



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA BANCA DE DESARROLLO:
EL CASO DE NAFINSA EN MÉXICO, CORFO EN CHILE Y
BNDES EN BRASIL**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

GABRIELA CARMONA HUERTA

ASESORA DE TESIS:

DRA. LILIA M. DOMINGUEZ VILLALOBOS



CIUDAD UNIVERSITARIA .

JUNIO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicada:

A mis padres:

Fernando Carmona Romero

Ma. Guadalupe Huerta Espino

Y abuelos:

Julia Romero Olivier †
Juan Carmona Huerta †
Paula Espino García
Ángel Huerta †

Por su amor y comprensión

Agradecimientos

A la UNAM

Por haber tenido el honor de pertenecer a esta casa máxima de estudios y haber sido becaria durante mi formación.

Dra Lilia Domínguez
Por permitirme ser su ayudante
Por guiarme en cada etapa de esta tesis
Por sus consejos y su tiempo

Dra. Flor Brown Grosman
Por permitirme ser su adjunta
Y aprender muchos de usted y sus conocimientos

A mis padres
Por su amor, confianza y apoyo
Durante todos estos años

A mis hermanas
Fer, Isa, Sofi y Susy

Por ser una de mis inspiraciones de esforzarme cada día
y tener nuevos retos a los cuales ustedes también quieran llegar.
Las quiero mucho.

A mi tía Guille
Por ser uno de mis ejemplos a seguir
Por su cariño y apoyo incondicional

A Víctor Sanabria Franco

Por estar a mi lado y compartir muchos momentos maravillosos
por tu amor, apoyo absoluto y paciencia. Te amo.

A Raúl Carcaño
Por creer en mí y apoyarme en mi
Trayectoria escolar

A Yamile Tapia Huerta

Por tus consejos y compañía en
Muchos años importantes de mi vida

A mis amigos
Por su amistad incondicional.

INDICE

Introducción	1
Capitulo 1	
La necesidad de una banca de desarrollo	4
Capitulo 2	
La banca de desarrollo en México: El caso de NAFINSA	12
2.1 El surgimiento de Nacional Financiera durante la SI	13
2.2 Nacional Financiera después de la crisis de la deuda	22
2.3 Nacional Financiera en la actualidad	31
a) Principales programas e instrumentos	32
b) Resultados de los últimos años	34
Capitulo 3	
La banca de desarrollo en Chile: El caso de CORFO	45
3.1 Corfo durante la SI	46
a) Los primeros diez años de su creación	47
b) Después de los años cincuenta	47
3.2 Corporación de Fomento de la producción en la actualidad	55
a) Principales programas de financiamiento	56
b) Resultados de los últimos años	58
La banca de desarrollo en Brasil: El caso de BNDES	66
4.1 BNDES durante la SI	67
a) Los primeros diez años del BNDES	67
b) BNDES después de los años ochenta	68
c) BNDES después de la estabilidad económica	69
4.2 El Banco de desarrollo de Brasil en la actualidad.	80
a) Principales programas de financiamiento	81
b) Resultados en los últimos años	85
Conclusiones	93
Bibliografía	98

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA BANCA DE DESARROLLO: EL CASO DE NAFINSA EN MÉXICO, CORFO EN CHILE Y BNDES EN BRASIL.

INTRODUCCION

La banca de desarrollo en América Latina tuvo una participación importante dentro el desarrollo industrial, principalmente durante el periodo sustitutivo de importaciones, sin embargo estas instituciones en los últimos años han perdido importancia dada una mayor apertura en sus economías. No obstante, se han desarrollado esfuerzos para transformarlas en entidades más seguras bajo una modalidad de segundo piso, otorgando créditos de largo plazo cuyo principal beneficiario es el sector privado y las Pymes. La experiencia de países exitosos muestra que la participación de la banca de desarrollo ha sido fundamental para su crecimiento, aun teniendo una política de apertura y énfasis en el mercado. Por lo que el presente trabajo busca analizar cuáles han sido los resultados y consecuencias de dichos esfuerzos.

Esta tesis analiza el papel de la banca de desarrolla a lo largo del proceso de industrialización. Tomamos como casos de estudio a Nacional Financiera en México, CORFO en Chile y el BNDES en Brasil. En México la banca de desarrollo fue pieza importante durante los primeros años de su industrialización, como para Chile y Brasil fungiendo como agente financiero durante el proceso sustitutivo de importaciones con un papel importante para llenar vacíos no atendidos por una banca comercial insuficientemente desarrollada a veces y otras desinteresada en proyectos riesgosos.

Nos interesa mostrar como estas instituciones han evolucionado en sus objetivos y estructura ante cambios en su estrategia obligados a su vez por el entorno macroeconómico y las decisiones de política que las afectan. Específicamente a través de este análisis queremos ilustrar la transformación de

los objetivos de la banca de desarrollo en los tres países en donde hay un menor énfasis en el financiamiento de grandes proyectos de desarrollo que fueron motivo de la creación de estas instituciones, a favor de enfocar más hacia el financiamiento a aquellos segmentos de mercado que no encuentran cabida en la banca comercial, siempre que cumplan criterios de eficiencia. Intentamos hacer un análisis comparativo de la evolución de estas instituciones. De esta comparación se perfila que la banca más ligada a metas de desarrollo económico es el BNDES de Brasil.

La tesis consta de tres capítulos. En el primero mostramos a partir de los fallos de mercado y mercados imperfectos la existencia de la banca de desarrollo que atiende las necesidades de empresas y proyectos que no tendrían cabida en el sistema financiero de los países semindustrializados porque generan externalidades o porque se trata de empresas con mayor riesgo.

En el segundo capítulo se hace un estudio de Nacional Financiera. Se describen las etapas por las que atravesó la institución para adecuarse al modelo de desarrollo del país, desde su creación a los recientes años de operación. La primera etapa que se analiza es la llamada sustitución de importaciones, en la que había políticas proteccionistas para detonar un proceso de industrialización nacional. En este periodo las instituciones de fomento fueron parte fundamental en la creación de fondos, empresas e instrumentos que contribuyeron en gran medida al desarrollo del país en esos años. Después la economía cambió su modelo de crecimiento a una apertura económica en donde Nacional Financiera tuvo que cambiar el papel que venía desempeñando e implementando nuevos instrumentos, así como esquemas de financiamiento para aumentar su participación y lograr sus objetivos.

En el tercer capítulo se analiza la banca de desarrollo en Chile, el caso de la Corporación de Fomento de la producción (CORFO), institución creada para impulsar las actividades productivas en ese país. Se describe la trayectoria de esta institución desde su creación hasta los últimos años. Se observan también

profundas transformaciones después de la apertura comercial, y una labor interesante en el apoyo a pymes y otra gama de tareas.

El cuarto capítulo aborda el caso de Brasil, enfatizando en el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), en donde se analiza la trayectoria de esta institución desde su creación en 1952 hasta su consolidación como una de las instituciones claves para el desenvolvimiento de la economía brasileña. El BNDES atravesó por diversas modificaciones en su estructura así como la banca de desarrollo en general principalmente durante los años ochenta, muchas de estas instituciones no lograron adaptarse a la nueva modalidad, por su parte al BNDES estas reformas le permitieron diversificar sus líneas de crédito.

Finalmente se desarrollan las conclusiones, en donde se hace un recuento del papel que han desempeñado estas instituciones de fomento, al mismo tiempo tratando de analizar las similitudes y diferencias en su desempeño así como las estrategias que adoptaron en los últimos años.

CAPITULO I

1.1 La necesidad de una Banca de Desarrollo

En la teoría, la banca de desarrollo se justifica porque hay segmentos de la demanda que no tienen acceso al crédito. Esto se explica por dos aspectos. El primero se relaciona con el concepto de economías externas de Marshall en donde estas dependen del desarrollo general de la industria, es decir son economías de producción externas a la empresa pero internas a la industria. La creación de instituciones de banca de desarrollo en México así como otros países emergentes está vinculada con esta explicación.

Como es sabido, a lo largo del proceso de desarrollo hay un conjunto de obras de infraestructura cuyos beneficios son para una colectividad, y no pueden ser apropiados por empresarios particulares. En tal forma que estos empresarios no tienen incentivos para invertir en ella, ni la banca comercial para financiarlos. Es así que un objetivo importante de la banca de desarrollo se encuentra en la necesidad de mitigar fallas de mercado otorgando créditos de largo plazo en aquellos proyectos de desarrollo económico que generan economías externas.

Por otra parte, en situaciones de países con un sector bancario poco desarrollado o una banca comercial muy concentrada, el fallo de mercado puede ser un obstáculo importante para el desarrollo económico. La atención a determinados segmentos, sectores o actividades pueden no ser lo suficientemente lucrativa para la banca comercial o porque ésta es adversa al riesgo o porque no se alcanzan suficientes economías de escala o no se haya acumulado capacidad suficiente para ser gestionados en forma adecuada. En cualquier forma, la maximización de beneficios individuales no es eficiente desde el punto de vista social. En ese contexto, los bancos tenderán a privilegiar los proyectos que sean

más rentables desde el punto de vista privado sin importar si lo son desde el punto de vista social.

No puede haber una política de desarrollo sin la creación de este tipo de instituciones. En los países en que la banca de desarrollo tiene mayor impacto, sus actividades han correspondido de modo general, a una política de Estado en el marco de colaboración que debieran tener todas las actividades de las diferentes entidades y organismos públicos. Gracias al servicio de banca y crédito de largo plazo ha sido posible atender el impulso de sectores, regiones o actividades prioritarias.

Existen bancos para canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento de un sector en particular, industrial, el sector agropecuario o la pesca, o en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Las instituciones de banca de desarrollo tienen por objeto financiar proyectos prioritarios para el país y estimular con equidad y eficiencia el desarrollo económico nacional.

En conclusión cuando las economías externas son importantes crean un espacio de actuación para la banca de desarrollo la cual puede fomentar actividades que no son lucrativas para un sector privado pero cuya trascendencia social es indiscutible porque son promotoras de cultura, innovación o desarrollo sustentable.

Un segundo aspecto que sustenta la presencia de la banca de desarrollo radica en la selección adversa que sufren las pequeñas empresas al solicitar crédito a la banca comercial.

El mercado de crédito se caracteriza por información asimétrica entre prestatarios y prestamistas. Como se señala, en la literatura en estos mercados es muy común que se dé lugar la selección adversa. En el caso del mercado del crédito significa que el crédito que las empresas pueden obtener depende de la

información que tienen los bancos sobre ellas. Como esta información es necesariamente incompleta lo más probable es que algunas empresas no puedan acceder al crédito porque los bancos evitan el riesgo de un crédito insolvente.

Dado lo anterior existe una amplia discusión en torno a la manera en que el mercado de crédito alcanza el equilibrio. Por otra parte hay grandes proyectos de inversión a largo plazo que acarrearán gran incertidumbre. Se trata de proyectos con externalidades que los bancos en forma individual consideran riesgosas.

Diversos autores señalan que los problemas de asimetrías de la información en los mercados de crédito se resuelven mediante mecanismos de señales y/o filtros como son la disposición de los solicitantes a aceptar ciertos montos y tasas de interés (Milde y Riley 1988, Stiglitz y Weiss 1981) y generar racionalización del crédito.¹

La discusión se centra en el papel que juega la tasa de interés en el mercado crediticio. Se habla de un filtro, cuando en un mercado con información asimétrica la parte desinformada toma medidas para distinguir o filtrar entre los distintos tipos de prestatarios. Stiglitz y Weiss (1981) y Milde y Riley (1988) señalan que la tasa de interés puede jugar diferentes papeles en la determinación del equilibrio en el mercado de crédito: como filtro para el racionamiento del crédito o como mecanismo de incentivo para diferenciar los requerimientos de los solicitantes de crédito entre los distintos tipos de prestatarios. Así, dada la información asimétrica la parte desinformada, que en este caso son los bancos respecto de las empresas, toma medidas para distinguir o filtrar entre los distintos tipos de prestatarios.

El hecho de que la selección de un banco se sesgue en contra de ciertas empresas o proyectos se conoce como una selección adversa. Puede darse a través del manejo de la tasa de interés y se les cobra más alto a los prestatarios

¹ Esta sección sigue de cerca el análisis de Jen-ai de la Cruz Juárez

que el banco considera con menor probabilidad de pagar el préstamo. Por tanto la tasa de interés es un filtro que utilizan los bancos para distinguir a los “buenos” de los “malos” prestatarios. El banco busca incrementar su retorno esperado, es por ello que prefiere los proyectos que tengan mayor probabilidad de pago y filtra a los prestatarios buenos de los malos en función de su preferencia por los niveles de tasas de interés. Otra forma de elevar el costo del crédito es la solicitud de garantías muy altas o imposible de lograr para la empresa.

El comportamiento de los prestatarios se modifica ante variaciones en la tasa de interés o el costo de los préstamos, y por su parte, los bancos utilizan a la tasa de interés para evaluar la disposición de los prestatarios para emprender proyectos riesgosos o de baja probabilidad de éxito. Así, se da una relación positiva entre el nivel de la tasa de interés y el nivel de riesgo de los proyectos que aceptan los prestatarios. Sin embargo más riesgosos son los que pueden incumplir con el pago.

Por otra parte, a quienes pretenden emprender un proyecto de alto riesgo el banco le requerirá una tasa muy alta ya que la probabilidad de fracaso ó de no pago es alta. El prestatario al tener alto riesgo sabe que podría no pagar el crédito que se le otorgue y por ello, acepta una tasa muy alta, en otras palabras podría ser un mal cliente para el banco.

Stiglitz y Weiss (1981) señalan que existe una tasa de interés que se considera de equilibrio aun cuando no es la tasa donde la oferta y demanda del crédito se igualen. Ello es así porque los bancos no necesariamente otorgan el crédito a la tasa de interés de equilibrio. Una tasa de interés muy elevada puede atraer a prestatarios que están dispuestos a no pagar. De aquí que la tasa de equilibrio es una tasa menor a la que iguala la oferta con la demanda por fondos prestables, ya que permite a los bancos atraer proyectos menos riesgosos y con mayor probabilidad de pago. Pero que implica un racionamiento al crédito ya que la demanda de fondos prestables es mayor que la oferta.

El racionamiento crediticio por parte de los bancos lo podemos resumir en:

1. Cuando la demanda por fondos prestables a la tasa de equilibrio excede la oferta de fondos prestables. En este caso cualquier banco que de forma individual incrementa la tasa de interés reducirá su retorno por peso prestado, ya que los solicitantes dispuestos a aceptar préstamos a una tasa mayor son aquellos de mayor riesgo y de menor probabilidad de pago.

2. Cuando la tasa de interés es menor a la de equilibrio que iguala la demanda con la oferta ya que en esta situación se atraen a los prestatarios menos riesgosos.

El incremento de la tasa de interés podría llevar a los prestatarios a tomar acciones contrarias a los intereses del prestamista, lo que daría incentivos al banco para racionar el crédito en lugar de incrementar la tasa de interés cuando hay un exceso de demanda de fondos prestables, éstos eligen una tasa a la cual puedan atraer a los prestatarios que puedan pagar el préstamo a dicha tasa, sin que incurran en acciones contrarias a los intereses del banco

Si los bancos asumen que se encuentran en un mercado con información imperfecta respecto a la calidad del proyecto, prefieren proyectos de menor riesgo que representan una mayor probabilidad de pago. En otras palabras, prefieren montos menores a mayores; ante esta situación los grandes bancos tienden a no otorgar crédito a las PyME, que por su naturaleza tienen menor fortaleza financiera, su administración a menudo no es formal. Señalan que ello se debe a la incapacidad de éstas para ofrecer información sobre su solvencia, capacidad de pago y rentabilidad de su proyecto, en términos medibles. De igual manera los grandes proyectos de infraestructura a cargo del gobierno hubieran requerido por los bancos una tasa de interés muy alta o habrían sido rechazados por los bancos. Al mismo tiempo la puesta en marcha del Estado hubiera sido inválida.

Por ello se hace necesaria la presencia de instituciones financieras cuyos objetivos no sean solo las ganancias sino el desarrollo económico, lo cual justifica

la creación de la banca de desarrollo en distintos países. En México, esta discusión ha estado presente desde los inicios de la industrialización. Por ejemplo, para Ortiz Mena la Banca de desarrollo en el gobierno debería establecer una política de asignación selectiva de crédito ... “Actuamos en dos vertientes, la primera: cuantitativa mantener el volumen total de la circulación monetaria y el crédito a un nivel congruente con las metas de estabilidad macroeconómica ; la segunda: cualitativa buscar o dirigir los flujos de crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social, y propiciar el desarrollo de largo plazo del país”. (Romero Sotelo 2005)

Por lo anterior, el gobierno crea instituciones financieras especializadas que encaucen de manera eficiente a los sectores más riesgosos y a las empresas que tienen deficiencias para alcanzar un financiamiento dentro de este mercado debido a los altos costos, en las que se encuentran las PyMe y nuevos proyectos con un mayor riesgo.

Rommy Calderon (2005) define que la banca de desarrollo deber cubrir los espacios que deja la banca comercial (micro, pequeñas y sectores de alto riesgo), además de la ausencia de mercados de capitales que satisfagan los requerimientos de inversión a mediano y largo plazo “...Para llenar este vacío surgió la necesidad de crear un sistema especializado para la intermediación de recursos en el mediano y largo plazo, y facilitar los servicios extrabancarios no cubiertos por la banca comercial tradicional...”²

Uno de los problemas a los que se ha enfrentado la banca de desarrollo es la falta de una normatividad para el uso y protección de sus recursos, en su lugar han basado sus objetivos en criterios políticos, lo que ha llevado a estas instituciones a un inadecuado manejo del riesgo del crédito. Como ejemplo se puede mencionar una menor tasa de retorno con respecto a la tasa de la banca comercial, la falta de transparencia presupuestaria y alto costo en el financiamiento de sus recursos.

² Rommy Calderon(2005) Pag. 10

Hoy día se considera necesario que estas instituciones realicen sus funciones de intermediación financiera y canalicen recursos hacia el sector productivo, sin comprometer la estabilidad financiera y macroeconómica; se requiere entre otros factores, de una adecuada política pública en el ámbito de la regulación y supervisión financiera, que equilibre riesgos y retomos en la cartera de los intermediarios financieros y que cautele la solvencia y estabilidad del sistema.

Así Titelman (2003) plantea la necesidad de expandir la cobertura de los servicios financieros sin debilitar las normas prudenciales de regulación y supervisión en el manejo del riesgo, abre un importante espacio de acción para la banca de desarrollo, bajo los principios de complementariedad y transparencia, en donde sus instrumentos financieros se basen por criterios similares a los de mercado. Adicionalmente deben llevar a cabo acciones y programas en capacitación, tecnología y asistencia; que ayuden al financiamiento de pequeñas empresas y sectores que no cubre la banca comercial. Por lo tanto los bancos de desarrollo buscan realizar sus objetivos sin perder viabilidad y complementariedad financiera.

Una visión considera que las actividades de la banca de desarrollo se enfocan 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. Otro segmento de la clientela natural de la banca de desarrollo, además de la pequeña y mediana empresa, el sector rural deben ser las actividades innovativas que por las externalidades e incertidumbre registran costos de intermediación más altos y riesgos menos diversificados.

Marín Maydón (1994) menciona que otra posibilidad a una banca de desarrollo es que los bancos comerciales sean los canales del crédito de

desarrollo, pero sobre la base de un esquema operativo que no los hiciera asumir los costos financieros de dicho fomento, si los bancos comerciales no deben pagar el subsidio del crédito, la necesidad de canalizar recursos preferenciales hacia las actividades prioritarias debe satisfacerse logrando que la banca de fomento induzca a esa otra banca. En este campo se dispone de distintos instrumentos para impulsar a los intermediarios a realizar actividades que no les son atractivas por su naturaleza, o por ser altamente riesgosas o costosas, pero que deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social.

Para el autor, la oportunidad de la desestatización bancaria lograría un mayor grado de competencia, permitiendo una delimitación más clara entre las actividades de financiamiento comercial y las de fomento. Los bancos de desarrollo han tendido a evolucionar en este sentido, canalizando los recursos a través de la banca comercial y otorgando garantías, como se verá adelante.

En suma, la banca de desarrollo surge por la necesidad de financiar aquellos agentes y sectores de crédito que la banca tradicional no cubre, ya que existe una selección adversa del crédito, fallos de mercado y asimetría en la información. Como se verá adelante gracias a estas instituciones se realizaron programas de finamiento para el sector productivo y el gobierno que fomentaron el desarrollo. Así en el periodo reciente la visión desarrollista de la banca de desarrollo fue cambiando hacia una que plantea que las tensiones del sistema financiero deben canalizarse positivamente, y la banca de fomento debe cumplir con su responsabilidad de ser alentadora de la comercial y de formular estrategias para interesarla en operaciones prioritarias en que supuestamente no quiere participar; todo en lugar de simplemente insistir en sustituirla y en olvidarse de promoverla.

