección Social	Administración	6.975.889
25	PSNM	Administración	218.103
26	Promujeres	Administración	1.637.785
27	Proquito	Administración	312.941
28	Rehabilitación del espacio público DMQ	Administración	571.954
29	San Francisco No.1	Administración	337.910.612
30	San Francisco No.2	Administración	7.297.841
31	San Francisco No.3	Administración	1.274.131
32	Sistema de monitoreo y reparación ambiental	Administración	89.320
33	Solca Núcleo de Quito-Lago Agrio	Administración	521.993
34	Tarifas ICP	Administración	719.830
35	Toachi Pilatón	Administración	32.616.594
36	Termoesmeraldas	Administración	19.755.864
37	Transición energética	Administración	3.308
38	Vía interoceánica Oswaldo Guayasamin	Administración	2.641.957
39	Correos del Ecuador	Administración	3.490.105
40	Fonapa	Administración	457.544
41	Fopar	Administración	8.385
42	Practicas Ambientales	Administración	8.644
43	Bananero	Administración	-696
44	Titularización Banco Amazonas	Titularización	1.052.196
45	Banco Bolivariano 002 BCE	Garantía	12.684.008
46	Acquador	Garantía	269.077
47	IURD	Garantía	5.423.157

48	Banco de Guayaquil 001 BCE	Garantía	6.076.155
49	Banco Pichincha 001 BCE	Garantía	21.446.758
50	Banco Internacional 001 BCE	Garantía	9.519.542
51	Bancomex 001 BCE	Garantía	1.326.575
52	Cedege	Garantía	429.271.552
53	Ecuaauto	Garantía	997
54	Filanbanco S.A. 001 BCE	Garantía	1.391.783
55	MM Jaramillo Arteaga	Garantía	1.018.670
56	Produbanco 001 BCE	Garantía	14.337.685
57	Tonaroli	Garantía	741.035
58	Bellavista	Inmobiliario	1.018.254
59	Castillo de Guápulo	Inmobiliario	650.000
60	Edificio Azul	Inmobiliario	-82.854
61	El Portón	Inmobiliario	3.311
62	Riggardi	Inmobiliario	9.877
63	Luluncoto	Inmobiliario	-1.243
64	Andinatel Proveedores planta interna y externa	Inversión	12.635.323
65	Fondo de Liquidez	Inversión	154.114.390
<i>TOTAL PATRIMONIOS</i>			1.322.066.197

ANEXO No. 19
REFORMAS A LA LEY DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO 1928-2007

A continuación se presentan brevemente las modificaciones realizadas en la actividad del BNF, haciendo énfasis en los cambios surgidos a raíz de las dificultades por las cuales atravesó la institución hasta 1999, y que le impidieron asumir eficientemente su rol de Banca de Desarrollo, que se reflejó principalmente por el estancamiento de la actividad crediticia, bajos niveles de recuperación y problemas de liquidez, generando la necesidad de desarrollar un Plan Estratégico y de Reactivación Institucional.

REFORMAS A LA LEY DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO	
Decreto Ejecutivo del 27 de enero de 1928 publicado en el Registro Oficial No. 552	Creación del Banco Hipotecario del Ecuador, como sociedad anónima
1937	Se transforma en institución privada con finalidad social y pública, autónoma y sujeta a su propia Ley y Estatutos
14 de octubre de 1943 ley publicada en el registro Oficial No. 942	Transformación en el Banco Nacional de Fomento Industrial
Decreto No. 327 del 28 de marzo de 1974, publicado en el Registro Oficial No. 526	Expedición de la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento donde adquiere la calidad de entidad financiera de desarrollo, autónoma, de derecho privado y finalidad social y pública, con personería jurídica y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones; sujeta solamente a al control de la Superintendencia de Bancos.
Inyección de liquidez 2006	Gobierno de Alfredo Palacios otorga \$250 millones para líneas de crédito. Se añade a dichos créditos asesoría técnica para agricultores o microempresarios para reducir el riesgo de incobrabilidad de los mismos.
	Lo más destacable de dicha ley reformativa plantea: <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del BNF como una institución financiera pública de fomento y desarrollo, autónoma, con personería jurídica, patrimonio propio y duración indefinida • Sus funciones son: otorgar crédito a las personas naturales o jurídicas que se dediquen al fomento, producción y comercialización, preferentemente de actividades agropecuarias, acuícolas, mineras, artesanales, forestales,