CAPITULO II

La Banca de Desarrollo en México: El caso de NAFINSA

INTRODUCCION

Este capítulo describe la trayectoria de Nacional Financiera, desde su creación ante la falta de organismos especializados en el fomento y apoyo de una política industrial, que aportara financiamiento a ciertos sectores claves de la economía y que eran fundamentales para el desarrollo del país, de ahí que se describirá el contexto en el que se creó esta institución de fomento y el papel que tomó para esos años dentro del sistema económico y financiero. Analizaremos las modificaciones en su comportamiento y estructura que la institución desempeño para mantenerse como parte fundamental dentro del financiamiento productivo. Se referirán las formas en las que ha innovado la institución en prácticas para allegarse de financiamiento dentro del sector bursátil, la creación de instrumentos financieros, las modificaciones a sus fideicomisos y las formas de canalización a diversas empresas y sectores.

2.1 El surgimiento de Nacional Financiera durante la SI

Anterior a los años treinta la economía mexicana había sido parte de grandes cambios en las estrategias de desarrollo, que darían fin en los años de la crisis del sistema capitalista en 1929. A partir de este periodo la política nacional estuvo orientada hacia la creación y organización de instituciones y formación del nuevo sistema financiero mexicano.

El Estado tomaría un nuevo rumbo en tanto a su forma de intervencionismo en pro del desarrollo económico del país, es decir el nuevo modelo económico se caracterizaría por una economía mixta, lo cuál permitió al Estado consolidarse como un agente indispensable para el buen funcionamiento de la economía.

Como señala Rosa Olivia Villa (1976) en cuyo estudio nos basamos en este periodo, la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía mexicana fue muy importante a partir del periodo posrevolucionario ya que a partir de estos años se le asignaron responsabilidades como promotor económico, agente productivo directo y como defensor de los niveles de vida y consumo de las mayorías, en suma, como regulador de las fuerzas del mercado.

El nuevo mecanismo regulador de una economía mixta debería ser la limitación de las fuerzas del mercado, mediante el cual no solo se elimina cierto tipo de excesos como prácticas monopólicas y especulaciones sino que se persiguiera un propósito más amplio de equilibrio socioeconómico. De igual manera se esperaba que en una economía mixta las decisiones de asignación de recursos no se tomaran exclusivamente de acuerdo con las fuerzas del mercado, sino también en función de ciertos principios de planeación. Esto implicaba modificar o encauzar las acciones privadas que se oponían a dichos principios, sea regulando créditos, decisiones de inversión o patrones de consumo.

Siguiendo a la autora, el carácter mixto de la economía mexicana distaba mucho de ser claro y contundente. Para empezar no había un principio de planeación, ni un conjunto de objetivos precisos y detallados para el uso de recursos ni prioridades bien definidas; por sectores ni mecanismos compulsivos que aseguraran el logro de ciertas metas de política. Uno de los problemas fundamentales en torno a las políticas de desarrollo en el país fue el carácter disperso y coyuntural, que se construyó en torno a los problemas del crecimiento industrial.

La intervención del Estado en diversas ramas de la producción, la política de inversiones públicas y una serie de disposiciones de fomento; formaron parte de una estrategia que en realidad tendió a asegurar y afianzar el buen funcionamiento de la economía de mercado. Si analizamos los esfuerzos que realizó el Estado a partir de 1934- 1974 se puede comprobar que no sólo en términos de los gastos de inversión sino también en términos del presupuesto público global, la tasa de crecimiento promedio de la inversión pública Federal fue de 17.6% anual.

A partir de estos años, la política económica del país se basó en el manejo de crecimiento del mercado interno. La intención del Estado mexicano se centró en sustituir los recursos externos que habían sido los soportes del modelo anterior, por instituciones de fomento para aquellas actividades que promovieran el desarrollo interno del país, impulsar el saneamiento y desarrollo del sistema bancario principalmente en áreas productivas estratégicas que no eran atendidas por la banca privada, la generación de nuevos esquemas de desarrollo e inversión a largo plazo tanto para el Estado como para toda la economía, lo cual generó a su vez cambios en los patrones monetarios y financieros.

A lo largo de la sustitución de importaciones se crearon instituciones financieras de carácter público como varios de desarrollo sectorial. Banco

Nacional de Ahorros y Servicios (1949), Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), Banco Nacional de Obras y servicios públicos (1933), Financiera Rural (1935) pero sin duda Nacional Financiera fue la más importante en cuanto al monto de sus financiamientos y su capital. (Luis Anaya Mora, 2007)

Nacional Financiera surgió en 1934 como parte del proyecto nacional de esos años para el desarrollo económico, en donde canalizó los recursos hacia el financiamiento del sector productivo principalmente, lo cual se vio reflejado en importantes cambios industriales. En un principio la institución fue creada con la finalidad de movilizar recursos financieros hacia actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria. (Informe Anual Nafin, 2006)

Volviendo al estudio de Villa (1976) las actividades a las que estuvo dedicada la institución quedaron estipuladas de acuerdo a la ley del 24 abril de 1934; fomentar el crédito territorial, a través de fraccionar o enajenar los predios rústicos aportados por el Gobierno Federal, los particulares o instituciones a las que por ley les estaba prohibido poseer inmuebles, suscribir o contratar empréstitos públicos o privados; comprar, vender o recibir en depósitos acciones, bonos y valores de cualquier clase y hacer sobre dos últimas atribuciones su función en el mercado de valores; encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles; y actuar como agente financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el campo industrial principalmente la institución asumió como objetivo fungir como agente financiero del sector público, movilizar recursos para apoyar los programas de aprovisionamiento, de infraestructura así como las grandes obras que desarrollaba el gobierno Federal y los organismos de empresas públicas. Promovió y desarrollo múltiples empresas paraestatales y mixtas que han venido a llenar necesidades importantes de oferta de insumos básicos; y el apoyo en

proyectos concretos a la iniciativa privada, sobre todo en la pequeña y en la mediana industria a través de una serie de mecanismos crediticios, financieros y técnicos.

En 1937 Nacional Financiera amplió sus funciones ya que comenzó a emitir sus propios títulos de deuda, es decir inició sus actividades dentro del sector bursátil que para esos años aún era un mercado incipiente y de gran desconfianza, por lo que la institución tendría la encomienda de consolidar las nuevas inversiones públicas como fuerza motriz del crecimiento económico; el monto de estos títulos de deuda ascendió a los 500,000 pesos en moneda nacional, con intereses del 5% y a plazos de 10 años.

Un cambio importante para la institución fue a partir de 1940, cuando se le dio a Nafin el giro de institución de fomento.

“...Se definió a Nacional Financiera como la institución capacitada para promover la inversión de capitales en obras y empresas que requieran enormes sumas, y en las cuales la recuperación del capital tuviera que ser lenta. Se estableció que la institución no sería una competencia de los bancos existentes, por el contrario se dedicaría a auxiliar a aquellos de la economía nacional cuyas necesidades de crédito no pudieran ser atendidas por los bancos comerciales...”¹

Para 1940 también se hizo una modificación en la forma de intervenir en el mercado nacional de valores, ya que se pretendía que la Institución promoviera las actividades industriales sirviéndose de fondos obtenidos en dicho mercado, además se le asignó explícitamente la función de vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo. En 1947 se le autorizó obtener fondos del exterior.

En términos generales durante la ISI Nafinsa además de la canalización de recursos al sector público al mismo tiempo orientó sus esfuerzos al fondeo de la infraestructura y al desarrollo de múltiples empresas paraestatales y mixtas. En el siguiente cuadro se muestra la participación que tuvo Nafinsa durante 1942-1975,

¹ Rosa Olivia Villa. Pp. 10

en donde claramente se aprecia que durante 1942 -1949 hubo una participación importante por parte de la institución dentro del sistema bancario.

CUADRO 2.1
CRECIMIENTO MEDIO DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL
SISTEMA BANCARIO Y POR NACIONAL FINANCIERA
(Por ciento)

Periodo	Sistema bancario	Nacional Finandera			Operaciones por aval o Endoso
		Total	Créditos otorgados	Inversiones en valores	
1942-75	18.2	19.9	27.8	12.7	24.9
1942-49	22.6	33	73.7	14.9	55.8
1950-59	15.8	17.5	17	5.1	29.2
1960-64	17.3	16.7	16.3	9.6	19.9
1965-69	16.2	11.9	18.3	3.6	2.6
1970-75	18.6	16.4	16.9	15.1	15.6

Fuente: Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A.. Citado pro Rosa Olivia Villa, 1976.

Como resultado de las modificaciones a la institución durante 1941-1942, se generó un incremento en los montos destinados a la creación de infraestructura, y el comienzo de un papel importante como agente financiero en el exterior, ya que en estos años obtiene su primer crédito por parte del Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos.

CUADRO 2.2
FINANCIAMIENTO POR RAMAS ECONOMICAS CONCEDIDO POR NACIONAL FINANCIERA

Ramas económicas	(En por ciento)						
	1934	1940	1950	1960	1965	1970	1975
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
Infraestructura	2	14.5	14.9	9.6	17.3	30.6	21.3
Industrias	44.7	11.4	65.3	81.5	73.9	65.6	73.6
Básicas	0.3	8.2	48.1	63.4	56.9	47.8	56.6
Otras de transformación	43.8	3.2	17.2	18.1	17	17.8	17
Otras actividades	53.3	74.1	19.8	8.9	8.8	3.8	5.1

Fuente: Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A. citado por Villa (1976)

La promoción de nuevas empresas fue parte de las tareas que Nafin realizó durante sus primeros años. Como ejemplo se puede mencionar la fábrica de papel de Atenquique, que aportó una gran experiencia, dada la complejidad técnica y

estratégica dentro de la rama industrial y de inversión que ningún otro proyecto había tenido.

Otra de las aportaciones que realizó Nafinsa para estos años fue la creación de Altos Homos, S.A. a la que se le ha calificado como uno de los más importantes avances industriales en la reciente historia de México. Ya que para echar andar este proyecto la institución tuvo que tomar toda la responsabilidad a falta de interés por parte de los empresarios de la época; en 1944 empezó la operación de la fábrica y hacia 1974 aumentó considerablemente su producción.

Los intereses de ésta institución se canalizaron a otros sectores de importancia nacional como fue el caso del sector minero, entre los que se pueden mencionar la creación de la Compañía Azufrera Panamericana, S.A, la Compañía minera Cananea, S.A. y la compañía minera Autlán, S.A. de C.V., estos proyectos se realizaron durante el periodo de 1967-1974.

Nacional financiera en los siguientes años realizó un continuo esfuerzo por seguir fomentando el sector industrial, lo anterior se puede comprobar debido a que durante 1974- 1975 participó en la formación de empresas importantes como: Compañía Minera Autlán S.A., de C.V. Alimentos del Fuerte, S.A., Motores Perkins, S.A., la Tabacalera Mexicana S.A., Condumex, S.A. y Suecomex, S.A., sin dejar de mencionar que las formas y los campos en los que intervino fueron diversos y muy variados.

Para los años 50's Nacional Financiera proporcionaba la mitad de los recursos que en conjunto el sistema bancario otorgaba a la rama industrial. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los desembolsos de esta institución de 1942 a 1974.

CUADRO 2.3

PARTICIPACION DE NACIONAL FINANCIERA EN EL FINANCIAMIENTO A LA INDUSTRIA			
(Saldos al 31 de diciembre en millones de pesos)			
	Financiamiento del sistema bancario a la industria	Financiamiento NAFIN a la industria	Participación %
Año			
1942	499	24	4.8
1945	1443	347	24
1950	4396	1460	33.2
1955	10412	5208	50
1960	24062	11052	45.9
1965	49681	18856	38
1970	99052	29432	29.7
1974	155342	56529	36.4

Fuente: Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A. citado por Villa (1976)

En 1953 se buscó un medio para poder satisfacer las necesidades de las Pymes, fue así que se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y pequeña (FOGAIN). Este organismo fue concebido desde sus inicios como parte de un fideicomiso de Nacional Financiera y es importante señalar que fue el primero en su género en América Latina.

En 1972 FOGAIN cambió su forma de operar ya que a partir de esta fecha pudo canalizar sus operaciones no sólo a través de la banca privada, sino también por medio de las instituciones nacionales de crédito, al mismo tiempo estableciendo un sistema de tasas de interés preferenciales.

Los resultados de este esquema de financiamiento dieron lugar al beneficio de un gran número de empresas, ya que durante sus primeros veintidós años se apoyaron de estos esquemas 10 712 empresas de las ramas más variadas.

Más tarde, en 1972 se creó por el Gobierno Federal un Fondo Nacional de fomento Industrial (FOMIN); con la finalidad de fortalecer el desarrollo regional así como impulsar la descentralización industrial, crear nuevas fuentes de trabajo,

contribuir con el mejoramiento de la balanza de pagos, promover la creación de tecnología propia y formar una planta industrial debidamente integrada.

Asimismo Nacional Financiera impulsó sectores específicos: en 1957 se creó un Fondo de Garantía de Fomento al Turismo (FOGATUR) que en 1974 se fusionó con el Fondo de Infraestructura Turística para así dar lugar a lo que se conoce como Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), dentro de las acciones que encabezó este fondo se relacionaron principalmente al desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos, así como fomentar los ya existentes. Otra de sus encomiendas fue la expansión de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística y la promoción de inversión en proyectos encaminados al desarrollo de este sector.

En general durante 1964-1969 se inició una recuperación sostenida de los componentes del financiamiento total otorgado por la institución.

CUADRO 2.4

PARTICIPACION DEL TOTAL DE RECURSOS CANALIZADOS A LA ACTIVIDAD ECONOMICA POR NAFINSA EN EL FINANCIAMIENTO GLOBAL CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO (Saldos al 31 de diciembre en millones de pesos)			
Años	Total del sistema Bancario	Total NAFIN	Participación %
1942	2037.8	243	11.9
1945	4152.4	802.4	19.3
1950	9358.6	2236.9	23.9
1955	19831.6	6321.7	31.9
1960	44043.4	13567.5	30.8
1965	96965.7	25522.9	26.3
1970	204652.6	44863.7	21.9
1975	500974.1	95757.7	19.1

Fuente: Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A.

En suma, Nacional Financiera buscó abrir en su totalidad todos aquellos requerimientos para el país en cuestión de favorecer a una industria nacional. Sale de los objetivos de esta tesis mencionar el cúmulo de fondos y programas creados

por Nafin y estamos de acuerdo con Villa cuando señala que Nacional Financiera fue un respaldo fundamental de la política de inversiones públicas en infraestructura y jugó un papel decisivo en materia de fomento de la industria básica. En la sustitución de importaciones sus principales vías de acción fueron el apoyo crediticio, la promoción y la inversión directa a través de mecanismos específicos de operación. La importancia que tuvo Nacional Financiera durante sus primeros cuarenta años de operación no sólo se mide por el monto de sus actividades crediticias, sino por las modalidades en las que esta tuvo incidencia.

2.2 Nacional Financiera después de la crisis de la deuda

En tanto que el crecimiento de la economía mexicana durante la sustitución de importaciones se caracterizó por tener un gran dinamismo, para los años ochenta se dejó sentir una crisis económica, que vino acompañada de inflación, a lo cual ni el país ni las instituciones estaban preparadas. De ahí que a partir de esos años se planteó en México la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales, tanto en el nivel macroeconómico como en el campo más concreto de las distintas instituciones integrantes del sistema productivo.

Diversos analistas señalan que la restricción global de recursos exigió un reordenamiento interno de la administración pública y, en particular el adelgazamiento del déficit en sus finanzas. Además el carácter externo de los factores que limitaban el nuevo endeudamiento y los ingresos por las ventas de petróleo, requirió la necesidad de impulsar una apertura económica, capaz de fortalecer la eficiencia del aparato productivo y de servir de plataforma para la generación de divisas, por la vía de las exportaciones no petroleras. (Maydón, 1994)

La banca comercial había sido estatizada a principios de los ochenta y reorganizó un sistema descentralizado, de competencia y rentabilidad. Por otro lado la mayor parte de los proyectos directamente promovidos por la institución entre los años setenta y 1981, derivaron de dos programas institucionales prioritarios: el de Bienes de Capital y el de Materias Primas Básicas, concebidos por grupos multidisciplinarios de la institución y el primero con asesoramiento de la ONU. La presencia inversora de Nafinsa, a fines de 1981 sobresalió en los capitales de 145 empresas industriales en 67 de las matrices desde su fundación (Rey Roman, 1996)

A partir de estos años la banca de desarrollo en México tuvo como principal objetivo el dinamismo del sector privado, lo que conllevó a la necesidad de alterar la forma de operar de dichas entidades públicas. Tomando en consideración que durante el período 1977-1988, aproximadamente el 70% de los créditos de la banca de desarrollo se orientaron al sector público no financiero, una de las primeras reformas consistió en revertir dicha tendencia. (Cloter, 2000)

Dentro de las Reformas institucionales que se dieron en estos años, numerosas organizaciones no lograron adaptarse a los cambios, por lo que se vieron en la necesidad de concluir sus operaciones, ya que la aceleración del crecimiento de los precios durante el decenio de los ochentas se registró sin que se acompañara de un ajuste paralelo e inmediato de las tasas de interés cobradas en el financiamiento preferencial.

La urgencia del apoyo a los distintos sectores en medio de una crisis económica operó en contra de la preservación del patrimonio real de las instituciones de fomento y de sus programas; este fenómeno no sólo se vivió en México, también en algunos países de América Latina, por lo que durante 1982-1989 para el caso de la banca de fomento en México cerró 332 sucursales de las 864. (Maydón,1994)

Para el caso concreto de Nacional Financiera, durante este periodo terminó sus relaciones con el Banco Internacional. Se dio un proceso de desincorporación y liquidación de empresas en las que participaba con capital de riesgo, sin embargo muchas de estas empresas se encontraron con graves problemas de liquidez y en la imposibilidad de cumplir con sus compromisos financieros; fue así que varias se liquidaron.

Lo anterior Maydón (1994) lo aclara mencionando, que al no ofrecerse un mecanismo estable para la corrección de las distorsiones impuestas por la inflación, las empresas con pasivos reestructurados quedaban en el mismo

camino peligroso de la amortización acelerada y tenían el riesgo de tener que solicitar una nueva renegociación financiera más adelante, incluso a pesar de haber contratado intereses muy bajos.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del número de empresas en las que participaba Nacional Financiera durante 1980 a 1988, en donde se aprecia una importante reducción tanto en el número de empresas como en la participación accionaria.

CUADRO 2.5

PRINCIPALES EMPRESAS DEL GRUPO INDUSTRIAL NAFIN 1980-1988

	Número de Empresas	% en participación accionaria
1980	83	35
1981	88	38
1982	94	39
1983	86	38
1984	81	36.8
1985	63	31
1986	67	24.5
1987	64	24
1988	65	17.7

Fuente: La economía mexicana en cifras. 1988

Como resultado de la crisis de la época, los acreditados previamente atendidos por los bancos de fomento, obtuvieron subsidios crecientes no programados. Sus obligaciones disminuyeron no por las amortizaciones directamente con pagos en efectivo, sino porque la inflación bajó su valor real y porque no existía ni reevaluación de los saldos, ni financiamiento para intereses que impidieran la caída real de los adeudos. Simplemente se cobraron tasas muy bajas.

En medio de un panorama que estuvo dominado por las presiones inflacionarias y por la necesidad de equilibrar las finanzas públicas, la banca de desarrollo tuvo que replantear su papel como distribuidora de recursos preferenciales y de otros beneficios respaldados por el sector público.

Diversas preocupaciones guiaron al cambio estructural necesario en el periodo 1982-1988; entre ellas destacaron que la banca pudiera recuperar los créditos de mejor manera, aplicando tasas de interés más cercanas a las del mercado, controlando los subsidios y elevando los niveles de la eficiencia y selectividad con que debían canalizarse el crédito de fomento.

Dentro de los cambios operacionales para las instituciones de fomento, se tomaron nuevos criterios para mejorar la correspondencia con las reglas de acción, por lo que durante 1982-1988 el comité Técnico del FOGAIN aprobó estudiar en cada sesión algunos créditos que habían sido aprobados en los niveles con jerarquía administrativa menor.

El 26 de diciembre de 1986 se publicó la Ley Orgánica de Nacional Financiera, y que actualmente sigue vigente; en donde se reformaron muchas de las acciones y objetivos. Entre estas nuevas Leyes Orgánicas se estableció la orientación basada en los principios constitucionales y la rectoría económica del Plan Nacional de Desarrollo, la especialización en la promoción y financiamiento al sector industrial y en general al desarrollo económico nacional y regional del país. Por otro lado también se buscó que los créditos fueran recuperables prácticamente en su totalidad, de ahí que se redujeron los diferenciales de interés absorbidos con cargo a la banca de desarrollo para evitar que los apoyos se desviarán a usos no programados.

La estrategia del gobierno para estos años, se centró en delimitar su intervención y el control que pudiera tener sobre las instituciones de fomento, por lo que decidió dejar al sistema financiero con un número suficiente de intermediarios, que garantizaran un grado de competencia y eficiencia aceptable, en algunos casos se optó por la consolidación de organismos. Fue por eso que durante 1988-1994 los fondos de fomento industrial se fusionaron con NAFIN, como fue el caso del FONEI que anteriormente era un fideicomiso de descuento del Banco de México; también hubo intentos de fusión como fue el caso FONEP,

el Fondo para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales, sin embargo antes de consolidarse estos cambios los organismos desaparecieron. (Maydón, 1994)

Una nueva estrategia que adoptó el FONEI fue la clasificación el desarrollo tecnológico dentro de su grupo de programas con la menor tasa de interés. Además al reconocer los riesgos de las actividades inducidas hasta sus últimas etapas comerciales, se instrumentó un sistema de crédito con pagos condicionados que le permitiría ligar las amortizaciones de los créditos a los resultados de la empresa y el proyecto a través de los años.

Siguiendo la misma línea de acción para el funcionamiento de la banca de desarrollo en México y por las necesidades que el país requería, en la primera mitad de la década de los años noventa junto con el cambio en el modelo de crecimiento económico, el gobierno buscó formalizar y consolidar la operatividad de estas instituciones, por medio de un régimen de “segundo piso”, que consistió en asignar responsabilidades que anteriormente tenía la banca de desarrollo como “primer piso”, es decir como responsable principal de las operaciones. Este nuevo régimen dotaba a los bancos comerciales de responsabilidades de cartera y de riesgo, así como la aprobación de futuros financiamientos.

Se buscó que la banca de desarrollo se consolidara en banca de segundo piso, entre otras cosas con la finalidad de eliminar los problemas de asimetría en la información crediticia que se generaba entre la banca de desarrollo-deudor y que no se compartía con banca privada, es decir la falta de información entre estas dos bancas impedía la entrada de dichos clientes a la banca comercial, lo cual justificó, que la banca pública subsidiara los costos de aprendizaje de la banca privada, para eliminar las barreras a la entrada en la asignación del crédito. (Cloter, 2000)

Para Marín Maydón (1994) esta nueva modalidad de funcionamiento se justificó ya que la banca comercial ofrece grandes oportunidades para que el sistema de crédito cuente con alternativas eficientes, ya que el trato directo de los Bancos de Desarrollo con los acreditados, en el primer piso, significaron grandes riesgos de pérdida patrimonial para estas instituciones y para todo el sector público. Es decir, dado que las garantías del sector público fueron reducidas o inexistentes, la banca comercial quedó comprometida a cuidar la recuperación de los créditos, sus riesgos y a responder ante sus clientes ahorradores; sin embargo la presencia del gobierno se justifica precisamente porque no todos los resultados que ofrece el mercado son económica y socialmente aceptables.

Sin la participación de un banco comercial, la evaluación de los créditos tendría que quedar a cargo del banco de desarrollo, lo que podría resultar más costoso por sí mismo y por su efecto probable en cuanto al monto de cartera no recuperable.

El cambio de un “segundo piso” para Nacional Financiera se tradujo en balancear decisiones técnicas, contar con un sistema que protegiera el financiamiento preferencial por medio de los bancos comerciales, ya que éstos tendrían que funcionar como canales de crédito de desarrollo, pero sobre la base de un esquema operativo que no asumiera los costos financieros del fomento. Sin embargo la banca comercial no siempre ha cumplido bien su tarea de distribuir los créditos de esta institución. (Brown y Domínguez, 2007)

El nuevo papel de la banca de desarrollo en México para Maydón (1994) implica que los bancos comerciales no deban pagar el subsidio del crédito, la necesidad de canalizar recursos preferenciales hacia actividades prioritarias debe satisfacerse logrando que la banca de fomento induzca a esa otra banca.

En este campo se dispuso de distintos instrumentos para impulsar a los intermediarios a realizar actividades que no les eran atractivas por su naturaleza, o por ser altamente riesgosas, pero que debían llevarse a cabo por razones de

prioridad económica y social. Es decir, no convenía que la banca de fomento continuara buscando formas de evitar operar con la banca comercial, porque entonces no se construye el sistema de evaluación y decisión de riesgos con el que es vital contar.

Los fondos del exterior que en algún momento fueron parcialmente responsabilidad de Nacional Financiera, en 1988 se implantó un sistema de derivación de fondos del exterior provenientes sólo de los organismos financieros multinacionales y no de otras fuentes internacionales, privadas o públicas.

Se inició una reforma financiera en 1989 que tuvo como resultado la liberalización bancaria. A su vez, con las reformas a la ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, a mediados de 1990, se restableció el régimen de banca mixta, que redefinió estructuralmente el sistema financiero nacional. Las nuevas condiciones económicas y sociales del país, la actual concepción del Estado y la necesidad de profundizar la modernización financiera, llevaron a la creación de la banca universal y la formación de agrupaciones financieras.

Esta reforma financiera se complementó cuando en 1991-1992 se privatizó nuevamente la banca, dadas las fusiones que se venían dando a principios de los años 90's se formaron 20 grupos bancarios, en los que se incluían los grandes bancos comerciales y los bancos regionales, algunos de los cuales mostraron gran viabilidad de operación. Al revertir la estatización, quedó abierta la posibilidad de admitir nuevos bancos, en particular los concentrados en algún tipo de transacción.

En síntesis, la reforma estructural efectuada a partir de 1989 se encaminó a dos propósitos fundamentales, como menciona Suárez Dávila (2008) el proceso de reprivatización de la banca y la aplicación del nuevo modelo de liberalización financiera. Sin embargo estos fueron mal ejecutados en México, lo que llevó en parte a la detonación de la crisis de 1994 y 1995. A partir de ese momento el

Estado mexicano realizó una operación de salvamento de la banca junto con un nuevo proceso de ajuste.

Señala el Banco Mundial (2005) que las privatizaciones rápidas de bancos del estado, frecuentemente han significado la adquisición de un pequeño número de grupos empresariales, como en Chile en los setentas y en México en los noventa. El resultado de una rápida privatización en un contexto de baja rendición de cuentas políticas aumentó la fragilidad financiera y el riesgo de quiebra durante esos años.²

CUADRO 2.6

IMPORTANCIA RELATIVA DE LA BANCA DE DESARROLLO Y DE NAFIN: LUEGO DE LA REFORMA

	Activos de la Banca Comercial	Activos de la Banca de Desarrollo	Activos NAFIN	Cartera Crédito vigente de la Banca Desarrollo como % de Banca Comercial	Cartera Crédito vigente de NAFIN como % de Banca Desarrollo
Promedio 80's	294.7	256.1	109.9	n.d	n.d.
1990	399	154.5	69.8	n.d.	n.d.
1991	510.6	145.8	71.1	43.2	47.5
1992	464.8	159.9	78.6	44.8	46.2
1993	529.6	202.6	99.3	46.8	46.9
1994	701.4	325.9	161.2	34.1	47.3
1995	599.5	308.7	155.0	35.2	46.0
1996	586.7	241.5	120.6	50.3	48.6
1997	451.9	180.1	88.7	48.9	45.5
1998	455	172.2	85.9	48.7	46.0
1999	445.8	160.2	71.9	48.3	44.3

Fuente: Boletines Estadísticos de Banca múltiple y de Desarrollo, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Nota: los datos de activos están en millones de pesos de 1994 (IPC=1.00)

Para calcular la década de los 80's el promedio de los activos de Nafin, se utilizaron los datos de 1982-1989

Se observa del cuadro anterior la participación de la cartera de crédito de Nacional financiera a partir de los años noventa en una tendencia decreciente, así como una pérdida considerable en sus activos después de 1994. Sin embargo los cambios estructurales seguidos desde principios de los años noventa no alteraron de manera sustancial la posición de la banca de desarrollo, si bien la medida en

² Citado por Suárez Dávila (2008) pag. 239

activos disminuyó a lo largo de la década de los noventa, su participación en el mercado crediticio permaneció alta y relativamente estable.

Menciona Cloter (2000) la participación de la banca de desarrollo posee una mayor concentración de sus activos en préstamos. Como ejemplo de ello, entre los años 1997 y 2000 la banca comercial mantuvo en promedio el 29% de sus recursos en cartera de crédito mientras que la banca de desarrollo reportaba cifras de aproximadamente 63%.

Por último cabe resaltar que la banca de desarrollo a partir de estos años en donde la apertura comercial ha permitido una mayor integración de la banca privada en el mercado de capitales internacionales, las ventajas comparativas que tenía frente a la banca privada como el costo de fondeo de divisas, han tendido a eliminarse. (Cloter,2000). Es entonces que la banca de desarrollo deberá emprender nuevas estrategias e instrumentos para los próximos años, en donde aún tenga ventajas comparativas frente a la banca privada.

En la actualidad, el sistema financiero, incluyendo a la banca de desarrollo no responde aún a los requerimientos nacionales, a pesar de los esfuerzos para eficientarla y adecuarla al modelo de crecimiento durante varios periodos. Ya que aún existen problemas estructurales que limitan su funcionamiento, por lo cual es necesario crear una política financiera para los siguientes años. (Suárez Dávila, 2008)

2.3 Nacional Financiera en la actualidad

Actualmente la banca de desarrollo en México comprende las siguientes instituciones públicas de fomento: *Banrural*, que tiene por objeto central atender al sector rural, *Banobras*, cuyos principales clientes son los municipios y estados federativos, *Bancomext*, que atiende las necesidades de aquellos que se dedican al comercio exterior, Banjército que se dedica básicamente al financiamiento de las actividades del ejército y las fuerzas armadas del país, Bansefi que promueve el proceso de transición de las entidades del sector de ahorro y crédito popular en intermediarios financieros regulados, SHF impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda y Nacional Financiera que ofrece servicios financieros al sector industrial, comercial y de servicios. (Brown y Dominguez, 2007)

Al presente, las instituciones de banca de desarrollo en México están orientadas a las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas. Adicionalmente, estas instituciones deben preservar y mantener su capital, garantizando, la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de sus recursos.

Nacional Financiera y las otras instituciones de fomento actúan de acuerdo a las prioridades que marcan el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y de acuerdo a los programas regionales y sectoriales, que correspondan a su sector de atención. (Anaya Mora, 2007)

Al dar de los informes de Nacional Financiera en los últimos años, se realizaron diversos esfuerzos con el objetivo de transformarla en una banca de desarrollo eficiente y moderna. Se concentraron grandes esfuerzos para garantizar que las operaciones tuvieran bases bien definidas así como para capacitar a su personal.

Se dio prioridad a un mejor manejo en la administración del riesgo, y a partir del 2000 la misión que fijó la institución y que aún sigue vigente, es impulsar a las pequeñas y medianas empresas en México mediante operaciones de redescuento a la banca privada, pero ahora de forma indirecta como banca de segundo piso.

Nafinsa del 2000 al 2006 aumentó el monto total de financiamiento, con una tasa anual promedio de 21.3%, en donde una gran parte de los recursos se destinaron al sector privado, con un crecimiento anual promedio de 38.5% del 2000 al 2006, como contrapartida hubo una disminución en el financiamiento al sector público de -18.7%.(cuadro 2.6)

CUADRO 2.7
FINANCIAMIENTO TOTAL NACIONAL FINANCIERA
(Millones de pesos a precios constantes 2000=100)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sector Privado	20,398.77	26,271.20	48,891.29	78,412.70	114,600.53	123,131.88	144,214.26
Sector Público	10,575.03	37,883.60	36,725.59	5,175.53	25,458.98	11,848.99	3,046.30
Operación Propia	30,973.80	64,154.80	85,616.88	83,588.23	140,059.51	134,980.88	147,260.57
Agente Financiero	15,365.96	7,553.66	6,191.11	7,249.37	2,357.47	344.53	24.53
Programas de Fomento	46,339.76	71,708.47	91,807.98	90,837.60	142,416.98	135,325.41	147,285.10

Fuente: Informes anuales de Nacional Financiera 2000-2006.

A) PRINCIPALES PROGRAMAS E INSTRUMENTOS

Los principales servicios financieros con los que cuenta actualmente Nacional Financiera son:

- Cadenas productivas
- Factoraje electrónico
- Apoyo a proveedores
- Programa de Descuento Tradicional
- Equipamiento
- Microcrédito
- Obra pública

- Capacitación y asistencia técnica y
- Modernización del autotransporte

La institución cuenta con un programa de cadenas productivas para abrir líneas de crédito a todos los pequeños y medianos proveedores de las grandes empresas denominados “EPOD”, que significa Empresa de Primer Orden” Esta línea de crédito se abre a la PYME a pesar de cualquier mala referencia comercial ya que la línea descansa sobre el riesgo de la EPOD, pudiendo así la PYME obtener tasas más atractivas, a las cuales normalmente no tendría acceso. (Brown y Domínguez, 2007)

Otro programa de fomento es el esquema del factoraje electrónico, que permite a los proveedores de bienes y servicios de Empresas de Primer Orden (EPO's), así como a proveedores del sector público, obtener financiamiento inmediato de sus cuentas por cobrar, cubriendo hasta el 100% del valor de los documentos negociables, en pesos o en dólares, sin comisiones, a tasas preferenciales y sin garantía.

A los intermediarios financieros les permite efectuar operaciones de descuento o factoraje de manera electrónica, reduciendo sus costos, posibilitándolos a ofrecer tasas competitivas y sin pago de comisiones. Nafinsa se ha incorporado al mercado de cadenas productivas sin desplazar a otros agentes económicos, por el contrario, contribuyendo de manera determinante a su desarrollo y crecimiento; en donde la participación de Nafinsa alcanza el 61% del total del mercado.(Brown y Domínguez, 2007)

Nacional Financiera cuenta con otros dos productos en apoyo a proveedores, el de *Anticipo a Pedidos y Contratos* y el de *Financiamiento a Distribuidores*. Estos productos están destinados a proveedores de EPO's y les permiten disponer de capital de trabajo suficiente desde el momento en que se tiene un pedido fincado, apoyando el ciclo productivo a partir del inicio. Los

proveedores pueden contar con una línea revolvente hasta por 10 MDP, el monto del crédito se eleva hasta el 50% del valor de cada pedido o contrato, la tasa es preferencial y se mantiene fija durante el plazo del crédito.

Los esquemas anteriores constituyeron el eje del programa de Crédito de Segundo Piso al sector privado. Nafin cuenta además con otros instrumentos institucionales importantes, el *Programa de Descuento Tradicional*, el de *Equipamiento* y los de *Microcrédito*. Estos programas canalizaron respectivamente, 22,864 MDP, 947 MDP y 945 MDP, que beneficiaron a un total de 46,951 empresas durante el 2004. (Brown y Domínguez, 2007)

El Financiamiento de obra pública estuvo destinado a brindar recursos para iniciar o terminar proyectos, bajo las siguientes características: línea de crédito revolvente disponible en un año, en dos modalidades: financiamiento para anticipo de pedidos y contratos y para pago de estimaciones. También cuenta con programas para Capacitación y Asistencia Técnica, en donde se brindan servicios de asesoría legal y técnica, impartidos por especialistas en la materia, realizados para atender las necesidades de información y práctica, de los empresarios. (Anaya Mora, 2007)

Por otro lado, el programa de “Modernización del Autotransporte”, tiene la finalidad de financiar la adquisición de unidades nuevas y semi-nuevas, destinadas a la operación de la empresa, en condiciones flexibles, incluyendo la posibilidad de completar el pago inicial a través de los estímulos para la chatarrización (Anaya Mora, 2007)

B) RESULTADOS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Con la finalidad de agilizar las operaciones de Nafin, en los últimos años, creó un sistema vía Internet y telefónico, para poder ampliar sus servicios a un mayor número de clientes, así como una Red de Negocios y Directorio Empresarial. Esta

Red para el año 2006 contaba con 60 mil empresas activas en el directorio, en donde además se realizó un sistema por el cual las empresas pueden verificar si son sujetos de crédito.

En materia de administración de riesgos, durante el 2000-2006 se tuvieron cambios significativos, ya que se definió como objetivo asegurar los créditos congruentes con el riesgo del negocio, reducir la incertidumbre de los ingresos esperados, la evaluación de los negocios así como sus objetivos y el mejoramiento de la toma de decisiones en la asignación de recursos financieros. (Informe Anual Nafinsa, 2006)

El Premio Nacional de Calidad se otorgó en el 2006 a Nacional Financiera, debido al esfuerzo continuo en la Gestión de Calidad y de los procesos que lo integran, la certificación ISO9001:2000 y el Premio Innova por la práctica denominada “Consejos Ciudadanos”, por la tarea de construir índices para poder medir el grado de efectividad y calidad administrativa y la cultura organizacional.

Con la finalidad de analizar la incidencia que tiene Nacional Financiera sobre las empresas emprendió un cuestionario a partir del 2004 y los resultados fueron los siguientes:

CUACRO 2.8

2004 %	2005 %	2006 %	
			Gracias a los apoyos de Nacional Financiera
40	44	49	Generación de empleos
81	86	80	Mantuvieron empleos
97	93	94	Generaron liquidez
77	71	79	Disminuyeron sus gastos de cobranza
56	60	72	Incrementaron sus ventas
97	94	98	Tienen una buena percepción general de los servicios

Fuente: Informe Anual Nafinsa, 2006.

En donde se aprecia que el financiamiento que otorga la institución, tiene un mayor impacto en la generación de liquidez para las empresas así como en la generación de empleos.

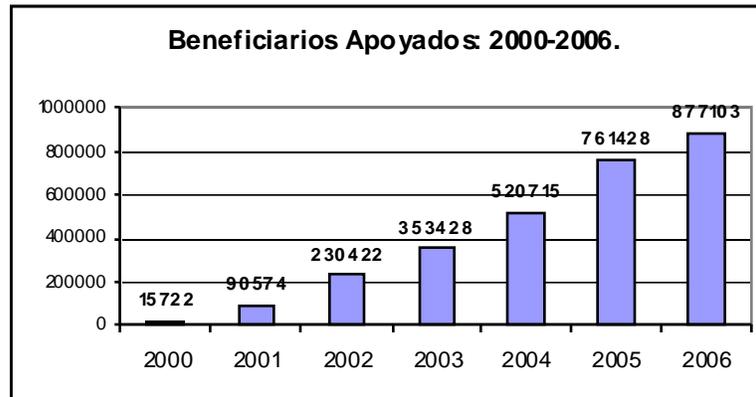
Nacional Financiera tuvo una participación del 52% en la industria en el 2005, del total de crédito y garantías, el 27% se destinó al comercio y el 21% a los servicios. Así mismo, del número de empresas atendidas el 38% perteneció al sector industrial, 48% al comercial y 14% al de servicios. El programa de Segundo Piso al Sector benefició a 127,562 empresas, 62% más que las 78,694 apoyadas en el año de 2003. El crédito otorgado de segundo piso se canalizó a través del programa de Cadenas Productivas (56%), el de Apoyos a la Construcción (23%) y otros Programas (21%). (Brown y Domínguez, 2007)

Para la industria de la Construcción la institución canalizó un total de Crédito de Segundo Piso por 22,564 MDP en 2004. Este monto se otorgó mediante los productos denominados *Liquidez Electrónica* y *Garantía de Pago Oportuno* que atendieron a 1,831 desarrolladores de vivienda.

Los esfuerzos por masificar el crédito, principalmente se vieron reflejados en el monto y el número de beneficiarios que la institución reportó en el 2006, ascendió a 877,103 clientes de los cuales 58% pertenecieron a la actividad productiva, 15% a personas físicas acreditadas mediante un Programa de Ahorro de Energía, para capacitación y asistencia técnica 19% y servicios de información empresarial 8%. (Informe anual Nafinsa, 2006)

En la siguiente gráfica se muestra la evolución del número de beneficiarios que atendió la institución del 2000 al 2006, en donde se muestra un incremento en los usuarios; sin embargo estas cifras tienen una sobre estimación por su forma de registro. (Brown y Domínguez, 2007)

GRAFICA 2.1



Fuente: Informe anual Nacional Financiera, 2006.

Sin duda alguna las Pymes absorbieron el mayor monto que destinó Nacional Financiera al sector privado en los años recientes de operación, su participación pasó del 40% del 2000 al 84% en el 2006. (Cuadro 2.8)

CUADRO 2.9

FINANCIAMIENTO NAFINSA AL SECTOR PRIVADO
(Millones de pesos a precios constantes del 2000)

	Total	pymes	
		Monto	Porcentaje
2000	20398.7682	8159.50727	40%
2001	26271.2021	16813.5693	64%
2002	48891.2885	36668.4664	75%
2003	78412.6969	61161.9036	78%
2004	114600.529	91680.4234	80%
2005	123131.883	100968.144	82%
2006	144214.265	138445.694	84%

Fuente: Informes Anuales de Nacional Financiera 2000-2006.

Otro proyecto reciente es el establecimiento de Cadenas Productivas Estatales, este esquema de financiamiento se orientó a las Pymes a nivel entidad federativa, al 2006 se contó con 29 cadenas productivas estatales y operaron con

una derrama total de 5,007 MDP. Otra forma de financiamiento a las empresas se dio mediante el Fondo Pyme apoyado con recursos de la Secretaría de Economía, durante el mismo año, alcanzó un total de 13,934 MDP destinados a 34,370 micro, pequeñas y medianas empresas en todo el país.

En el siguiente cuadro se muestra la participación de los montos que Nacional Financiera otorgó al sector privado del 2000 al 2006. En el 2006 las Cadenas Productivas tuvieron la mayor participación, seguido de Garantías con el 23.3%, por otro lado la construcción pasó de un 18% a un 2.6% del 2002 al 2006 respectivamente, del mismo modo el financiamiento a los Programas tradicionales disminuyeron drásticamente pasando del 91.6% al 10.8% del 2000 al 2006. El financiamiento a los micronegocios muestra una tendencia creciente, en los últimos cinco años pasando de 0.2% en el 2000 a 2.7% para el 2006.