<p>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del BNF, publicada el 23 de octubre del 2007 en el Suplemento del Registro Oficial No.196</p>	<p>pesqueras y turísticas, promoviendo la pequeña y mediana empresa, así como la microempresa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabaja como banca de primer piso e igualmente podrá suscribir convenios de intermediación financiera y crédito con cooperativas rurales y agropecuarias, así como con las cajas rurales para que operen como ventanillas del Banco Nacional de Fomento • Incremento de su patrimonio con recursos asignados a través de la Cuenta Especial "Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal • Clases de crédito: Crédito para fomento, emprendimiento y desarrollo, destinado a las actividades productivas; crédito comercial para actividades comerciales y de servicios, crédito de consumo; microcrédito, concedido con garantía quirografaria, prendaria o hipotecaria, destinada a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercio o servicio. • Establecimiento de criterios de calificación y de evaluación de riesgos distintos para los beneficiarios de los créditos otorgados con recursos de la Cuenta Especial "Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico y Tecnológico y de la Estabilización Fiscal
<p>Política de Crédito 2007-2009</p>	<p>La política crediticia del BNF por mandato del gobierno dejó pérdidas por \$37 millones en el 2008. Entregó \$790 millones lo cual representó un aumento del crédito del 359% con respecto al año anterior.</p> <p>Se estima que las pérdidas fueron causadas por gastos operacionales y problemas de recuperación de cartera por la colocación en sectores económicos más riesgosos. Además porque no estaban preparados para asumir un crecimiento de tal magnitud, mal seguimiento, mal análisis crediticio. Y, cambios constantes en la gerencia de la institución (4 personas en 2 años)</p> <p>Las líneas de crédito subsidiadas promovidas por el gobierno a una tasa del 5% no alcanzaron a cubrir los costos operativos y administrativos. Estos fueron: De desarrollo humano hasta por \$360 a 1 año plazo; 5-5-5 entre \$500 a \$5000 a 5 años plazo; y para Capital de trabajo entre \$100 y \$2000 a 2 años plazo</p> <p>Para el 2009 se espera colocar \$725 millones en microcréditos subsidiados</p>

Elaboración: Propia

Fuente: <http://www.bnf.fin.ec/?s=1&a=14>, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/boom-de-dinero-en-la-banca-publica-241443-241443.html>, <http://www.eluniverso.com/2009/02/17/1/1356/C7E9656AC285430CB6C0440582C72333.html>

CFN se prepara para dar créditos directos

ECONOMÍA El plan contempla la creación de departamentos especializados, la contratación de personal. A la banca privada no le asusta la idea de un nuevo competidor en el mercado.

La Corporación Financiera Nacional (CFN) lleva sobre sus hombros más de 40 años de funcionamiento. Su vida empieza cuando nació como Comisión de Valores.

Y al igual que a lo largo de ese periodo, hoy se vuelve a escuchar la misma propuesta de hace algunos años: convertir a la CFN en el motor de desarrollo del Ecuador.

Esa es la intención de quien ahora está al frente de la presidencia de esta entidad, Galo Montaña, un hombre para quien los retos del sector público no son nuevos.

LA CIFRA

La CFN entregará préstamos a un interés del nueve por ciento en montos que sobrepasen los 5 000 dólares a 15 años plazo.

USD 400 millones al sector productivo en el próximo año.

Solo que en las actuales circunstancias la CFN podrá actuar como banca de primer piso. Es decir, puede optar por la alternativa de dejar de lado a los intermediarios y colocar su dinero directamente.

Para empezar a operar de esta forma hacen falta algunos detalles. El primer paso es la publicación de la reforma a la Ley de la institución en el Registro Oficial, cosa que ocurrirá en los próximos días.