CUADRO 2.10
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR NAFINSA AL SECTOR PRIVADO
(Porcentaje)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cadenas productivas	–	–	28.3	41.4	46.3	56.9	60.6
Construcción	–	–	18.5	24.3	17.9	6.9	2.6
Garantías	8.4	10.5	9.6	8.3	15.3	18.6	23.3
Micronegocios	–	–	0.2	0.4	1.0	2.4	2.7
Programas tradicionales	91.6	89.5	43.4	25.5	19.4	15.1	10.8
Sector Privado	100						

Fuente: Informes Anuales de Nacional Financiera 2000-2006.

Otro resultado que alcanzó la institución y que años previos se había planeado fue la creación en el 2006 de Fondo de Fondos con la finalidad de impulsar la industria de capital de riesgo y el apoyo para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

Con el objetivo de ampliar el mercado de las pymes se creó un proyecto denominado Eurocentro Nafin México que ha facilitado la internacionalización de estas empresas mexicanas, latinoamericanas y europeas, por medio de

instrumentos de cooperación que fomentan los acuerdos de colaboración entre ellas. Durante el 2006 el Eurocentro NAFIN atendió un total de 13,481 empresas y desarrolló 78 proyectos nuevos, y cuenta con 68 convenios con instituciones de fomento de 21 países. (Informe Anual Nafinsa, 2006)

La capacitación y asistencia técnica para la institución también significó un reto importante, al aumentar en los últimos años el número de cursos impartidos; estos enfocados en destrezas gerenciales, en la mejora de procesos como cultura crediticia, cultura emprendedora, habilidades gerenciales, calidad, ventas y mercados.

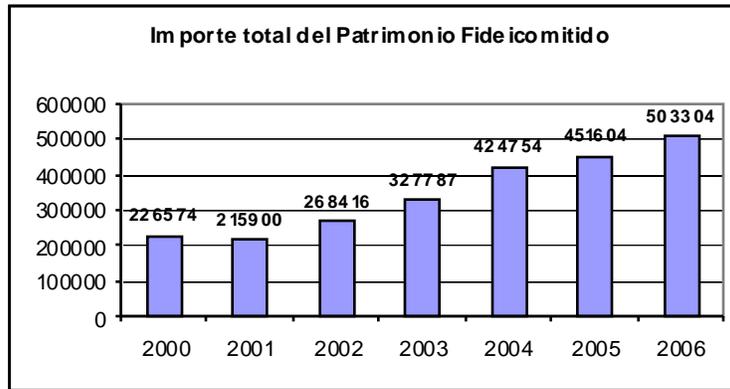
Adicionalmente, la institución ha tomado un papel determinante como asesor financiero en diversas empresas y proyectos, como ejemplo se puede citar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que la institución asistió en la colocación del 85% de las acciones del Grupo Aeroportuario del Pacífico en oferta pública secundaria y la colocación en el Mercado de Valores de 49% de los aeropuertos del Grupo Centro Norte y del Gobierno Federal en el proceso de reestructuración en Satélites Mexicanos, en donde Nafinsa participó como asesor financiero en el 2006.

Hasta el 2006 Nafinsa siguió trabajando conjuntamente con ALIDE en la implementación de las iniciativas surgidas desde la Presidencia y en la participación en el proyecto Ventana Empresarial, junto con el BID realizó el programa Invierte en México para promover los ahorros de los migrantes a proyectos de inversión. En el 2004 se inició el programa de Apoyo a Emprendedores con el objetivo de fomentar empresas innovadoras a través de una red de inversionistas.

Dentro de la actividad fiduciaria Nacional financiera incrementó el monto dedicado a este sector al 2006 llegó a 503,304 MDP, dentro de estos fideicomisos se puede ver que algunos son altamente rentables para la Institución, relacionados

con la bursatilización de activos, segmento en el que Nafinsa ha desempeñado un papel importante.

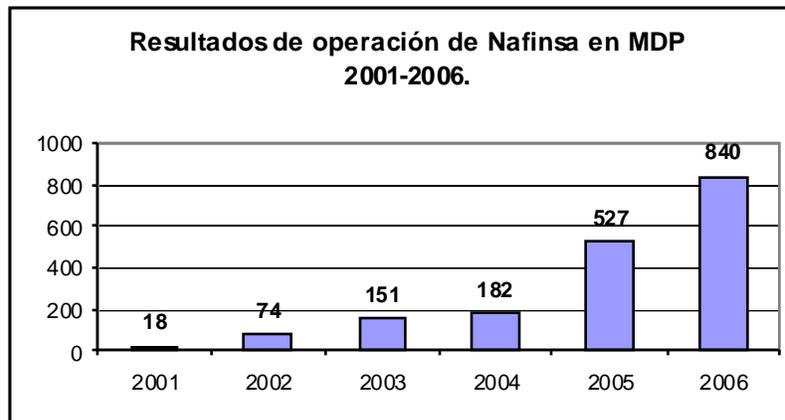
GRAFICA 2.2



Fuente: Informe Anual Nacional Financiera, 2006.

Los resultados que obtuvo Nacional Financiera han sido el reflejo de los múltiples esfuerzos por mantenerse como una institución innovadora y comprometida con la implementación de nuevos proyectos que beneficien el desarrollo del país, fue por eso que durante los últimos años se observó como resultado de sus operaciones utilidades positivas, al 2006 se alcanzaron utilidades por 840 MDP.

GRAFICA 2.3

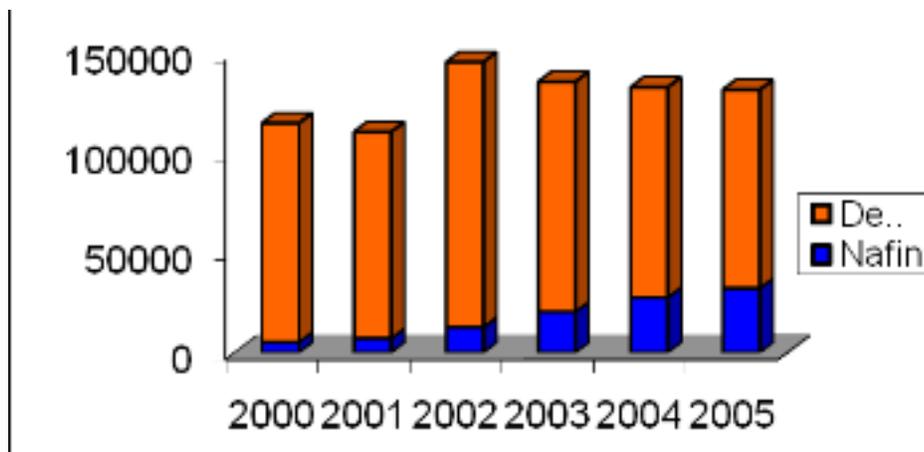


Fuente: Informe Anual Nacional Financiera, 2006.

Al mismo tiempo, la participación de la cartera de NAFIN en los últimos años muestra una tendencia creciente con respecto a la Banca de Desarrollo

pasando del 4% en el 2000 al 32% para el 2005, como se muestra en la siguiente gráfica. (Domínguez y Brown)

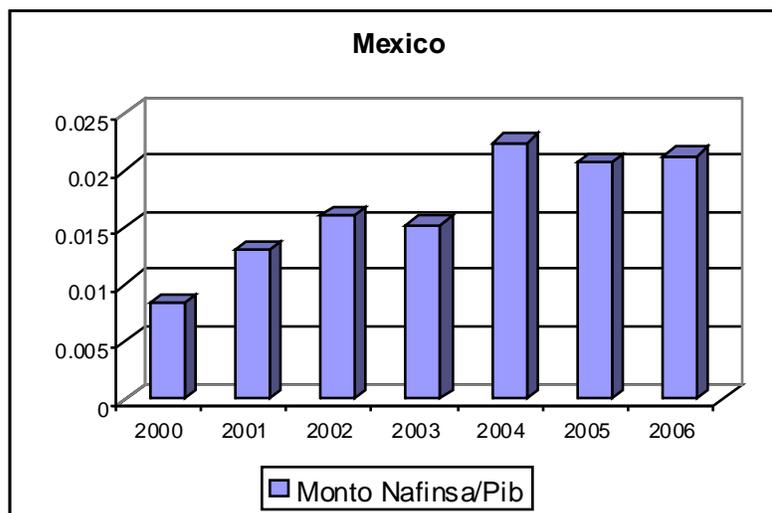
GRAFICA 2.4
Participación de la cartera de Nafin en la Banca de Desarrollo



Fuente: Publicación Lilia Domínguez

Como proporción del Producto Interno Bruto, el total de crédito operado por Nafinsa pasó de 0.76% en el año 2000 a 2.21% en el 2006. De las 139,599 empresas apoyadas con financiamiento, 99.6% fueron PYME'S.

GRAFICA 2.5



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de Nafin e INEGI.

En suma se puede ver que Nacional Financiera aún sigue teniendo una participación relativamente importante dentro del financiamiento productivo, pero

en otra modalidad de financiamiento y en otros sectores y actividades en las que anteriormente no estaba encomendada, como los servicios, la construcción y el comercio. Para la capacitación y asistencia técnica se han realizado una gama de programas y eventos a favor de su promoción.

Durante 1940-1970 el sistema financiero mexicano tuvo una aportación positiva al dinamismo del desarrollo económico del país, en donde Nacional Financiera para esos años operó con créditos directos o de “primer piso”, su principal actividad fue la de agente financiero del gobierno, además canalizó gran parte de sus recursos en infraestructura, empresas paraestatales, y al sector industrial básicamente. Las empresas en las que participó la institución aportaron significativamente al sector industrial y al desarrollo económico, sin embargo muchos de los proyectos emprendidos en estos años no fueron fructíferos años posteriores por el inadecuado manejo de los recursos o por las condiciones adversas de la propia economía para las que no se estaba preparadas

El financiamiento que otorgó Nacional Financiera desde sus primeros años de operación aportó significativamente al desarrollo del sector industrial durante el periodo sustitutivo de importaciones, en los años cincuenta esta institución cedió la mitad del financiamiento total a este sector, con resultados positivos para el desarrollo industrial.

La actividad de la banca de desarrollo se vio afectada a partir de 1982, año en el que culminó la crisis financiera, desequilibrio fiscal y problemas en las finanzas públicas. En consecuencia se buscó corregir los problemas del sector público, una alternativa fue la privatización de muchas entidades del gobierno. Varias de las empresas en las que participó como accionista fueron liquidadas y otras privatizadas, la cartera de crédito de la institución disminuyó así como sus activos.

Para finales de los años ochenta se buscó que la banca de desarrollo operara dentro de un esquema seguro con un mayor control de los riesgos y un

saneamiento en sus finanzas; para lo cual cambio a un régimen de financiamiento de “segundo piso” y en el que actualmente opera. Adicionalmente como parte de la nueva modalidad operativa de la banca de desarrollo en México se buscó adecuarla a las necesidades de la dinámica de crecimiento, es decir, el financiamiento a aquellos sectores y agentes que contribuyeran al desarrollo económico y a la productividad, de ahí que la mayoría de los recursos que financia Nacional Financiera están destinados principalmente al sector privado y a las Pymes.

Para Nacional Financiera las Pymes han sido un agente importante de financiamiento desde los años cincuenta, ya que desde esos años se crearon varios programas e instrumentos innovadores para hacer llegar cada vez más recursos a esta modalidad de empresas, actualmente la pequeña industria representa mas del ochenta por ciento del financiamiento que destina al sector privado.

A partir de la liberalización financiera, la banca de desarrollo ha perdido importancia y surgió la idea de desaparecer todo lo que fuera banca pública.(Suárez Dávila, 2008). Como contrapartida en años recientes se ha dado el predominio de las instituciones privadas. A pesar de lo anterior Nacional Financiera ha mostrado el interés por aumentar su participación dentro del financiamiento a un mayor número de clientes, implementando y mejorando programas e instrumentos de crédito, por lo que actualmente es la institución con mayor participación dentro de la banca de desarrollo en México. Las operaciones que realiza tienen un mayor dinamismo al contar con nuevos sistemas de comunicación y medios electrónicos que le permite agilizar las operaciones, lo anterior es el resultado de mejorar la eficiencia de la institución en los años recientes.

A pesar de los avances del sistema bancario, la actividad productiva en México aún tiene problemas para obtener recursos en el mercado de crédito, lo

cual sugiere la necesidad de modificar la política financiera de los siguientes años, en donde el papel complementario de la banca de desarrollo dentro del sistema financiero deberá consolidarse hacia nuevas actividades y programas, que contribuyan al desarrollo económico.

La Banca de Desarrollo en Chile: El caso de CORFO

INTRODUCCIÓN

En el siguiente capítulo se describirá la trayectoria de una de las instituciones dedicadas al financiamiento productivo en Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Se describirán las reformas que adoptó la institución para poder mantenerse en funcionamiento como pieza importante dentro del desarrollo industrial del país, desde su creación a los últimos años de operación. Existen dos periodos importantes en los que se desarrolló CORFO, el primero estuvo caracterizado por una fuerte participación del Estado dentro de la Economía, lo que dio lugar a su creación y que duró hasta 1973, el segundo periodo fue a partir de estos años y estuvo caracterizado por una liberalización financiera, que tuvo incidencia en las instituciones que formaban parte de la Banca de Desarrollo en Chile. Posteriormente se dieron otros cambios que dieron un giro al régimen de la institución como fue el pasar de una forma de financiamiento directo o de “primer piso”, por otra de intermediación o también conocida de “segundo piso”, con la finalidad de operar con menor riesgo y de una forma más regulada.

3.1 CORFO durante la SI

El crecimiento de la economía chilena antes de la creación de CORFO, es decir entre 1928 y 1938 se caracterizó por tener un crecimiento mínimo, ya que en promedio la economía creció a un ritmo de 1.1% anual. Esto en gran parte como resultado de la Gran Depresión de los años treinta, ya que la producción se contrajo considerablemente en un 44%, aunado a lo anterior el país pasaba por un periodo de debilitamiento institucional. (CORFO 2005)

El gobierno de Chile a partir de estos años de crisis, el pensamiento y la política económica de los siguientes años estuvieron caracterizados por un modelo con intervención del Estado en la economía, la cual se prolongó por más de 40 años, entre 1932 y 1973. El papel interventor del Estado para estos años dejaron huella trascendental, ya que se iniciaron propuestas para la creación de instituciones gubernamentales que no existían en el país, y a su vez, estas estarían dedicadas a contribuir en el desarrollo económico e intervendrían para eliminar los fallos en el funcionamiento del mercado (Gonzalo Rivas,2004) Una de las instituciones creadas por el Estado fue la Corporación de Fomento de la Producción en 1939, que estaría dedicada a impulsar las actividades productivas en Chile, así como sentar las bases de la industrialización.

El esfuerzo de esta institución por fomar empresas que contribuyeran al desarrollo del país se puede ver en algunas empresas que llegó a consolidar CORFO y siguen aportando de manera importante al desarrollo económico del país, como es el caso de Chile Films, la Empresa Nacional de Televisión, la Hotelera Nacional, ENTEL, INACAP y los Institutos Tecnológicos. (Cuenta pública CORFO, 2006)

A) LOS PRIMEROS DIEZ AÑOS DE SU CREACIÓN.

Dentro de primeros diez años de su creación, se estableció el orden legal para CORFO por medio del reglamento que fue aprobado el 7 de julio vía el decreto Supremo No.2610 del ministerio de hacienda, dentro de éste se determinaron las responsabilidades de los diferentes cargos que asumió la institución y las dependencias con otros organismos. También durante este periodo se crearon comisiones para la Agricultura, Comercio y Transporte, Energía y Combustible, Industria y Minería. Por su parte CORFO jugó un papel relevante en la promoción de la industrialización. En esos años se crearon “Planes de acción inmediata”, los cuales tenían como finalidad el aumento de la productividad en las distintas ramas de producción, para lograr una disminución en las importaciones de materias primas, en el corto plazo. (Publicación página CORFO)

En el periodo de 1939- 1949, la institución orientó el apoyo financiero a las actividades productivas que fueran estratégicas para el desarrollo del país, tales como la minería, la agricultura, comercio y transporte, lo anterior fue resultado de la política económica de créditos que se formuló en Chile.

B) DESPUÉS DE LOS AÑOS CINCUENTA

Durante los años cincuenta se comenzó una redefinición de la política económica del país, se le otorgó a CORFO un papel fundamental, por lo que incrementó sus funciones en 1952. Entre mas el departamento de planificación y estudios fue el que permitió que en esos años CORFO elaborara por primera vez las Cuentas Nacionales del país.¹ Sin embargo, cuando se creó la oficina de Planificación Nacional CODEPLAN, las responsabilidades de CORFO se limitaron al sector industrial. (Publicación página CORFO)

¹Publicación CORFO 2005. “Avanzando hacia el futuro”.

Durante 1960 la institución realizó grandes inversiones en empresas como, la Empresa Nacional de telecomunicaciones (ENTEL), Televisión Nacional de Chile y el apoyo en asistencia Técnica e Investigación en varias ramas.

En 1971, durante el gobierno de Salvador Allende se inició una política de estatización de empresas, por lo que para 1973 CORFO controlaba 507 unidades productivas de diversas áreas. En cuanto al desarrollo industrial la institución tuvo incidencia en diversos sectores económicos y con diversa participación, desde la implementación de nuevas técnicas en la producción, como la importación de maquinaria.

En el término del gobierno de Allende el país sufrió un cambio político de gran importancia que afectó a gran parte del país al darse por concluido el proyecto socialista del Estado. En lo que refiere al sistema financiero en Chile a partir de este periodo dio un giro sobresaliente en su administración, ya que este se caracterizó hasta 1974 por ser fuertemente reprimido, en donde la mayoría de los bancos pertenecían al Estado, y solamente éste así como los bancos de fomento y las AAP podían emitir instrumentos financieros.

A partir de los siguientes años se inició una liberalización financiera, y al mismo tiempo la eliminación de las barreras para la inversión extranjera en la banca, el resultado fue el término de la relación que tenía el país al Pacto Andino. La privatización de bancos, se complementó con la devolución al sector privado de 197 empresas paraestatales en las cuales había intervenido CORFO durante 1970-1973. (Günther Held, 1999)

El sistema financiero se reorganizó, pasando de una banca especializada por tipos de créditos y plazos a una multibanca, las tasas de interés quedaron completamente libres exceptuando topes de interés “máximo convencional” para colocaciones de crédito. Las tasas se mantuvieron libres hasta 1982 quedando a

expensas de las operaciones de mercado abierto del Banco Central. (Held Günther, 1999)

Dentro de las reformas al sistema financiero chileno en 1977 se impuso un límite a las facultades del Banco Central para dictar normas relacionadas a controles crediticios y captación de fondos; y en 1978 se facultó a la Superintendencia de Bancos para calificar y evaluar el valor real de los créditos y de los activos financieros de los bancos y sociedades financieras para apreciar sus situaciones de solvencia contraponiendo estos valores con sus pasivos exigibles.

En 1981 y 1986 Chile, como México, sufrió la peor crisis financiera de su historia reciente, la que fue agravada por una reversión en los flujos de capital externo y una profunda recesión económica entre 1982 y 1983. Un componente macroeconómico que profundizó la crisis, fue la eliminación del riesgo cambiario ya que como resultado se generaron brechas en las tasas activas entre la moneda nacional y la extranjera, sumado al excesivo gasto interno en el país.

Menciona Held Günther (1999) como parte del resultado de la crisis, se llevó a cabo la liquidación de un gran número de instituciones financieras, además de una sobreexpansión del crédito y un problema de sobreendeudamiento, a partir de estos años la política económica se orientó a ayudar en la recuperación de solvencia de la banca nacional y la reducción del sobreendeudamiento interno y externo.

Las modificaciones que se introdujeron a la Ley General de Bancos a fines de 1986 culminaron una reforma que propuso un modelo de banca controlada por las autoridades y por los depositantes, al introducir normas que limitaran, midieran y aprovisionaran plenamente los riesgos esperados de pérdida, y al entregar a los grandes depositantes un papel de “disciplina de mercado” mediante un substancial retiro de la garantía del Estado a los depósitos. Esa reforma hizo transparente el

riesgo de los activos y la situación patrimonial de las instituciones financieras, e introdujo presunciones sobre la situación de solvencia que contemplaban normas de reposición de capital y de distribución de las pérdidas entre los aportantes de fondos.

A partir de mediados de 1980, CORFO inició un proceso de privatización en donde a su vez dio un giro en el papel que venía desempeñando como agente de crédito y financiamiento directo. Entre 1986 y 1989 se generó una pérdida patrimonial superior a los 300 mil millones de pesos por la privatización de entidades del Estado, y en este último año donó a particulares el equivalente al 40% de su activo inmovilizado. (Publicación página CORFO)

La Banca de Desarrollo en Chile tuvo que someterse a los cambios generados por la nueva Ley en el sistema financiero, ya que instituciones como CORFO que otorgaban créditos de forma directa, no tenían la regulación adecuada por parte del Estado en su manera de operar, lo que produjo la adquisición de pérdidas cuantiosas y una cartera de morosidad incobrable.

Las reformas de estos años hicieron que la banca de desarrollo tuviera que operar con un mínimo de riesgo en las operaciones que realizaba y que el mercado chileno demandaba, como la falta de fondos de largo plazo, la carencia de créditos a compradores extranjeros, la falta de inversión en regiones sometidas a reconversión industrial y la falta del manejo de capital de riesgo, sin provocar pérdidas para el Estado.

En 1990 CORFO comenzó a operar como una entidad de segundo piso, que consistió en la sustitución de los créditos y garantías del Estado por otros intermediarios financieros, especializados y certificadamente solventes; como los bancos comerciales privados empresas de *leasing*, compañías aseguradoras de crédito y fondos de capital de riesgo para canalizar los recursos a los clientes finales. (Foxley, 1998)

En el siguiente cuadro se observan los resultados que tuvo la institución antes y después del cambio de régimen en un “segundo piso”, para 1997 la cartera de morosidad llegó a ser cero, esto como resultado de las nuevas políticas que se implementaron, medidas de prevención y el saneamiento por parte del Estado en su cartera vencida.

CUADRO 3.1

PERDIDAS POR CRÉDITOS CORFO A EMPRESAS EN REGIMEN DE PRIMER PISO		
(valores en millones de US \$)		
AÑO 1989		
(1) Créditos de "primer piso"	714	
(2) Cartera vencida	385	
(1)/(2)		54%
Pérdidas en venta de US\$ 30 millones de cartera antigua (efectuadas en el año 1990)	16.5	55%
Pérdidas en venta de US\$ 9.7 millones de cartera antigua (efectuada en el año 1991)	5.6	58%
Pérdidas en venta de US\$ 594 millones de carter antigua (efectuada en el año 1995)	518	87%
Año 1997		
Créditos de "segundo piso"	464	
Morosidad	0	

Fuente: Corfo, Estados Financieros 1989, 1990, 1995 y 1997 y Gerencia de información financiera

A mediados de 1994 se introdujo un nuevo esquema de funcionamiento en el cual fueron definidos tres niveles o “pisos”. A lo cual menciona Peres Wilson (2002) en el primer nivel se encuentran las empresas y consultores privados que constituyen la oferta de servicios de asistencia técnica para las PYME. En el segundo, se encuentran los agentes operadores intermedios: Sercotec y un conjunto de organizaciones privadas acreditadas ante la CORFO. Las tareas básicas de éstos agentes son promover el uso de los instrumentos entre las empresas; servir de intermedio entre éstas, administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas, supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores.

En el tercero y último nivel se sitúa la CORFO, que es la institución responsable del diseño operativo y reglamentación de los instrumentos, convenio con los agentes; asignación y traspaso a éstos de los subsidios aprobados para los programas, y evaluación de la marcha de los mismos.

En el periodo 1990-1994 CORFO dio prioridad a eliminar su déficit originado por la privatización y una cartera de alta morosidad. La cartera de créditos se cedió a los bancos y se sustituyó el sistema de créditos directo por la intermediación bancaria, en donde al igual que en México, se entregaron los recursos al sistema financiero privado. El papel de esta institución se orientó desde entonces hacia el desarrollo de las capacidades competitivas de las empresas chilenas, especialmente a las de menor tamaño, así como a empresas insertas en redes productivas internacionales y como aquellas dedicadas a las tecnologías de información. (Cuenta pública CORFO, 2005)

El gobierno chileno en 1991, inició el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, debido a la necesidad de un trato diferenciado para esta modalidad de empresas, y que el gobierno anteriormente no consideraba debido a la creencia de que la apertura comercial podría atraer por sí misma “efectos beneficiosos” en todos los agentes económicos. (Peres Willson, 2002)

En el siguiente cuadro se muestra la participación que tienen las empresas dentro del sistema financiero por tamaño, se observa que las micro empresas a partir de 1996 aumentaron su participación en el crédito total

CUADRO 3.2
PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS CON DEUDA EN EL SISTEMA FINANCIERO
RESPECTO DEL TOTAL DE EMPRESAS DE SU TAMAÑO
(PORCENTAJES)

Estrato	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tramo 0	35.10	38.32	38.61	34.84	32.51	29.75
Micro	36.18	41.70	43.79	42.10	40.49	39.43
Pequeña	65.40	66.53	65.53	63.60	62.31	61.85
Mediana	77.26	77.55	74.87	73.83	72.47	72.13
Grande	83.91	84.28	81.22	79.64	78.75	78.32
Total	52.74	56.75	60.93	55.45	54.09	51.57

Fuente: Cuenta Pública, CORFO 2006.

Menciona Willson Peres (2002) que para el caso de la empresa de menor tamaño este nuevo régimen funcionaría como responsable de posibilitarlas de recursos e identificaría los problemas y restricciones que tienen en los mercados de factores y servicios, esencialmente por la asimetría en la información y externalidades; es decir se basó en la lógica de corrección de fallas de mercado. La Corporación de Fomento de la producción asumió funciones de Secretaría Ejecutiva de la política de Fomento de las PYME, mientras que la responsabilidad de su diseño estratégico quedó a cargo del Ministerio de Economía.

Siguiendo al autor, menciona que a partir de este enfoque, se pudo ampliar la disponibilidad de fondos, lo que condujo a un incremento notable en el número de empresas asistidas, de poco más de 2000 a más 8000 en cinco años.

La preocupación de las políticas de apoyo a las PYME han llevado a la CORFO a contratar con organizaciones externas para la evaluación de la repercusión de algunos instrumentos puestos en marcha, lo que es casi único en América Latina.

Posteriormente se realizaron modificaciones a la Ley de Bancos en 1997, en donde se amplió el giro para estas instituciones, por medio de sociedades filiales para ofrecer servicios de factoring, custodia, transporte de valores, cobranza de créditos y bursatilización de títulos. Esta nueva modalidad permitió que surgiera una banca internacionalizada, lo que incluyó la adopción de los requerimientos de capital en función de los activos propuestos por el Comité de Brasilea. (Página CORFO)

Para 1997 la economía chilena registró un crecimiento de su economía, al mismo tiempo que el en el número de créditos otorgados a empresas. Sin embargo años más tarde la crisis financiera asiática y otros factores limitaron el crédito por parte de los bancos (Cuadro3.3). De ahí que, los Bancos de Desarrollo

para esos años tuvieron un papel relevante al introducir nuevos instrumentos financieros así como innovación en su forma de operar.

CUADRO 3.3
FINANCIAMIENTO A PEQUEÑAS INDUSTRIAS POR CORFO
(MILES DE DOLARES)

Indicador	1999	2000	2001	2002
Cantidad de Bancos	6	7	6	3
Número de operaciones totales	28	25	20	4
Monto total colocado en bancos	5068	4274	3681	719
Número promedio de operaciones por banco	4.7	3.6	3.3	1.3
Monto promedio colocado por operación	181.0	170.9	184.1	179.9
Monto promedio colocado por banco	844.6	610.5	613.5	239.8

Fuente: Cuenta Pública, CORFO 2006.

En el cuadro 3.4 se muestra el destino de los financiamientos que otorgó CORFO al término del año 2005. El mayor monto financiado por la institución en esta modalidad fue destinado a las Pymes. Por otro lado el financiamiento para estudiantes de Educación Superior también tiene una importante participación del crédito; para el caso de México Nacional Financiera no otorga esta clase de créditos, ya que otras instituciones u organismos como CONACYT se encargan del apoyo a estas actividades.

CUADRO 3.4
COLOCACIONES DE CREDITOS CORFO
A TRAVES DE INTERMEDIARIOS PRIVADOS
(AL 31 DICIEMBRE 2005)

	Colocaciones CORFO (Millones de pesos)	Beneficiarios (Número)
Crédito a Pyme y microempresas	155,595	6,134
Reprogramación de créditos Pyme	66,910	8,682
Fondos de Capital de Riesgo estudiantes de Educación Superior	16,662	24
	115,311	41,500

Fuente: Gerencia de Intermediación de CORFO

3.2 Corporación de Fomento de la Producción en la actualidad

Actualmente Chile es considerado como el país que posee el sistema financiero más desarrollado y profundo de América Latina (Rivas 2004), debido a que después de la década de los 70 se realizaron reformas continuas a estas instituciones con el objetivo de tener una mejor regulación dentro de la banca, ampliar las líneas de crédito y mejorar la calidad de los instrumentos, lo que produjo al país la conformación de un alto nivel de bancarización en su sistema.

Existen tres entidades públicas que actualmente desarrollan labores propias de las instituciones financieras de desarrollo: el BancoEstado, la Corporación de Fomento de la producción (CORFO) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (Rivas, 2004).

En la actualidad CORFO funciona dentro del esquema de segundo piso, y participa en un conjunto de programas que pueden ser divididos en tres grupos: a) programas de crédito, b) programas de cuasi-capital y c) programas de subsidios.

A pesar de tener la modalidad de segundo piso, esta institución legalmente no está impedida para realizar créditos directos, ya que la ley 211 que fue promulgada en 1960 en su artículo 20, y que aún está vigente, da a la institución la facultad de realizar préstamos en la modalidad de intermediación que considere conveniente. (Foxley, 1998)

CORFO tiene actualmente la siguiente misión: “Fortalecer la competitividad del sistema productivo, con esfuerzos públicos y privados articulados, complementando la operación de los mercados a través del fomento al mejoramiento de la gestión, la asociatividad, la innovación, la formación de capital, la prospección y creación de nuevos negocios, de tal modo que contribuyan al

desarrollo equilibrado de Chile. Destacando por su excelencia técnica, compromiso, perseverancia y transparencia”. (Cuenta pública CORFO, 2006)

A) PRINCIPALES PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

Las actividades de fomento que CORFO realizó en los años recientes según lo mencionado en la Cuenta Pública de la institución se muestran a continuación:

- Construir mercados, estableciendo aquellos que no se generan por sí solos o que se generarían en un plazo demasiado largo (financiamiento a largo plazo para PYME, financiamiento de estudios superiores, consultoría para PYME, etc.).
- Corrigiendo el funcionamiento de las fuerzas del mercado vía incentivos, esto lo realiza por la vía de los subsidios, la certificación para facilitar la optimización del uso de los recursos y generar señales (“signalling”) que permiten superar las asimetrías de información.
- También promueve la innovación tecnológica, la producción limpia para complementar las regulaciones ambientales y el fomento en las exportaciones, a si mismo emprendimientos innovadores para abrir paso a nuevos empresarios, inversión en las PYME y la inversión en capital humano (especialmente la inversión en educación superior, incluyendo los estudios técnicos), que potencian la capacidad productiva y son vehículos complementarios en los procesos de innovación, en la apertura de nuevos mercados externos y estudios prospectivos para promover las inversiones de largo plazo.
- Facilitando la asociatividad productiva principalmente entre empresas grandes y PYME, institutos tecnológicos, universidades y el desarrollo de articulaciones productivas más complejas (“clusters”), que facilitan la flexibilidad y la adaptabilidad productivas, el aprovechamiento de las

economías de escala y de ámbito, y la innovación tecnológica de alto impacto productivo.

Las actividades de Fomento Productivo con las que cuenta CORFO actualmente pueden agruparse en tres grandes áreas:

- El apoyo a la optimización en el uso de los recursos: el fomento de la productividad, la calidad y la asociatividad productiva.
- El apoyo a la innovación tecnológica y el emprendimiento en las empresas productivas, individual y asociativamente, e incluyendo los esfuerzos que buscan perfeccionar el entorno en que ellas innovan.
- El apoyo a la inversión productiva, incluidos los estudios de educación superior que representan acumulación de capital humano.

En Chile las empresas de menor tamaño tienen limitadas opciones para obtener créditos a mediano y largo plazo, se encontró que el 47% de empresas encuestadas había detenido o cancelado proyectos de inversión por carencia de financiamiento de mayor plazo (Bravo 2002), de ahí que en los últimos años CORFO realizó diversos instrumentos para su apoyo.

Los principales programas con los que cuenta CORFO para las PYME son:

- Emprendimientos innovadores, con la finalidad de abrir camino a nuevos empresarios y de incentivar la inversión.
- el Programa de Microcrédito
- el Programa de Microempresas
- el Centro Experimental para el Desarrollo Productivo “La Concepción de Lautaro”, e instrumentos para trabajar el desarrollo productivo desde las localidades.

B) RESULTADOS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

La institución en los años recientes ha mostrado una considerable evolución tanto en el aumento de sus montos como en una mayor participación en otras actividades que anteriormente no realizaba, dentro de la cuenta Pública del 2005 que la propia institución da a conocer se muestran los siguientes resultados:

En cuanto a los recursos para el microcrédito, se observa un gran incremento en las operaciones y recursos destinados al crédito para las Pyme que pasaron de 524 empresas en el 2002 a 1165 con un monto de 9384.9 millones de pesos en el 2003, como se observa en el siguiente cuadro. Durante el 2000 y el 2003, CORFO contribuyó a que alrededor de 800 empresas nacionales, principalmente pequeñas y medianas, se incorporaran a procesos de certificación reconocidos internacionalmente.

CUADRO 3.5
APOYO A MICROREDITO
a precios de 1996 =100

	2002	2003
Monto créditos M\$	4876.4	9382.9
No. De empresas	524	1165
No. De empleos	1293	3100

Fuente: Cuenta Pública Corfo, 2004

Los programas más importantes que creó la institución para las Pymes a partir del 2000 fue el programa Territorial Integrado, que cuenta con líneas en programas de microcrédito y un programa de Reprogramación de deudas de las pequeñas y medianas empresas.

El “Programa Territorial Integrado” (PTI), promueve el desarrollo de complejos productivos utilizando una combinación de instrumentos. Se creó una nueva línea dentro del programa de microcrédito en el año 2001, que tenía como finalidad poner crédito a disposición de intermediarios financieros no bancarios, como las Cajas de Compensación. El resultado de esta iniciativa, fue el

desembolso por más de 11 millones de dólares, que beneficiaron a más de 3,500 microempresas. El programa de Reprogramación de deudas de las pequeñas y medianas empresas, a partir del 2001, se enfocó principalmente a las Pyme que tuvieran dificultades con el endeudamiento que adquirieron años atrás con altas tasas de interés y plazos muy cortos, así como para apoyar a las Pyme que requerían nuevo capital. Aunque este programa terminó en noviembre de 2002, el resultado fue la transferencia a estas empresas por 260 millones de dólares y el aumento de los plazos para más de 15 mil operaciones.

De los recursos otorgados dentro de la modalidad de “segundo piso”, CORFO brindó apoyo a la inversión productiva por medio de intermediarios financieros a los usuarios PyME. Estos créditos incluyeron el Financiamiento de Inversiones, las líneas de leasing y a la inversión medioambiental en regiones, el financiamiento para exportadores y Financiamiento de Operaciones de Factoring para PYME.

Por supuesto, el programa de Capital de Riesgo, tiene una nueva modalidad para incentivar el capital en nuevos proyectos, incluyendo dentro de sus objetivos el fomento de la industria de los fondos de inversión orientados hacia las PYME. También para este tipo de usuarios se creó un instrumento no crediticio Estudios de Preinversión, que atendió en promedio a unos 6000 empresarios al año.

CORFO en el 2000 creó el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, el Fondo de Innovación Tecnológica de la Región del Bío Bío, emprendimiento de Capital Semilla y Programa de apoyo a Incubadoras de Negocios.

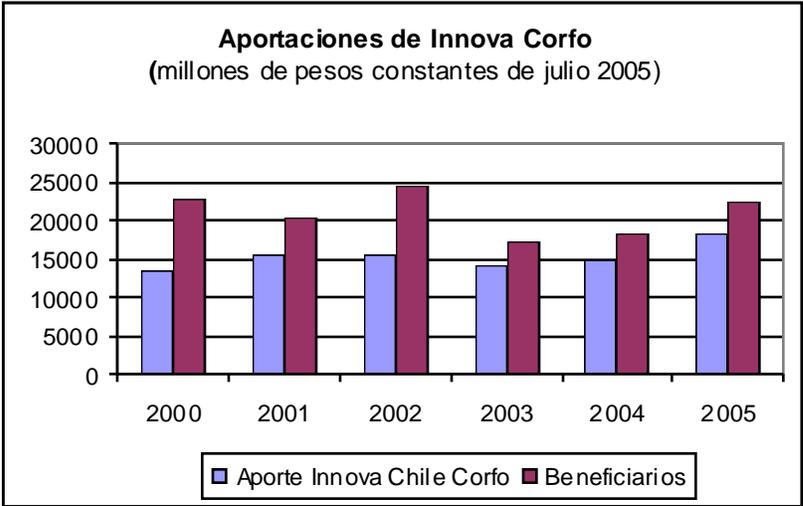
El Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, se creó con la finalidad de facilitar las inversiones de empresas que desarrollan o hacen uso intensivo de tecnología. Para así lograr formar una base tecnológica que permita a las empresas desarrollarse a nivel regional y global. Durante su vigencia el programa apoyó 381 proyectos. Al año siguiente se creó una institución pionera en

Chile orientada a la innovación, el Fondo de Innovación Tecnológica de la Región del Bío Bío, especializada en la transferencia y las capacidades tecnológicas en la Región del Bío Bío, por lo que consiguió apoyar a más de 518 empresas de la región y beneficiando a 64 entidades relacionadas con el desarrollo tecnológico local.

El Programa de Atracción de Inversiones de ALTA TECNOLOGÍA, que maneja CORFO junto con el Comité de Inversiones Extranjeras, se ocupa de atraer inversiones basadas en el uso, creación o adaptación de tecnologías de punta, especialmente en campos como los de Tecnologías de la Información y Biotecnología, contribuyendo al propósito de convertir a Chile en un “País Plataforma” de emprendimientos orientados hacia mercados más amplios.

CORFO, FONTEC y FDI canalizaron apoyo a la innovación tecnológica por medio de INNOVA CHILE, beneficiado en promedio a 1500 usuarios y en la participación de 370 proyectos. El monto total de recursos aportados por la CORFO se incrementó hasta alcanzar 18,800 millones en 2005, con un promedio anual de más de 15 400 millones al año. En el cuadro se muestra las aportaciones de Innova Chile y el número de beneficiarios del 2000 al 2005.

GRAFICA 3.2



Fuente: Cuenta Pública, CORFO. 2005

En el área de Emprendimiento, CORFO creó en el 2001 el Programa de apoyo a proyectos para Capital Semilla, que se encargó de apoyar a los negocios innovadores durante la etapa de formulación y ejecución, gracias a este programa se tiene registro de 99 nuevos proyectos para el 2005. Ese año también se consolidó el Programa de apoyo a Incubadoras de Negocios como respuesta a la creciente necesidad de apoyar los nuevos emprendimientos, formando para el 2005 20 incubadoras en todo el país.

Para el medio ambiente, en el año 2000 se creó el Comité Producción Limpia, con el objeto de coordinar y facilitar la ejecución de las líneas que darían impulso a la Política de Producción Limpia definida por el gobierno para el período 2001-2005. El último registro cuenta con 26 acuerdos, con más de 2000 empresas comprometidas, que además han logrado importantes reducciones en la contaminación.

El Comité de Seguro Agrícola es una institución que surgió en el 2000, como una iniciativa de CORFO, este instrumento dio la cobertura de perdidas derivadas por daños causados por fenómenos climáticos como sequías, lluvias excesivas o extemporáneas. Lo que permitió de 2000-2005 la contratación de 33,500 pólizas de agricultores de diversos tamaños.

El esfuerzo por apoyar el desarrollo de nuevos negocios para la industria audiovisual chilena se reflejó en la iniciativa conjunta de CORFO, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, CNTV y el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 1999, al crear el Programa de Fomento al Cine y la Industria Audiovisual. En donde CORFO para el 2005 realizó inversiones para el apoyo de 247 proyectos, así como para la distribución de 82 nuevas películas.

En el periodo de 2003-2005, con el fin de lograr un mayor alcance y compromiso en sus proyectos, CORFO formó una cultura de cumplimiento basada en un instrumental de normas técnicas, la reputación de las empresas certificadoras especializadas y el avance hacia un "SISTEMA NACIONAL DE LA

CALIDAD”, por lo que a partir del 2003 se puso a disposición de los siguientes instrumentos: Instrumento de Fomento de la Calidad, Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) y Programa TODOCHILE.

El Instrumento de Fomento de la Calidad, tiene la finalidad de apoyar la implementación de capacidades correspondientes a normas técnicas de procesos y su certificación. Este instrumento cuenta en la actualidad con normas ISO 9001-2000, ISO 140001, Nch 2909, PABCO y BPA, OHSAS 18.000, HACCP, Acuerdos de Producción Limpia y el umbral superior del Modelo de Excelencia que promueve el Comité CORFO tripartito ChileCalidad.

Los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), se crearon para facilitar la preparación de proyectos a un mayor plazo entre las PYME, para lograr su consolidación en un periodo de hasta tres años. Dentro de estos proyectos se encuentran los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP), que promueven el trabajo conjunto entre las grandes empresas y sus proveedores PYME, como en actividades de asistencia técnica y certificación de productos.