También se están realizando

Un balance financiero de la entidad

La división de la cartera



Otras cuentas clave



algunas adecuaciones internas. Por lo pronto se trabaja en la creación de departamentos específicos para evaluación de proyectos, promoción de los productos y análisis de riesgos. También se establecerá una oficina de seguimiento de los créditos y los proyectos.

En toda esta nueva dinámica no se descarta la contratación de expertos en estos temas. Inicialmente se maneja la idea de que para áreas generales se empleará a personal propio.

En cambio, en casos específicos se trabajará con personal especializado.

Las autoridades no precisaron si abrirán nuevas oficinas en el país, aunque la nueva re-

forma a la Ley les permite hacerlo. En ese cuerpo legal se contempla que "de convenir a los intereses institucionales y beneficiarios del crédito se podrá abrir oficinas en ciudades y cantones que justifiquen técnicamente su operación y funcionamiento".

En fin, un nuevo banco entrará a operar en el mercado ecuatoriano. Pero, el gerente de esta entidad, Darwin Zabala, asegura que no competirá con la banca privada.

Para evitar este choque tiene un plan: entregar créditos a largo plazo y estructurar productos específicos. Sobre todo, su interés es brindar préstamos a empresas que están

La cartera de la banca

EN MILES DE DÓLARES

Bancos	Sep-05
Pichincha	1 291 183
Guayaquil	514 733
Pacífico	498 715
Produbanco	497 624
Internacional	416 271
Bolivariano	376 126
Austro	215 148
Solidario	191 411
Unibanco	169 929
Gral. Rumiñahui	153 442
M.M. Jaramillo A.	146 445
Machala	131 866
Centromundo	109 877
Loja	67 305
Procredit	66 176
Citibank	59 472
Amazonas	51 595
Lloyds bank (blsa)	49 647
Territorial	23 130
Andes	20 201
Cofiec	17 077
Comercial de Manabí	9 285
Litoral	8 248
Sudamericano	1 864
Delbank s.A.	679

PLANES Y CAMBIOS

■ Cambio en el directorio

El representante de las instituciones financieras ya no pertenece a este órgano de decisión de la entidad estatal.

■ **El segundo piso** • Solo podrá prestar a través de la intermediación los recursos que obtenga por créditos internacionales, cuando las entidades prestadoras lo exijan así.

■ **La profesionalización** • Para ser presidente del directorio se requiere ser ecuatoriano de nacimiento y tener un título profesional al menos de tercer nivel.

■ **Una propuesta** • La CFN estudia la posibilidad de emitir obligaciones para que sean compradas por el mercado. Una alternativa es que las compre el Seguro.

dedicadas a la exportación.

La idea de que la CFN entre al mercado directamente no asusta a la banca privada. Ellos ya han analizado este escenario en sus múltiples citas.

El director ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados, César Robalino, cree que la entidad estatal complementará la acción de las instituciones bancarias. Ello debido a que por el tipo de ingresos de corto plazo que manejan no pueden entregar créditos a periodos largos. Precisa que aún así existen ciertas instituciones que entregan préstamos hipotecarios a cinco y diez años, pero que esta no es una regla general. Según datos del

Banco Central, el 71,5 por ciento de los préstamos que entregan los bancos corresponde a operaciones que van entre uno y 360 días. Las operaciones de más de un año apenas son el 28,5 por ciento del total de la cartera.

La imposibilidad de que la banca preste a largo plazo ocurre porque la mayoría del capital que utilizan para estas operaciones corresponde a depósitos a la vista. Es decir, aquellos que pueden ser retirados en cualquier momento.

Aún así, la banca privada concentra la actividad financiera. Maneja el 80 por ciento de los depósitos y el 76 de la cartera, según el Central.