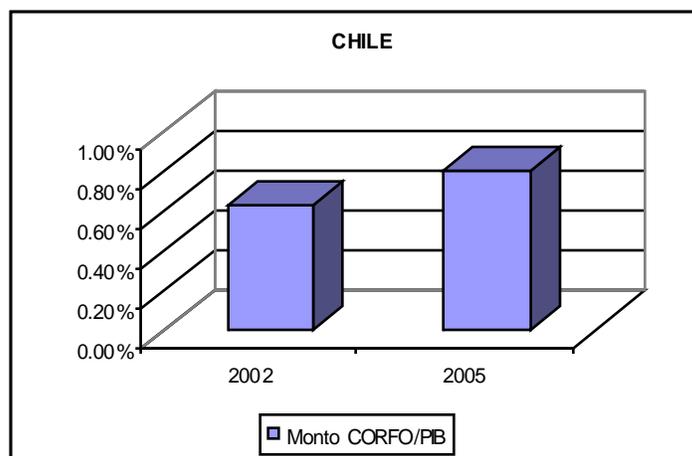
Así mismo, se desarrollaron iniciativas conjuntas con los Gobiernos Regionales para crear agencias y programas que buscaban atraer inversiones, por medio del Programa TODOCHILE, se buscó mantener relación con países que tuvieran un potencial de emprendimiento conjunto.

La participación de CORFO, en la Agencia de Cooperación Suecia para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, lograron consolidar en el 2003 el Fondo Chile-Suecia, durante el 2002-2005, esta institución cofinanció 61 proyectos y canalizó recursos por US\$1,707,165

El stock de las colocaciones de la CORFO para el 2002 ascendió a los US\$19,651,775 para el 2005 pasó a US\$5,895,273 (Rivas Gonzalo,2004) como proporción del Producto Interno Bruto, durante el 2002 la participación de CORFO

como proporción del Producto Interno Bruto en Chile fue de 0.63% para el 2002 y del 0.8% en el 2005.

GRAFICA 3.3



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas CORFO, 2002 y 2005, y el Instituto Nacional de Estadísticas.

Adicionalmente se muestra en la siguiente cuadro que para el año 2006 y 2007 el monto de los créditos y subsidios aumentó considerablemente de un año al otro, lo cual muestra el esfuerzo de esta institución por aumentar cada vez más su participación dentro del mercado de créditos.

CUADRO 3.6
TRANSFERENCIAS CORFO EN MILLONES DE PESOS (MM\$)

	2006	2007	VARIACION
Créditos	110605	181708	64%
subsidios	57355	68684	20%
TOTAL	167960	250392	49%

Fuente: Cuenta Pública Corfo, 2007)

Resumidamente, se puede ver que CORFO ha modificado su actuación conforme a la dinámica en las decisiones políticas y económicas en Chile de la misma forma que sucedió en México y en otras economías Latinoamericanas. Estos cambios se pueden apreciar de forma significativa a partir de 1973 en Chile, año en el que se inició un proceso de liberalización financiera acompañado de nuevas regulaciones para la banca de desarrollo.

Durante los primeros años de actividad de CORFO se destinaron grandes montos en inversiones a empresas paraestatales, en el sector industrial, servicios comercio, y minería. Sin embargo la banca de desarrollo durante estos años no contaba con un marco adecuado de operación, lo que llevó a la institución a contraer altos niveles de morosidad en su cartera de crédito, que de igual manera sucedió para Nafin en México y BNDES en Brasil años más tarde.

Desde 1977 se inició un proceso de saneamiento e intervención en estas instituciones de fomento, incluyendo a CORFO. En algunos casos se llevó a cabo la privatización o liquidación de varias empresas e instituciones del gobierno.

Hoy en día la institución no solamente centra su interés en el financiamiento de la industrialización, ya que también destina parte de sus recursos en educación, el fomento en la cultura y las artes así como en la difusión de tecnología para mejorar la competitividad del país. Lo anterior hace una diferencia para el caso de México, ya que Nacional Financiera actualmente tiene una limitación en cuanto a su participación al sector productivo y deja a otros organismos determinadas actividades que realiza CORFO actualmente.

Al mismo tiempo, las PYMES son actualmente los clientes de mayor importancia para CORFO, sin embargo el interés por estas empresas a diferencia de México se inició, hasta 1991. No obstante, las PYMES en los últimos años han tenido una mayor participación dentro de los programas de financiamiento de

CORFO, y se han creado y diversificado instrumentos y programas para su beneficio.

Actualmente CORFO opera en una nueva modalidad para el capital de riesgo, y bajo una modalidad de “segundo piso” a partir de 1990. Los resultados de la institución muestran que a partir del 2000 se han aumentado los recursos financiados así como el número de beneficiarios, esto como resultado de las nuevas políticas que implementó CORFO para masificar el crédito.

La banca de desarrollo en Brasil:

El caso de BNDES

INTRODUCCION

En el siguiente capítulo se analiza la trayectoria del BNDES en Brasil, desde su creación hasta los últimos años de operación. Así mismo se muestran las diversas etapas por las que atravesó la institución para poder consolidarse como uno de los agentes financieros de gran importancia dentro del sector productivo. Durante los primeros diez años de operación el BNDES destinó gran parte de sus recursos al financiamiento de infraestructura y a la creación de una base industrial. Posteriormente, durante los años ochenta en Brasil se dejó sentir una fuerte crisis económica que llevó al debilitamiento de las instituciones de fomento, durante estos años una gran cantidad de instituciones desaparecieron y otras tuvieron fuertes modificaciones en su estructura. Sin embargo estos cambios para el BNDES fueron la pauta para diversificar sus líneas de crédito y recuperar su participación dentro del financiamiento productivo. La apertura comercial requirió un aumento en la competitividad, por lo que el BNDES amplió sus financiamientos al desarrollo tecnológico, las exportaciones, el sector agropecuario y las Pymes, bajo una modalidad de segundo piso.

4.1 BNDES durante la SI

A partir de los años 50 la economía brasileña se basó en un modelo de desarrollo por la vía sustitución de importaciones, durante este periodo el gobierno tomó parte importante dentro de la dinámica económica, y este periodo se extendió hasta el gobierno castrense (1964-1967), en donde se enfocó en desarrollar una economía industrial-exportadora. (Mauro Marini, 1992)

Como parte de un proyecto de nación en esos años se crearon instituciones que apoyaran el desarrollo económico en Brasil, fue entonces que en 1952 el gobierno creó el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES). El desempeño de la actuación del BNDES para Além Ana Claudia (1998) puede ser dividido en tres fases, y se mencionan a continuación:

A) LOS PRIMEROS DIEZ AÑOS DE BNDES

La primera fase, fue desde su fundación hasta el final de la década de 1970, que corresponde a una fase de consolidación del papel del BNDES no solo como financiador de actividades en el sector de infraestructura, además en diversas actividades ligadas a la industria. Desde su creación hasta mediados de los años 60's, el BNDES concentró esfuerzos en la creación de infraestructura adecuada al proceso de industrialización. A partir de entonces diversificó sus actividades, financiando el desarrollo tecnológico, la compra de máquinas y equipamientos de fabricación nacional, las pequeñas y medianas empresas y la instalación de nuevas industrias.

Con la crisis del petróleo que presionó en la balanza de pagos, el gobierno decidió deslindar el II PND con el objetivo de intensificar el programa de sustitución de importaciones. Seguido de esa estrategia, el BNDES financió principalmente los sectores de bienes de capital e insumos.

B) BNDES DESPUÉS DE LOS AÑOS OCHENTA

La segunda fase, que corresponde al periodo que va de inicios de los años 80's hasta 1993, el país atravesó por una dura recesión, y la economía se caracterizó por una progresiva tendencia de estancación, alta inestabilidad macroeconómica, crisis por la deuda externa, una acelerada inflación de mediados de los años 80's en adelante, al mismo tiempo los desembolsos del BNDES también se vieron reducidos en esos años, en donde la economía tuvo que ajustarse a un nuevo patrón económico orientado al exterior.

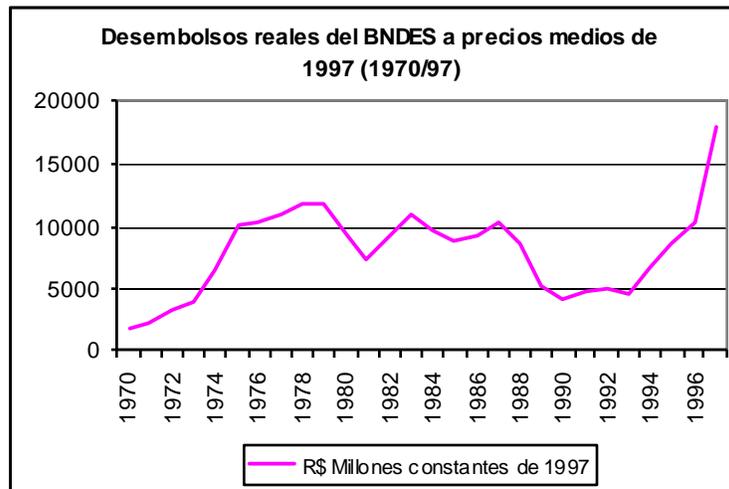
Menciona De Freitas Carlos (2005) que en esos años el sistema financiero en Brasil pasó por difíciles períodos que dieron lugar a una serie de transformaciones a todas las instituciones financieras públicas y privadas, dentro de los acontecimientos que dieron pauta a estas nuevas reformas; la crisis económica de 1981 y la crisis bancaria provocaron una fragilidad financiera en sus instituciones.

La visión general que se tenía de los bancos públicos durante los años ochenta a excepción del Banco Central era mala, ya que no contaban con una protección contra la intervención política dentro de su administración, de ahí que se consideraban para muchos innecesarios y habría que eliminarlos. Fue por lo anterior, que la década de los 90's, se caracterizó por la casi extinción de las instituciones financieras del estado, en especial los bancos de desarrollo.

De 1985 a 1990 adicionalmente, el país paso por años de inestabilidad en sus finanzas públicas, una escasez de capitales extranjeros que dieron paso a una inflación galopante a una hiperinflación. En general en las décadas de 1980 y de 1990, se vivieron turbulencias macroeconómicas, en donde se tuvieron que formar nuevos criterios en la asignación del crédito.

A mediados de los años ochenta hubo una disminución en los desembolsos totales, como se puede observar en la Gráfica siguiente.

Gráfica 4.1



Fuente: Revista do BNDES, V.5 N. 9, junio 1998

El Plan Real en 1994, formuló la necesidad de una estabilidad económica que influyó en una expansión del crédito y estabilidad monetaria. Sin embargo el crédito otorgado se dio sobre una base de información precaria, lo que acabó finalmente en un retroceso del crédito total. Fue por eso que en agosto de 1996 el gobierno de Brasil creó el PROES (Programa de Incentivo de Recaudación de participación del sector Público Estatal) para la Actividad financiera bancaria, con el objetivo de llevar a cabo un proceso de privatización de los bancos estatales y la sustitución de los bancos de desarrollo por agencias de fomento, muchos de los bancos del estado tuvieron intervenciones y varios fueron liquidados. (Sáinz y Calcagno, 1999)

Sin embargo no todos los bancos atravesaron por el mismo camino, algunos bancos públicos federales pasaron por un proceso de saneamiento, así como un aprovisionamiento de recursos ya que se aceptaron pérdidas irre recuperables en sus carteras, así como un sometimiento a la fiscalización y autoridad del Banco Central.

C) BNDES DESPUÉS DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA

En 1994 comenzó la tercera fase del BNDES, cuando dio inicio la estabilidad económica y consecuentemente el crecimiento económico; ocurrió una

recuperación de los financiamientos del BNDES, siendo que el total liberado en 1997 representó el mayor desempeño de las últimas décadas. De 1994 a 1997, los desembolsos representaron una tasa de crecimiento real acumulado de 300%, con un crecimiento real del orden del 71% en comparación con el año anterior.(Além Claudia, 1998)

Este mayor volumen de operaciones se dio como resultado de la expansión de las actividades tradicionales como en los sectores industriales y de infraestructura, además el significativo aumento de los desembolsos en sectores como servicios, turismo, parques temáticos, financiamiento a las exportaciones, apoyo a proyectos de alto impacto social y programas de estímulo a la privatización estatal, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 4.1

Sistema BNDES: Desembolsos según Rama y Géneros de Actividades (1981/97)
(En % del Total)

Ramos y generos de Actividades	1981/85	1986/90	1990	1995	1996	1997	1991/97
Extracción de minerales	3	2.5	1.5	1	1.5	4.2	1.7
Agropecuaria	0.4	2.2	3.8	10.4	7.5	7.8	12.2
Industria de transformación	53.1	60.6	73.8	56.3	43.8	33.8	48.5
Metalurgica	25.7	13.2	10.5	6.2	6.8	6	6.2
Mecánica	3	3.7	2.6	6.4	4.6	2.9	3.9
Material de transporte	0.6	3	4.9	4.8	3.4	4.3	3.7
Papel	4.6	11.5	24.2	4.8	5.3	3	8.4
Química	8.9	7.5	11.2	5.9	5.5	2.2	5.7
Productos alimenticios y bebidas	3	6.2	6.9	13.7	8.9	7.5	8.1
Otras	7.3	15.5	13.6	14.5	9.4	7.8	12.5
Infraestructura	31.4	27	17.6	26	31.5	45.6	31
Construcción	4.6	3.5	1	1.4	2.5	1.5	2.6
Servicios industriales de Utilidad pública	11.1	5.8	3.6	8.9	16.1	32.3	11.7
Transportes	15.6	17.2	12.2	15.2	11.3	9.7	15.1
Comunicaciones	0.1	0.5	0.7	0.5	1.7	2.2	1.7
Servicios industriales de Utilidad pública	0.1	5.3	3	6.3	15.6	8.3	6.3
Otros	12	2.4	0.3	0	0	0.4	0
Total	100						

Fuente: Revista do BNDES, V.5 N. 9, junio 1998

Al observar la evolución de los desembolsos según las ramas y géneros de actividad, este periodo apunta en una progresiva reducción de participación de la industria de transformación en el total de recursos liberados por el BNDES, que de

atender a un promedio de 60.6% en el periodo de 1986/90, en 1991 - 1997 pasó a 48.5%, siendo de apenas el 33.8% del total los de desembolsos en 1997.

Este hecho tiene como contrapartida un considerable aumento de la participación de los desembolsos para la agricultura, que reflejaron un aumento en los financiamientos a los “agribussines”, entendido como un conjunto de sectores ligados a la producción de transformación y distribución de productos agropecuarios y para el sector de servicios en el total de recursos liberados en el año 1997.

Al mismo tiempo hubo un crecimiento en la participación del sector de infraestructura en el total de desembolsos del BNDES, que representaron en 1997, un crecimiento real de 151.8%, para el sector, con respecto al año anterior.

Vale destacar además, los aumentos en los desembolsos para el apoyo y expansión de las exportaciones. En 1997, fue ampliada la línea de financiamiento para las exportaciones, creada en 1991 con el nombre de Finamex, ahora BNDES-exim, que apoyó prácticamente a todos los sectores exportadores. Esta ampliación resultó en un aumento de US\$1.2 billones en 1997, es decir 205.2% encima del valor registrado en 1996. (Além Claudia, 1998)

Teniendo en vista la necesidad de dotar al país de una infraestructura compatible con el objetivo de crecimiento sustentado a largo plazo, el BNDES aumentó sus financiamientos en esa área a fin de promover un aumento significativo en la formación bruta de capital en infraestructura y en productividad.

En 1997, los desembolsos del BNDES para el sector de infraestructura representaron un crecimiento real acumulado de 152% respecto a 1996. Menciona Alem Claudia (1998) que el BNDES amplió sus financiamientos en las micro pequeñas y medianas empresas, para las cuales se canalizó un total de US\$1.9 billones, que representaron un crecimiento del 56.3% respecto a 1996.

Las actividades ligadas al sector de agricultura fueron las principales privilegiadas en términos de financiamiento en 1997, representando un 55.6% del total de los desembolsos. El financiamiento destinado a la expansión de empresas fue 44% para las micro y pequeñas empresas en 1997, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 4.2
DESEMBOLSOS PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (1995/97)
En US\$ Millones

	1995		1996		1997	
	Participación		Participación		Participación	
	Valor	en el total	Valor	en el total	Valor	en el total
Comercialización de equipamientos nacionales	1050	67,6	522	42,7	659	34,5
Implantación	142	9,1	195	15,9	184	9,6
Relocalización	32	2,1	41	3,4	36	1,9
Modernización	38	2,4	50	4,1	60	3,1
Expansión	271	17,4	367	30	843	44,1
Productividad	14	0,9	35	2,9	40	2,1
Otros	7	0,5	13	1,1	91	4,8
Total	1554	100	1223	100	1912	100

Fuente: Revista do BNDES, V.5 N. 9, junio 1998

Por su parte, el sector servicios adquirió en 1997, el 8.3% del total de recursos desembolsados por el banco. Dentro de la participación de proyectos financiados en el sector por el BNDES destacaron aquellos referentes a la construcción de parques temáticos y shopping centers.

Respecto a la privatización de esos años en Brasil De Freitas Carlos (1999), indica que se puede dividir en tres etapas para su análisis. La primera en los años 80s, con el fin de promover el retorno de un elevado número de empresas al sector privado, para que el gobierno desarrollara procedimientos y ganase experiencia en la venta de estatales. La segunda fase tuvo inicio en 1990 con el lanzamiento del Programa Nacional de Desestatización (PND). El BNDES desempeñó un papel central en procesos de privatización habiendo sido designado gestor del Fondo Nacional de Desestabilización (FND) y responsable

del apoyo técnico, administrativo y financiero del PND. A partir de entonces el proceso de privatización pasó a ser una de las prioridades para la política económica con efectos importantes en la estructuración del sistema. En el año de 1995, fueron privilegiadas las privatizaciones de las empresas de sectores industriales: siderurgia, petroquímica y fertilizantes.

La necesidad de solucionar el problema de alto déficit en transacciones corrientes, por el cual atravesó la economía brasileña en los años noventa, requirió de una expansión significativa de las nuevas exportaciones, que al mismo tiempo exigió un aumento de competitividad. En ese sentido, el BNDES por medio de dos fuentes principales: en primer lugar incentivando o aumentando la competitividad de las empresas, ampliando los financiamientos de las pequeñas y medianas empresas innovadoras a través de Condominio de capitalización de Empresas de Base Tecnológica (Contec); y profundizando los mecanismos de financiamiento de comercio exterior. (Alem Claudia, 1998)

Conforme a lo mencionado anteriormente, en 1991 el BNDES creó el Finamex, línea de financiamiento a través del cual apoyó a las empresas exportadoras de bienes de capital nacionales y extranjeras establecidas en el país, a partir de instrumentos de financiamiento competitivos con los similares ofrecidos en el mercado internacional. Se crearon dos líneas de desembolso a) pre-empaque, orientada para el financiamiento de la producción para exportaciones b) post-empaque, destinada al financiamiento de compra de productos brasileños de exportación. (Informe Anual Bndes, 2000)

A partir de 1994 fueron registrados aumentos significativos de los desembolsos del BNDES para el financiamiento en las exportaciones, principalmente para las operaciones de post-embarque. Se muestra en el siguiente cuadro que al final de 1996, el total de desembolsos llegó US\$388.3 millones contra US\$32.8 millones registrados en el primer año de actuación del Finamex.

CUADRO 4.3
EVOLUCIÓN DE LOS DESEMBOLSOS PARA APOYO EN LAS EXPORTACIONES (1991/97)
En US\$ Millones

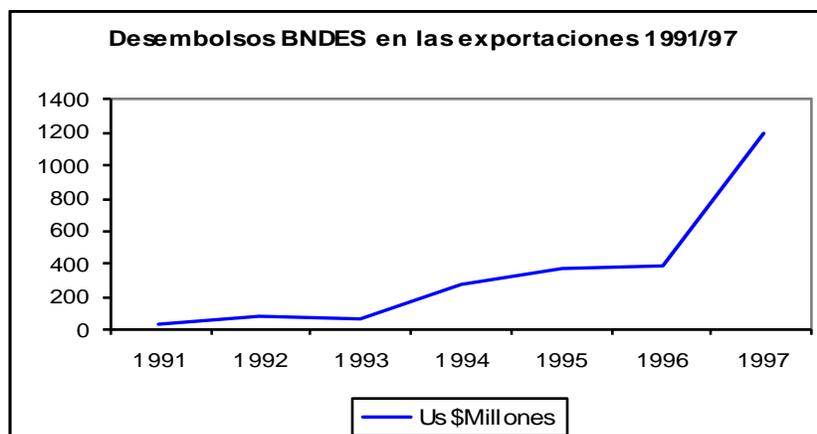
	Pre-embarque		Pos-embarque		Total	
	Valor	Número de operaciones	Valor	Número de operaciones	US\$Millones	Número de operaciones
1991	32,8	57			32,8	57
1992	30,9	125	46,8	64	77,7	189
1993	27,8	172	36,5	108	64,63	280
1994	69,2	135	210,7	537	279,9	672
1995	95,1	146	282,5	1179	377,6	1325
1996	85,6	177	302,7	1293	388,3	1470
1997	593,5	99	591,8	1708	1185,3	1807

Fuente: Revista do BNDES, V.5 N. 9, junio 1998

En 1997, la línea de financiamiento para la exportación fue ampliada, con un nuevo nombre BNDES-exim, que cubrió a todos los sectores exportadores, incluyendo el sector de bienes de capital. La cobertura de financiamiento pasó de 85% a 100%, tanto en pre-embarque como en pos-embarque. En complemento se creó una línea pre-embarque especial con el objetivo de financiar la producción nacional de bienes exportables y la vinculación con embarques específicos. (Alem Claudia, 1998)

En la siguiente gráfica se puede ver el comportamiento de la exportaciones, en donde sin lugar a dudas muestran un crecimiento de 1991-1997.