ANEXO No. 21
TASAS REFERENCIALES BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
(Al 31 de octubre de 2009)

<i>TASAS</i>	<i>TASA ACTIVA EFECTIVA REFERENCIAL</i>	<i>TASA EFECTIVA MÁXIMA</i>
Comercial Corporativo	9,19%	9,33%
Comercial PYMES	11,32%	11,83%
Consumo	18,03%	18,92%
Vivienda	11,13%	11,33%
Microcrédito Acumulación Simple	28,56%	33,30%

Elaboración: Propia

Fuente: BCE, Tasas Referenciales

RESUMEN TASAS COBRADAS POR LA CFN
Al 31 de octubre de 2009

<i>PLAZO</i>	<i>TASA EFECTIVA</i>
PRIMER PISO	
1 a 3 años	11,00%
4 a 6 años	11,25%
7 a 10 años	11,50%
CREDITO ASOCIATIVO	
1 a 5 años	19,00%
CULTIVOS PERMANENTES	
1 a 5 años	10,50%
6 a 10 años	11,00%
PARQUE AUTOMOTOR	
1 a 4 años	9,25%
5 a 8 años	9,75%
FOPEX	
180 días	8,50%
181 a 360 días	9,00%
1 a 2 años	9,00%
CAPITAL DE TRABAJO REVOLVENTE	
1 a 3 años	11,00%
SECTOR AGROPECUARIO	
1 a 3 años	9,50%
4 a 6 años	10,00%
7 a 10 años	10,50%
SEGUNDO PISO (tasas promedio a intermediarias)	
1 a 5 años	7,69%
6 a 10 años	8,25%
11 a 15 años	8,65%

Elaboración: Propia

Fuente: Matriz de tasas de interés CFN

**EJEMPLOS TASAS APLICADAS POR INSTITUCIONES INTERMEDIARIAS DE LA
CFN (Al 31 de octubre de 2009)**

	<i>NOMINAL MÁXIMA</i>	<i>EFFECTIVA MÁXIMA</i>	<i>PLAZO</i>	<i>MONTO (\$)</i>
<i>BANCO PROCREDIT</i>				
Microempresa	29,10%	33,84%	6 a 24 meses	500 a 11.000
Productivo PYMES	11,07%	11,82%	3 años	50.000
Productivo Empresarial	9,63%	10,21%	3 años	250.000
Productivo Corporativo	8,82%	9,32%		
Vivienda	10,62%	11,32%	3 a 5 años	5.000 a 10.000
<i>COOPERATIVA 29 DE OCTUBRE</i>				
Comercial Mediana Empresa	11,23%	11,83%	3 años	50.000
Comercial Pequeña Empresa	11,23%	11,83%	3 años	20.000
Microcrédito Ampliada	22%	24,36%	1 1/2 años	3.000
Vivienda	10,77%	11,32%	3 a 5 años	5.000 a 10.000
<i>SOCIEDAD FINANCIERA INTERAMERICANA</i>				
Comercial Mediana Empresa	-	11,83%	3 años	50.000
Comercial Pequeña Empresa	-	11,83%	3 años	20.000
Microcrédito	-	24,36%	6 a 18 meses	500 a 3.000
Vivienda	-	11,33%	3 a 5 años	5.000 a 10.000

Elaboración: Propia

Fuente: Transparencia de Información: <http://www.financierainteramericana.com/guias/TARIFARIO%20SEP-09.pdf>,
http://www.29deoctubre.fin.ec/trans_informacion/transparencia.html#servicio,<http://www.bancoprocredit.com.ec/transparencia/activas.html>

ANEXO No. 22
DISTRIBUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE LA CFN



Elaboración: CFN
Fuente: Rendición de cuentas 2008

ANEXO No. 23
COLOCACIONES DE LA CFN POR SECTORES



Elaboración: CFN
Fuente: Rendición de cuentas 2008

ANEXO No. 24
METAS DE COLOCACIONES DE CREDITOS DE PRIMER Y SEGUNDO PISO 2008

OFICINA PROMOTORA	CREDITO DIRECTO		CREDITO SEGUNDO PISO	
	META	% EJECUCIÓN DE LA META	META	% EJECUCIÓN DE LA META
Quito	71,73	111,49%	44	86,31%
Guayaquil	67,23	260,95%	33,1	56,61%
Manta	32,6	79,55%	4,8	47,13%
Cuenca	5,64	217,07%	7,5	56,91%
Ambato	4,2	119,58%	13,8	119,51%
Machala	3,6	52,42%	3	65,66%
Ibarra	2,1	141,39%	3,5	63,97%
Esmeraldas	1,9	65,79%	1,1	160,38%
Riobamba	1,5	67,23%	1,6	22,03%
Loja	0,9	8,56%	7,7	76,14%
TOTAL	191,4	159,77%	120	76,49%