GRAFICA 4.2



Fuente: Revista do BNDES. V.5 N. 9, junio 1998

La ampliación de líneas de financiamiento de las exportaciones, resultó en un crecimiento expresivo de los desembolsos en 1997, que llegarían cerca de US\$1.2 billones, 205% arriba del valor registrado en 1996. Esta ampliación promovida por el BNDES Exim también, de alguna forma, contribuyó para un mayor dinamismo de las exportaciones, que en 1997 representaron un crecimiento de 11% en relación con el año anterior, significativamente mayor que la tasa registrada en 1996, que había sido de apenas 2.7% en relación a 1995.

El aumento de la participación del BNDES reflejó una expansión de sus desembolsos sociales reales, a precios medios de 1997: de R\$1.4 billones en 1995, llegando a R\$267 millones en 1996 y R\$ 1.4 billones en 1997. Las áreas con mayor participación en los desembolsos totales en las inversiones sociales del BNDES, fueron la agricultura familiar (46.4%) y en los transportes de masa (35.8%). La educación a pesar de mostrar una pequeña participación en el total desembolsado para inversiones sociales, representó un crecimiento real significativo para esos años.

Con la creación del Área de Desarrollo Regional y Social en 1996, el BNDES amplió su actuación en el ámbito de cuestiones sociales, particularmente en el sentido de mejorar la calidad de expandir la oferta de servicios sociales básicos y maximizar las oportunidades de generación de empleo y renta.

El aumento de los desembolsos del BNDES también contribuyó en la generación de empleos, una de las prioridades de la política económica de esos años en el Cuadro 4.4 se muestran las cifras de asegurados por parte de la institución.

CUADRO 4.4
**EMPLEOS ASEGURADOS POR EL BNDES
 (1995-1997)**

(En millones)

Empleos			
Directos	707	798	1222
Indirectos	579	589	831
Efecto-Renta	821	850	1219
Total	2107	2237	3271

Fuente: Revista do BNDES, V.5 N. 9, junio 1998

En gran medida, la intervención temprana del gobierno en el sistema financiero, fue un factor importante para controlar la crisis bancaria de los años 90's, ya que la situación del sistema bancario brasileño ante una fuerte devaluación difiere de la que sufrieron varios países asiáticos en 1997-1998, como la de Argentina, Chile y Uruguay a principios de los años ochenta y la de México en 1994-1995.

En general las instituciones financieras de desarrollo se enfrentaron a dificultades de sobrevivencia en un contexto altamente competitivo, ya que no contaban con la tecnología, flexibilidad administrativa, agilidad operacional y en algunos casos con equipos calificados, pero el principal problema fueron las carteras de préstamos sin liquidez, debido a la falta de normas bancarias, a la inoperancia de los departamentos de cobranza y la falta de recuperación por intereses políticos partidarios.

A partir de la crisis bancaria una de las políticas implementadas por el gobierno fue una mayor intervención del Banco Central como medida previsoras dentro de las instituciones de desarrollo, con la finalidad de implementar formas prudenciales semejantes a las que tenían los bancos privados, como la flexibilización en las operaciones.

Los Bancos de Desenvolvimento del Estado (BD's) que tenían una participación dentro del mercado financiero fueron sustituidos en gran parte por agencias de fomento, que no contaban con acceso de captación del público ni en los mercados internacionales. Sin embargo los bancos de desarrollo contaban con

una flexibilidad en sus operaciones indeseada, por los abusos que en los que podían incurrir en prácticas bancarias. Fue entonces que el Banco Central decidió cambiar la reglamentación de estas instituciones que originalmente fue propuesta en 1968 por la resolución 93 dentro del Consenso Monetario Nacional (CMN), en donde el control quedaría en manos del Gobierno y sus operaciones estarían limitadas en proveer financiamientos de mediano y largo plazo, principalmente en el sector privado. (De Freitas Eduardo,2005)

Durante el gobierno de 1995-2002, se hicieron cambios importantes para el sistema financiero brasileño. El PROER (Programa de Estímulo a la Reestructuración del Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional) y la intervención del Banco Central por medio de un marco legal permitió participar en los activos de las instituciones de fomento, ya que si se encontraban en dificultad se tenía la facultad de poder vender las acciones a otro banco más sólido así como otorgarles crédito.

En general, lo que se logró a partir de las reformas a las que se sometió el sistema financiero brasileño, fue el saneamiento del sistema bancario privado, una mayor participación de los bancos internacionales y en particular los bancos del estado se mantuvieron estables ante los riesgos sistémicos.

Después de que fue resuelto el problema de la insolvencia de las instituciones financieras del estado y saneado el sistema privado, en el 2001 el Banco Central concentró su interés en mantener rigurosamente inspeccionados los bancos federales, ya que los administradores de estas instituciones no contaban con inspección del Banco Central en años anteriores.

Las instituciones Financieras de desarrollo brasileñas pasaron por una profunda crisis en las últimas décadas del siglo XX. Los bancos de desarrollo, instituciones financieras controladas por los Gobiernos de los Estados, prácticamente desaparecieron. En su lugar fueron creadas las Agencias de Fomento, instituciones con limitaciones significativas en términos de acceso a los

mercados financieros. Los bancos comerciales estatales, que también tuvieron carácter de instituciones financieras de desarrollo, fueron casi todos privatizados o extintos.

Para algunos autores y coincidiendo con su punto de vista el papel que tienen estas instituciones es relevante, debido a que proveen crédito de largo plazo, administran los fondos fiscales y parafiscales del país, y son indispensables debido a la insuficiencia de los mercados de capitales. También por las desigualdades regionales y la necesidad de aumentar el crédito en sectores con mayor riesgo, como las actividades agrícolas que para Brasil tienen gran importancia, y la existencia de estas instituciones es fundamental debido a la insuficiente bancarización con la que cuenta el país. Lo reafirma De Freitas Eduardo, 2005 cuando menciona que la participación de las instituciones financieras de fomento prevalece ya que éstas tienen una participación del 45% en el sistema financiero, de forma directa e indirecta.

Se justifica la existencia de instituciones financieras como el BNDES ya que cuentan con el conocimiento y la experiencia de los problemas brasileños de desarrollo económico, así como en cuestiones sectoriales y de infraestructura, y cada banco público está especializado en un área.

A partir de la apertura económica, se requirieron nuevos mecanismos de protección para las IFD's. Los nuevos elementos de protección para estas instituciones fueron en contra de una politización y un mayor fortalecimiento del control del Banco Central sobre éstas, también el nombramiento de los dirigentes de los bancos federales, ya que debían pasar por el criterio del Banco Central para su aprobación; esta norma se registró en las resoluciones 3.081 y 3.170 del CMN, para evitar la politización en las carteras de crédito en todo el sistema bancario.

En Brasil siguen siendo de gran importancia la banca de desarrollo, en el sentido de que es necesaria para el fortalecimiento de los mercados de capitales,

por lo el papel complementario dentro de una red bancaria privada como lo es para México y Chile hoy en día.

4.2 Banco Nacional de Desarrollo en la actualidad.

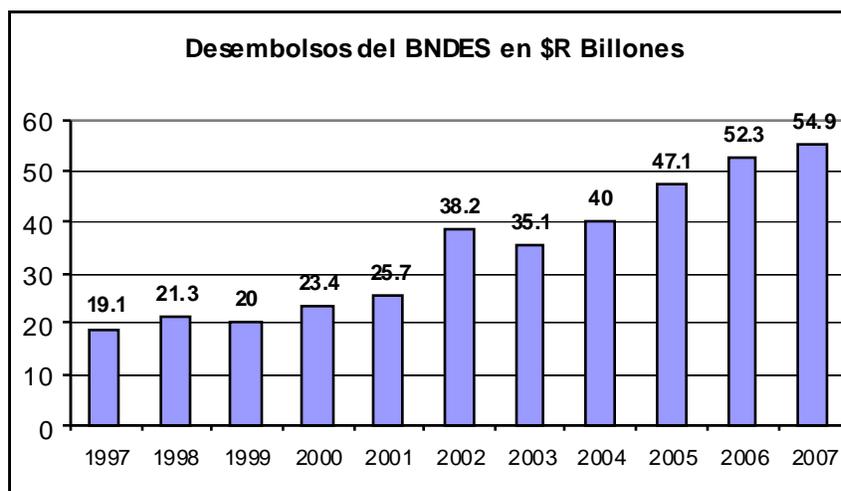
El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), es una institución que se fundó en junio de 1952 por el gobierno federal; desde entonces ha participado en el financiamiento de grandes emprendimientos industriales y de infraestructura; con una activa participación en la agricultura, en el comercio y servicio y en las micro, pequeñas y medianas empresas. (Publicación Informe Anual BNDES)

La institución está vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industrial y Comercio Exterior, tiene como objetivo financiar a largo plazo los emprendimientos que contribuyan al desarrollo del país; así como la mejora de la competitividad de la economía brasileña y un mejor nivel de vida para su población. Contribuyendo en el fortalecimiento de la estructura de capital de las empresas privadas, desarrollo del mercado de capitales, la comercialización de máquinas y equipos y la financiación a la exportación; participación en inversiones sociales como la educación y salud, ambiental, agricultura y transporte. (Publicación página BNDES)

La misión que tiene actualmente el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, es promover el desarrollo del País, elevando la competitividad de la economía brasileña, priorizando tanto la reducción de la desigualdades sociales y regionales, como la mantención y generación de empleo. (Informe Anual BNDES, 2007)

Como se puede ver en la siguiente gráfica la institución ha aumentando el monto de sus créditos a partir de 1997, como resultado del compromiso que adquirió el Bndes a la aportación de recursos en diversas áreas productivas, que ayudaron a promover la competitividad de las empresas y la economía de Brasil.

GRAFICA 4.3



Fuente: Página Bndes

A) PRINCIPALES PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

Siguiendo la publicación de los últimos Informes Anuales de la institución, a continuación se mencionan de manera resumida las líneas de apoyo financiero y programas específicos que ofrece el BNDES para el apoyo a inversiones en los sectores industrial, comercio y servicios, de infraestructura, y agropecuario

En Brasil como en otros países, el papel que desempeña la pequeña industria en la economía es de gran importancia debido al número de empleos y el ingreso que generan, no obstante, el BNDES en los últimos años ha mostrado una participación activa para esta modalidad de empresas, destinando cada vez mayores montos, así como la creación de nuevos instrumentos para su beneficio.

El apoyo del Sistema BNDES está orientado para las empresas nacionales y extranjeras micro, pequeñas y medianas y opera en tres modalidades básicas¹:

- Directo: se pueden obtener recursos directamente en el BNDES,

¹ Guia dos instrumentos e institucionais de apoio ao sector produtivo. Onde buscar apoio para seu negócio. SEBRAE, MICT. Brasil, 1996. P. 138

- Indirecto: se pueden obtener financiamiento por medio de los Agentes financieros del BNDES.
- Mixto: el BNDES pasa parte del financiamiento, a través de un agente financiero. El representante financiero directamente por medio del Banco lo otorga a la empresa.

Dentro de las líneas de financiamiento que tiene el Banco destinadas al apoyo de inversiones para las micro, pequeñas y medianas empresas, se encuentra el apoyo a inversión fija, transporte², fabricación de equipos y sistemas, operaciones de leasing e importación de equipos y sistemas.

El financiamiento y los programas del BNDES van dirigidos a todas aquellas empresas y sectores prioritarios que tengan necesidad de financiamiento dentro del país, es por eso que la institución consolidó alianza con otras instituciones financieras en todo el país, con la finalidad de permitir que los recursos del Banco lleguen al mayor número de usuarios. Para el caso de las micro y pequeñas empresas, se cuenta con instituciones financieras habilitadas, que son responsables por el análisis y por la aprobación del crédito y de las garantías; estas instituciones son bancos públicos y privados.

El BNDES cuenta con El Fondo Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), para garantizar parte del riesgo del crédito de las instituciones financieras en las operaciones de microempresas y pequeñas empresas, y de medianas empresas exportadoras que posteriormente utilicen las líneas de financiación de BNDES.(Informe Anual BNDES, 2004)

El BNDES contempla dentro de sus programas la infraestructura del país, ya que por medio de estas inversiones la población puede tener el acceso a servicios como la electricidad, comunicaciones, transporte, entre otros. En lo que respecta a una reducción de costos en la industria, mayor productividad y una

² Apoyo a la adquisición de ómnibus urbanos integrados, ómnibus de larga distancia, ómnibus urbanos en sistemas no integrados.

consolidación de la integración regional. El papel que desempeña el banco para estos fines son principalmente la expansión y modernización del sector eléctrico, el desarrollo del mercado de gas natural, la promoción de energías renovables, la oferta de biocombustibles, telecomunicaciones y el desarrollo de productos de punta.

Los instrumentos y programas con los que cuenta la institución para la promoción del sector agropecuario: son el Programa de Modernización de la Agricultura y Conservación de Recursos Naturales (Moderagro), Programa de Incentivo a la Irrigación y al Almacenamiento (Moderinfra), Programa de Desarrollo del Agronegocio (Prodeagro), Programa de Desarrollo Cooperativo para Agregación de Valor a la Producción Agropecuaria (Prodecoop), Programa de Financiación Forestal (Proflora), Programa de Modernización de la Flota de Tractores Agrícolas e Implementos Asociados y Cosechadoras (Moderfrota) y Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). (Informe Anual BNDES, 2005)

Uno de los sectores que une la producción y el consumo es el comercio, y es por eso que el BNDES, atento a esta realidad, puso a disposición líneas de apoyo financiero adecuados a las empresas de cualquier modalidad que actúan en estas actividades, con el objetivo de fomentar, estructurar y acompañar el desarrollo de proyectos relativos a los sectores de comercio y servicios; financiando inversiones fijas, inversiones en turismo y adquisición de bienes de capital. (Publicación BNDES)

Una de las prioridades para el gobierno de Brasil es el mercado externo, ya que las exportaciones tienen un papel importante dentro de la dinámica económica del país. En particular la institución por medio del BNDES-exim, apoyó a los sectores de producción de bienes y servicios que contaban con altos niveles de valor agregado y su inserción en el mercado internacional. El primer aporte de la institución fue en 1990 por medio de FINAMEX para bienes de capital, y que en

los años recientes se mantuvo vigente, ya que el 70% de los desembolsos son a este tipo de bienes, con un alto contenido tecnológico.

El BNDES actualmente, cuenta con una política de promoción del comercio exterior, y el fortalecimiento del mercado interno así como la eficiencia de las empresas brasileñas. (Revista BNDES, Sinopsis 5 febrero 2005)

A partir del 2005 la institución amplió el concepto de innovación a toda la cadena productiva y en cualquier segmento industrial; con la finalidad de apoyar proyectos directamente relacionados a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación, enfocados en nuevos productos y procesos.

Dentro de los lineamientos del BNDES se considera de fundamental importancia, en la ejecución de su política de crédito, la observancia de principios ético ambientales y asume el compromiso con los principios del desarrollo sostenible: preservación, conservación y recuperación del medio ambiente. La actuación del banco en este ámbito está dirigida a la utilización de tecnologías más limpias, el aumento de la eficiencia energética, el uso de recursos renovables, el reciclaje y la prevención de la contaminación.

Los instrumentos que ofrece el BNDES, está dividido en tres modalidades: el Apoyo inversiones en Medio Ambiente, el Apoyo a la Eficiencia Energética (PROESCO) y el Apoyo a la Reforestación de Carajás (REFLORESTA).

La participación del BNDES en el Mercado de Capitales, opera en diversas modalidades de financiamiento para las empresas, puede también participar, como suscriptor de valores mobiliarios, en empresas de capital abierto o en empresas que, a medio plazo, puedan ingresar en el mercado de capitales, incluidas ahí las operaciones de internacionalización, de reestructuración de empresas competitivas, fusiones e incorporaciones.

En el plano del desarrollo social, BNDES apoya proyectos que tengan un impacto directo en la mejora de las condiciones de vida de la población brasileña;

como la canalización de crédito a emprendedores de baja renta, Inversiones Sociales de Empresas, servicios de salud, educación y asistencia social a la población, para así lograr disminuir las desigualdades regionales e incentivar proyectos o actividades de naturaleza social. (Publicación página BNDES)

Otro papel destacado que desempeñó el BNDES fue el programa que destinó a la modernización de la administración tributaria y mejora de la calidad del gasto público, con el fin de lograr que un mayor número de municipios en el país obtuviera recursos y al mismo tiempo la maximización del uso de recursos ociosos. (Publicación página BNDES)

B) RESULTADOS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

La institución a partir del 2003 realizó cambios en su estructura con la finalidad de implementar nuevas medidas en el papel de la banca de desarrollo en Brasil, así como un mayor compromiso con la población. En donde el BNDES participó en la eliminación de las desigualdades sectoriales y regionales, por medio de crédito accesible, con el menor costo para los sectores prioritarios. De ahí que se tomó una nueva división sectorial para sus operaciones en: inclusión social, industria, insumos básicos, infraestructura y energía, mercado de capitales, operaciones indirectas y comercio exterior. (Informe anual BNDES, 2005)

En el 2006 los Propósitos del BNDES estuvieron encaminados en superar las recesiones y expandir la capacidad instalada de la infraestructura y de la industria base, democratizar el crédito con la ampliación del financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, desarrollo regional, innovación y competitividad, mercados de capitales y el financiamiento del sector exportador. (Informe anual BNDES, 2006)

Se beneficiaron un gran número de empresas micro y pequeña, por medio de la tarjeta BNDES. En 2006 el número de tarjetas entregadas a microempresarios superó en 127% respecto al 2006, este proyecto se creó en 2003 con el objeto de

otorgar un acceso preaprobado y automático del crédito para el financiamiento en inversiones productivas.

La participación del BNDES en los años recientes destaca por la expansión en operaciones destinadas a la industria; en el 2005 se tiene registrado un incremento de 49% al año anterior, así como en los sectores de comercio, servicios y de infraestructura, que desde el 2005 superaron en 22% y 13% respectivamente.(Cuadro 4.6). (Informe anual BNDES, 2005)

CUADRO 4.6
DESEMBOLSOS POR SECTOR DEL BNDES
(EN R\$ BILLONES)

SECTOR	2005	2004	Variación
Agropecuaria	4.06	6.93	-41
Industria	23.44	15.78	49
Infraestructura	17.1	15.17	13
Comercio/Servicios	2.38	1.95	22
Subtotal	46.98	39.83	18
Mercado Secundario	0.1	0.18	-
Total	47.09	40.01	18

Fuente: Informe anual BNDES. 2005

La disposición de los empresarios en realizar inversiones productivas en el país aumentó, dado un incremento en el número de operaciones, en el 2006 superó al 2005, con un 11.3%, en donde la mayor parte fue destinada a productores rurales, las micro, pequeñas y medianas empresas representaron el 22% del total financiado. (Informe Anual BNDES, 2006)

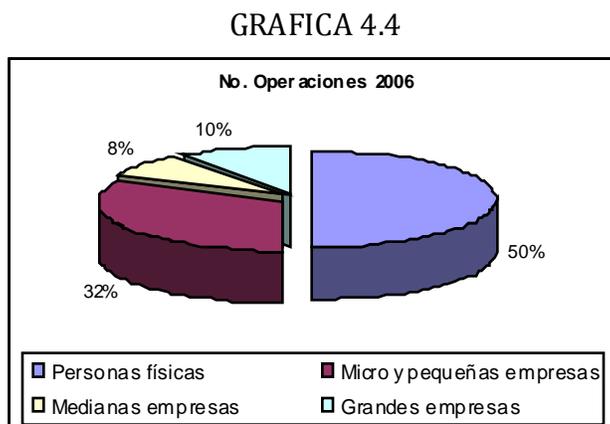
CUADRO 4.5
EVOLUCION DE LOS DESEMBOLSOS ANUALES
(EN R\$ BILLONES)

	Financiamiento y participación	Mercado Secundario	Desembolso Total
2000	23	0.3	23.4
2001	25.2	0.5	25.7
2002	37.4	0.7	38.2
2003	33.5	1.6	35.1
2004	39.8	0.2	40
2005	47	0.1	47.1

Fuente: Informe anual BNDES. 2005

La tendencia del financiamiento del BNDES es un aumento en el número de operaciones y el monto destinado a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPMEs) y a personas físicas, ya que el número de operaciones del periodo de diciembre del 2005 a noviembre del 2006 aumentó en un 86%.

En la siguiente gráfica se muestra que el mayor número de beneficiarios de esta institución para el año 2006 se conformó por personas físicas, seguido de las micro y pequeñas empresas.

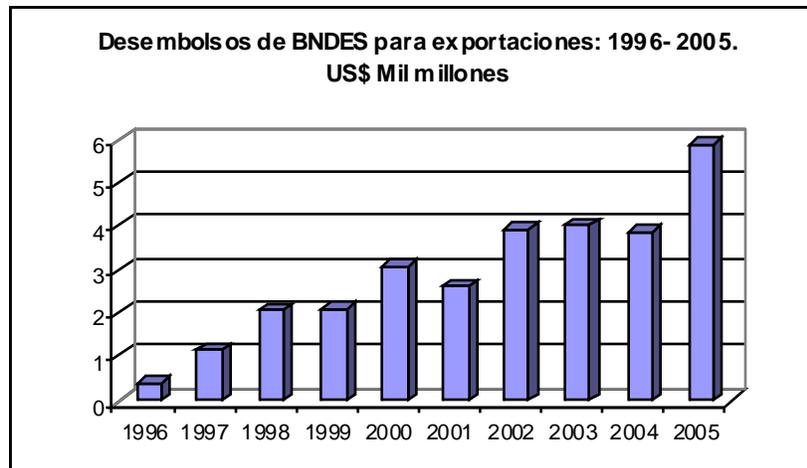


Fuente: Informe Anual BNDES, 2006.