Elaboración: Propia
Fuente: Informe de Rendición de Cuentas CFN 2008

ANEXO No. 25
SITUACIÓN E INDICADORES DE LA CFN Y EL BNF
2009

	<i>Primer Sem. 2009</i>		<i>Primer Sem. 2009</i>	
	<i>CFN</i>	<i>BNF</i>	<i>CFN</i>	<i>BNF</i>
Activos	928.811	847.913	Activos productivos/Total Activos	87,28% 78,02%
Gastos	45.844	62.640	Activos Improductivos/total de act	12,72% 21,98%
Pasivos	519.831	430.529	Morosidad de la cartera total	5,05% 15,72%
Patrimonio	391.672	415.623	Morosidad crédito microempresa	13,37% 28,19%
Ingresos	63.151	64.401	ROA	4,49% 0,42%
Ganancia/Pérdida	17.307	1.761	ROE	7,99% 0,88%
			Liquidez	51,65% 27,18%
			Indice De Capitalización Neto	35,89 38,92
			Vulnerabilidad del Patrimonio	2,08% 7,35%

Elaboración: Propia

Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos y Seguros

ANEXO No. 26
PLANES INSTITUCIONALES DE LA CFN Y SU EJECUCIÓN 2009

PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	Meta A Sept. 2009 (Millones De USD \$)	Ejecutado Al 30 De Sept. (Millones De USD \$)	% De Cumplimiento Meta A Sept. 2009
PROGRAMAS DE CRÉDITO				
<i>Primer Piso</i>	Destinado a financiar activos fijos, capital de trabajo y asistencia técnica de las pequeñas, medianas y grandes empresas. Además financia actividades de: Pre embarque, Post embarque y Pre-post embarque.	333,00	245,69	101,9%
<i>Crédito Asociativo</i>	Destinado a la adquisición de activo fijo y capital de trabajo para actividades productivas comunes, que asociadas busquen obtener como conjunto una mejora a su microempresa, su calidad de vida y la de sus familias.	30,00	15,57	73,9%
<i>Renovación Parque Automotor</i>	Destinada o financiar la renovación de vehículos de transporte público.	40,00	24,88	88,2%
<i>Segundo Piso</i>	Financiamiento para las necesidades de los sectores económicos del país, en cuanto a activos fijos, capital de trabajo; adquisición de vivienda nueva, construcción, terminación y ampliación, a través de instituciones financieras. También financia actividades de: Pre embarque, Post embarque y Pre-post embarque.	65,00	39,33	85,8%
OTROS PROGRAMAS				
<i>Fondo de Garantía Crediticia</i>	Mecanismo de otorgamiento de garantías parciales para solucionar el problema de acceso al mercado crediticio formal por falta de garantías adecuadas y suficientes.	Nuevo Programa	-	-
<i>Programa de Financiamiento Bursátil (PFB)</i>	Consiste en la inversión de recursos en títulos, valores de renta fija de empresas e instituciones del país, que ofrezcan expectativas de seguridad, rendimiento y liquidez; a través de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil	30,00	19,3	90,0%
<i>Socio empresa</i>	Participación de la CFN como socio temporal en el capital social de una empresa productiva, para desarrollar su actividad mediante inversión accionaria.	Nuevo Programa	-	-
<i>Factoring</i>	Venta de facturas por cobrar por parte de las empresas a la CFN, para obtener liquidez.	Nuevo Programa	-	-

Elaboración: Propia

Fuente: Planes Institucionales CFN, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=305&Itemid=456, Planes en ejecución 2009, http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=406&catid=57&Itemid=45

ANEXO No. 27

GESTIÓN DE DESEMBOLSOS AL 31 DE AGOSTO DE 2009

CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL										
GESTIÓN EN DESEMBOLSOS AL 31 DE AGOSTO DE 2009										
En Millones de Dólares										
PLAN / PROYECTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	31 DE AGOSTO	TOTAL DESEMBOLSADO 2009	COMENTARIOS / PROBLEMAS
PROGRAMAS DE CREDITO:										
Crédito Directo (Incluye Fofox (Incluye pequeña, mediana, gran empresa))	35.02	36.53	35.34	20.99	36.60	20.39	23.03	17.21	225.12	El crédito directo tiene desembolsado USD 225,12 millones dirigidos principalmente al Sector de Manufacturas 42,65%, Agropecuario 29,02%, Construcción 11,13%, Pesca 5,37%, Hoteles y Restaurantes 4,06%; beneficiando a 576 personas y/o empresas localizadas en: Guayas 47,68%, Pichincha 26,48%, Manabí 6,06%, Esmeraldas 3,65%, Azuay 2,90%, Los Ríos 2,87%, El Oro 2,35% y demás provincias 5,96%.
Crédito Asociativo Hasta USD 20.000	1.22	2.38	3.06	1.08	1.53	3.76	1.59	0.84	15.46	El Programa de Crédito Asociativo ha canalizado USD 15,46 millones para beneficiar a 3.013 micro empresarios, a través de: 17 Entidades Operadoras 379 Grupos asociativos atendidos
Renovación Parque Automotor (Incluye mayor y menor)	1.97	3.73	3.63	2.24	2.96	3.58	1.91	1.66	21.68	La Línea Renovación del Parque Automotor Microcrédito hasta el 31 de agosto de 2009, ha canalizado USD 21,68 millones, beneficiando a 1.051 transportistas a nivel nacional. Mayor a USD 20.000 = 12,96 MM Menor a USD 20.000 = 8,52 MM Es importante mencionar que el 27 de agosto se aprobaron operaciones por USD 24,13 millones y tenemos operaciones por desembolsar de USD 10,87 millones.
Segundo Piso (Incluye Fofox (A través de intermediarios financieros.))	5.22	17.34	6.61	2.17	2.13	1.59	1.78	0.99	37.84	Los créditos están distribuidos principalmente al Sector Vivienda 30,57%, Manufacturero 19,21%, Comercio 17,01%, Agricultura 14,05%, Transporte y Almacenamiento 9,41%, Hoteles y Restaurantes 3,90% y los demás sectores corresponden al 5,73%; beneficiando a 2.619 personas y/o empresas localizadas en: Pichincha 43,49%, Guayas 20,53%, Azuay 10,72%, Cotacachi 4,30%, Tungurahua 3,44%, Loja 3,06%, Imbabura 2,91%, Manabí 2,26%, el Oro 1,85%, Cañar 1,82% y las demás provincias corresponden al 5,62%.
TOTAL PROGRAMAS DE CREDITO:	43.44	59.98	48.65	26.48	43.23	29.32	28.31	20.70	300.09	
OTROS PROGRAMAS FINANCIEROS:										
Programa de Financiamiento Bursátil	0.00	11.31	0.00	1.10	0.30	0.00	0.00	0.55	13.26	El monto de compra al 31 de agosto es de USD 13,26 millones dirigidos principalmente al sector industrial 58,14%, comercial 25,6%, hortícola y frutal 9,5% y construcción 6,8%.
Factoring Local	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03	0.05	Hasta julio de 2009 se han realizado compras por USD 48.000 en la provincia de Pichincha a una empresa importadora y comercializadora de agroquímicos y fertilizantes, dicha operación se realizó en la oficina matriz.
Socio Empresa	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	Al 31 de agosto se tiene aprobado y por desembolsar dos operaciones que suman un monto de USD 279.600 dólares, que apoyaran al sector manufacturero de la provincia del Guayas.
TOTAL OTROS PRODUCTOS	0.00	11.31	0.00	1.10	0.30	0.00	0.01	0.58	13.30	
TOTAL CFN	43.44	71.29	48.65	27.58	43.53	29.32	28.32	21.28	313.40	

Elaboración: Subgerencia Nacional de Planeación y Estudios de la CFN

Fuente: Planes en ejecución de la CFN, en http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=405&Itemid=457