Por otro lado la participación del Banco en el financiamiento de proyectos de Energía Eléctrica, Biocombustibles, Petróleo y Gas Natural, superaron los R\$9.1 millones en el 2006. (Informe anual BNDES,2006)

Un sector de importancia para la economía brasileña es sin duda alguna el agropecuario, ya que Brasil es uno de los mayores productores y proveedores de alimentos y fibras del mundo, así como el principal generador de saldos comerciales. La aportación del BNDES fue por medio de tasas fijas y cargas financieras reguladas por el Tesoro Nacional; en donde principales líneas de financiación para este sector fueron el apoyo a inversiones fijas - capital de giro asociado y la adquisición de bienes de capital.

GRAFICA 4.5



Fuente: Informe Anual Bndes, 2005.

En la gráfica anterior se observa la tendencia creciente en los desembolsos de esta institución al sector externo, de ahí que las exportaciones de máquinas y equipos en el país en los últimos años mantuvieron un comportamiento ascendente. En 2005, las ventas externas representaron aproximadamente el 40% de las ventas totales, contribuyendo para un mejor equilibrio en la balanza comercial de la industria de bienes de capital. (Informe Anual BNDES, 2005). En la siguiente tabla se muestra la evolución de los desembolsos de los años recientes del BNDES para las exportaciones

CUADRO 4.7
EVOLUCION DE LOS DESEMBOLSOS
(US\$ MILLONES)

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Exportaciones Brasil (US\$ mil millones)	55	58.2	60.4	73.1	96.5	118.3	137.4	146.4
BNDES Desembolsos Exportaciones (US \$mil millones)	3.1	2.6	3.9	4	3.9	5.9	6.4	3.8
BNDES Desembolsos Exportaciones/Exportaciones Brasil (%)	5.6	4.5	6.5	5.5	4	4.9	4.6	2.6
BNDES Desembolsos Exportaciones/BNDES Desembolso Total (%)	24.5	23.5	31.5	33	27.9	29.6	26.6	12.9

Fuente: Publicación BNDES. * noviembre

El mayor monto destinado a las exportaciones del 2000 al 2007 fue en la modalidad de Preembarque, como se puede observar en el Cuadro 4.8.

CUADRO 4.8

**Modalidades de apoyo a la exportación
(US\$ MILLONES)**

Modalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Preembarque	810	410	67	1,407	1,578	2,952.7	3,959.1	3,029.3
Preembarque ágil							49.7	42.2
Preembarque especial	494	559	577	485	328	131.1	505.8	200.4
Postembarque	1,779	1,633	2,670	2,025	1,940	2,696.7	1,862.5	520.2
Total	3,082	2,602	3,948	4,007	3,861	5,862.8	6,377.1	3,792.1

Fuente: Publicación BNDES 2007. *noviembre

El sector farmacéutico en la economía de Brasil tiene una importancia que radica en la participación que tiene dentro del mercado de farmacéuticos a nivel internacional, ya que se encuentra en la octava posición, y participa con aproximadamente el 60% de las ventas³. En el 2006 el país contaba con 551 empresas en este ramo, pero las 12 mayores representaron el 45% del mercado. (Informe anual 2005)

BNDES, implementó desde el 2004 acciones para su financiamiento del del sector farmacéutico, creó el programa Profama junto con empresas, sindicatos patronales y asociaciones. Además de participar en foros, seminarios y ferias, como resultado hubo un aumento en la cartera de operaciones en más del doble en el 2005, y en el 2006 la liberación de recursos a este sector. (informe anual 2005)

En 1994, el BNDES firmó la Declaración Internacional de las Instituciones Financieras sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y pasó a integrar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Iniciativa Financiera (UNEP-FI). Resultante de su adhesión y del constante intercambio con la UNEP-FI, se mantiene actualizado con modernas prácticas ambientales y de sustentabilidad en operaciones bancarias en el sector financiero mundial.

³ Excluyendo las compras por parte del gobierno.

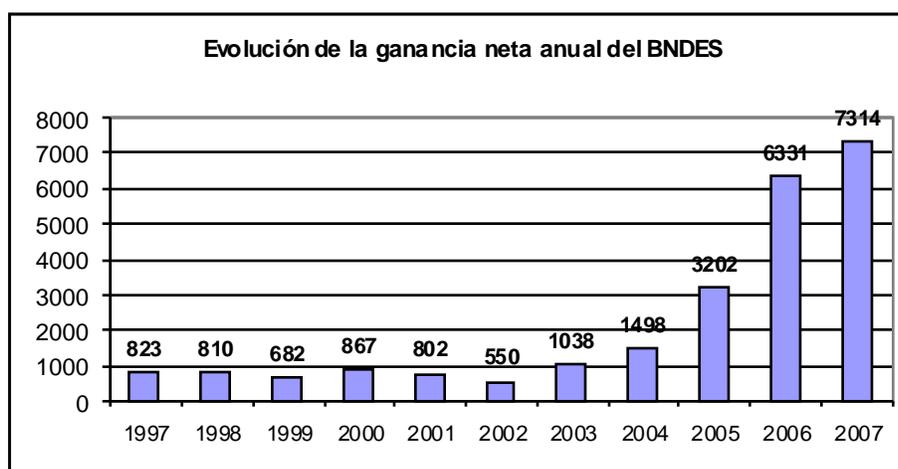
En lo referente al medio ambiente, se destacó su participación en la implementación de una nueva política ambiental, con el fin de que se mejoraran las condiciones en los sectores productivos y de infraestructura; en el 2006, aprobó 32 nuevos proyectos de energía. (Informe Anual Bndes, 2006)

Para lograr sus objetivos, la institución desarrolló técnicas de análisis de inversión innovadora, modelos jurídicos específicos y mecanismos de desinversión y la participación de fondos de terceros.

Dentro de los papeles destacados que tuvo en el 2006 el BNDES fue la reducción de los plazos de procesamiento de operaciones; ya que las nuevas formas de financiamiento que se introdujeron desde el 2005 permitieron agilizar y perfeccionar el crédito; por medio del Límite de Crédito, se permitió la liberación de recursos en menos de treinta días, mediante operaciones de redescuento a la banca privada. (Informe Anual Bndes, 2006)

En la siguiente grafica se muestra la evolución de las ganancias netas positivas del BNDES, debido al buen manejo de sus recursos en los años recientes, según lo publicado en el último informe de la institución.

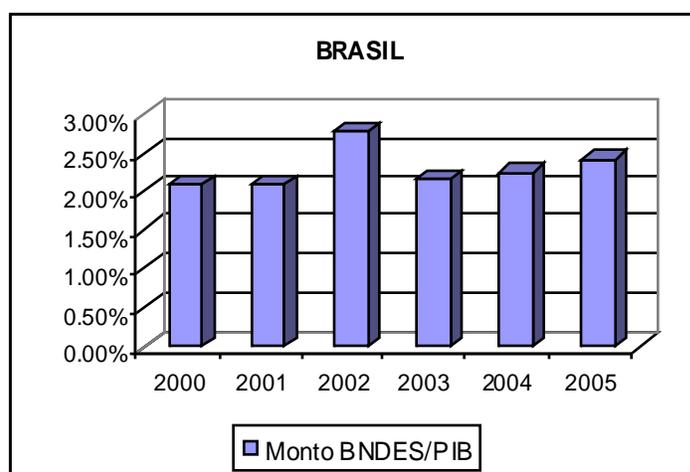
GRAFICA 4.6



Fuente: Informe Anua BNDES, 2007.

La participación que tuvo el crédito de BNDES respecto al Producto Interno Bruto de Brasil para el 2000 fue de 2.09% y para el 2005 2.43%. Por lo que respecta al 2002 tuvo la mayor participación alcanzando un 2.78%; la participación de esta institución superó en gran medida a sus homólogas en Chile y Brasil.

GRAFICA 4.7



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes Anuales BNDES, 2000- 2005 y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

En resumen, se puede ver que el BNDES pasó por diversas modificaciones en su estructura desde los primeros años de operación, tanto en su estructura como en la modalidad de sus financiamientos, como resultado de la necesidad de adaptarse a los cambios en la estrategia de crecimiento económico de Brasil. Durante los primeros años de operación la institución fungió como agente de financiamiento de la infraestructura y el apoyo a aquellos sectores industriales, al mismo tiempo financió bienes de capital e insumos con la finalidad de fortalecer el modelo sustituto de importaciones en esos años.

En Brasil durante los años ochenta se vivió una inestabilidad macroeconómica y dificultades en las finanzas públicas, lo que afectó en gran medida a las instituciones financieras de fomento para esos años. La banca de desarrollo en Brasil no contaba con un marco de regulación adecuado en la

medición de sus riesgos y en la forma de operar, lo cual resultó difícil para muchas instituciones adaptarse a la nueva estructura financiera, anudado a esto, habían contraído pérdidas irre recuperables por lo que tuvieron que ser liquidadas y otra más se transformaron en agencias de fomento con limitaciones en su operación.

Durante los 80's el BNDES también tuvo serias consecuencias como resultado de la crisis económica, ya que los montos financiados en este periodo se caracterizaron por permanecer estancados.

Con la finalidad de plantear la estabilidad económica en Brasil, en 1994 se formuló el Plan Real, en donde a partir de estos años el BNDES inició una expansión en los montos financiados así como una diversificación en sus líneas de crédito. El modelo económico para Brasil dio un mayor énfasis en el mercado externo, lo que exigió al mismo tiempo una mayor competitividad dentro de la economía, por su parte el BNDES aumentó su participación en el desarrollo tecnológico, las exportaciones e infraestructura. En 1997 los montos del BNDES aumentaron considerablemente, principalmente en infraestructura, agricultura y las Pymes.

En la actualidad el BNDES opera bajo un esquema de segundo piso, con un manejo más cauteloso en sus riesgos del crédito. En los últimos años la institución implementó una serie de instrumentos y líneas de financiamiento con el objetivo de canalizar recursos a grandes emprendimientos industriales y en infraestructura, a sí mismo, aumentó su participación en la agricultura, en el comercio, servicios y en las micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de aumentar la competitividad de Brasil.

Conclusiones

La banca de desarrollo en América Latina surgió por la necesidad de crear instituciones financieras especializadas en otorgar crédito de largo plazo en aquellos sectores y empresas que no tenían acceso al financiamiento, por la asimetría en la información y la presencia de fallos en el mercado.

Durante los primeros años de industrialización en los países latinoamericanos, la banca de desarrollo jugó un papel indispensable en el financiamiento de los grandes proyectos de infraestructura y del sector industrial; que no hubieran sido posibles sin su participación, dados los altos costos y el desinterés del sector privado por impulsarlos. A pesar de su importancia en la dinámica económica, estas instituciones estuvieron por largos periodos ausentes de una normatividad apropiada para la regulación de sus funciones; lo que resultó para los tres casos de estudio en México, Chile y Brasil, la adquisición de grandes pérdidas y un debilitamiento en general de sus finanzas durante los años 80's y 90's .

El desempeño de las tres instituciones de estudio, se caracterizó durante los primeros años de operación en una especialización en el financiamiento de la infraestructura ,el desarrollo industrial y los sectores estratégicos de la época; lo que derivó de esta estrategia fue la creación de un considerable número de proyectos y empresas que para la economía de esos años fueron relevantes en la formación de una base industrial.

Las homólogas de Nafinsa en Brasil y Chile, desde los primeros años de operación tuvieron una participación activa dentro de la agricultura, el comercio y los servicios, por su parte en México esta institución se especializó en el financiamiento industrial.

Los fondos, empresas e instrumentos que implementaron los gobiernos de México, Chile y Brasil a través de la banca de desarrollo, estuvieron orientados a contribuir durante la etapa sustitutiva de importaciones en el desarrollo industrial nacional; sin embargo el inadecuado uso de los créditos, tasas de interés no reguladas, el manejo politizado en la signación del crédito, entre otros aspectos las llevaron a contraer grandes pérdidas para sus gobiernos y la modificación de la operatividad para cada caso.

Un aspecto a destacar de la participación que tuvo Nacional Financiera durante los años 50's fue el monto otorgado a la industria; ya que cerca del cincuenta por ciento del crédito total lo cedió esta institución y en esos mismos años el incremento en la creación de empresas de diversos sectores. En Chile la consolidación de varias empresas de la CORFO durante esos mismos años fue relevante para su economía.

Cabe resaltar que los proyectos emprendidos en México por Nacional Financiera resultaron interesantes por la complejidad técnica que implicaron en su momento, años después estos proyectos fueron el ejemplo a seguir de otras economías latinoamericanas como el caso de Chile y Brasil, se puede citar como ejemplo los esquemas de financiamiento a las Pymes, posteriormente adoptados por CORFO y BNDES.

En Brasil el Banco de desarrollo, también jugó un papel importante durante el periodo sustitutivo de importaciones, ya que orientó en estos años programas para el financiamiento del mercado externo; los créditos concedidos a las empresas desde entonces fue relevante para la dinámica de su economía, y en los últimos años este banco ha sido fuente elemental para el financiamiento a la exportación de un gran número de empresas de diferentes características.

En los años ochentas varias economías fueron afectadas de manera importante por la crisis de la deuda; incluyendo a sus instituciones de fomento. Los

efectos para cada caso fueron distintos, pero se pueden mencionar algunos aspectos en común para las tres economías de estudio.

Se dio un reordenamiento completo en el sistema financiero, lo que implicó para la banca de desarrollo el desmantelamiento de un gran número de instituciones de fomento, o la entrega al sector privado de las empresas paraestatales, muchas de ellas formadas por la banca de desarrollo. Aunque este proceso de privatización no fue marcado por un periodo específico en los tres países, se puede ver que la tendencia fue una menor participación de las instituciones gubernamentales para abrir énfasis a la economía de mercado a partir de estos años.

Los cambios más notables en la banca de desarrollo en México, Chile y Brasil después de la crisis de los años 80's fue la reestructuración en la forma de otorgar el crédito, ya que en sus primeros años de operación estas instituciones de fomento otorgaban el crédito directamente a los proyectos o empresas que consideraban debían obtener los recursos; actualmente esta tarea la efectúa la banca comercial. Aunque no están totalmente privadas de esta modalidad de financiamiento directo, en su mayoría los recursos se otorgan bajo la intermediación de la banca privada.

La participación de los créditos otorgados en Nafinsa y CORFO disminuyeron de forma importante después de la crisis de los años ochenta, incluyendo al Bndes, sin embargo, este banco después de 1997 pudo retomar su ritmo y se recuperó rápidamente; en Chile desde los años setenta se realizaron una serie de regulaciones a la banca de desarrollo, lo que dio lugar a una mayor protección del sistema financiero para recuperar las carteras vencidas desde esos años y una recuperación paulatina en sus montos otorgados, en México el proceso de recuperación fue tardío ya que la intervención a sus instituciones de crédito se dio años posteriores.

La participación de Nafinsa, CORFO y Bndes es variada, sin embargo las tres instituciones se han esforzado en aumentar su participación en el mercado de crédito; ya que han desarrollado instrumentos novedosos y formas cada vez más eficientes para masificar el crédito, principalmente en los sectores estratégicos y de competitividad económica, como es el caso de la Pequeña industria.

En su caso CORFO puso énfasis en la industria audiovisual, cultura y las artes, financiamiento en la educación, biotecnología y tecnología de punta en la información. BNDES la institución más joven, se ha posicionado como un agente indispensable en el dinamismo de sectores claves como el exportador, agropecuario, farmacéutico, comercio e innovación tecnológica, además de participar en programas para el mejoramiento de la población, por medio de inversiones en asistencia social, servicios de salud, medio ambiente y desarrollo sustentable.

En los años recientes se ha buscado que estas instituciones tomen un papel complementario dentro del sistema financiero, bajo lineamientos que permitan abatir el riesgo y una mejor asignación del crédito en la modalidad de segundo piso.

La participación que tiene cada una de las bancas de desarrollo en su economía en los últimos años se puede visualizar como una proporción respecto al Producto Interno Bruto de cada país. El resultado de este análisis fue que BNDES es la institución de fomento que tiene una mayor participación en su economía respecto al caso de México y Chile; en el 2000 su participación alcanzó el 2.09% y para el 2005 fue del 2.43%, llegando a 2.78% en el 2002. Seguio Nacional Financiera en México con una tendencia creciente en su participación, en el 2000 sus montos desembolsados representaron el 0.78% del PIB total y para el 2006 el 2.21%. Los créditos de CORFO son menores sin embargo hay una tendencia a crecer ya que en el 2000 representaron el 0.63% del PIB y en el 2005 se pasó al 0.8%.

Es indudable que actualmente existen vacios dentro del campo financiero que la banca de desarrollo no ha logrado subsanar, sin embargo su existencia se justifica por el conocimiento y su experiencia técnica de periodos anteriores, lo que resulta una ventaja frente al resto de la banca.

Es entonces, que la labor para los siguientes años será formular medidas que incrementen la participación en el desarrollo económico de estas instituciones de fomento, con la autonomía necesaria para poder cumplir sus objetivos sin perder de vista la rentabilidad, buena administración en los riesgos y el manejo adecuado de la información

En México el quehacer de la banca de desarrollo será formular mecanismos de crédito que fortalezcan las áreas de competitividad internacional, en las que frente al resto del mundo se ha rezagado; como en investigación y desarrollo de tecnologías de punta, capital humano y sustentabilidad de sus recursos naturales en donde aún existen resultados poco satisfactorios y que otros países como en Chile y Brasil se enfatiza.

Bibliografía

Alem Ana Claudia, “O Desempenho do BNDES no período recente as metas da política económica”, Revista do BNDES, BNDES, V.5 N. 9, pag 51-76., Río de Janeiro, Brasil 1998.

Anaya Mora, Luis, “La banca de desarrollo en México”, Serie Financiamiento del desarrollo 190, CEPAL. Santiago de Chile, 2007.

Brown Grossman F., Domínguez L., “Acceso al Crédito de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME): Obstáculos, Programas y Oportunidades”, Banco Interamericano de Desarrollo, México, Septiembre 2007.

Calderón Alcas, Romy, “La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, Serie financiamiento del desarrollo 157, CEPAL. Santiago de Chile, 2005.

Cloter Pablo, “Retos y Dilemas de la Banca de Desarrollo en México: el caso de Nacional Financiera”, Universidad Iberoamericana, México, 2000.

Cuenta pública CORFO, 2000-2005. Página web CORFO.

De Freitas, Carlos Eduardo, “A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento”, Serie financiamiento del desarrollo 15, CEPAL. Santiago de Chile, 2005.

Foxley R, Juan, “La experiencia Chilena con sistema de “segundo piso” 1990-1998”, Proyecto Interdivisional CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo Num.74, Santiago de Chile, 1998.

Frenkel, Roberto,” Reflexiones sobre *el financiamiento* del desarrollo”, Revista de la CEPAL 74, Santiago de Chile, 2001.

Glade, William P Jr y Charles W, Anderson, “The political economy of Mexico”, Madison University of Wisconsin in press, 1963.

Guia dos instrumentos e institucionais de apoio ao sector productivo, “Onde buscar apoio para seu negócio” SEBRAE, MICT. Brasil, 1996.

Held, Günther Y., Jiménez L. "Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999", Serie Financiamiento del Desarrollo Num. 90, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

Informe Anual BNDES. 2000-2006. Página web BNDES

Informe Anual NAFINSA 2000-2006. Página web NAFINSA

Jimenez Sotelo Renzo, "Coordinación entre la banca central y la banca de desarrollo: ¿Opción o necesidad?. Economía y finanzas para todos. Perú 2009

Stiglitz J. E., y Weiss A., "Credit rationing in markets with imperfect information", The American economic Review, Febrero, 1981.

Marini, Ruy Mauro, "Transición y crisis en Brasil", Archivo de Ruy Marini, México, 1992.

Marshall, Enrique, "El sistema financiero y el mercado de valores en Chile", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.

Maydón Garza, Marín, "La banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera", Fondo de Cultura Económica-Nafin, México, 1994.

Milde H., Riley J. "Signaling in credit markets", The quarterly Journal of economics, Febrero, 1988.

Nacional Financiera, "La Economía Mexicana en Cifras", México, 1988.

Peres, Willson Stumpo Giovanni, "Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe", CEPAL, Siglo XXI editores, México 2002.

Publicación CORFO, Historia de CORFO, en pagina web.

Pulgar Parada, Ricardo, "Análisis de la evolución y perspectiva de la banca de desarrollo en Chile", Serie Financiamiento del desarrollo, Num.187, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

Revista Sinopsis Internacional, "Banco de desarrollo de Brasil (BNDES)", BNDES, 5 febrero 2005.

Rivas, Gonzalo, "Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el "convidado de piedra" del sistema financiero chileno", Serie Financiamiento del Desarrollo Num. 148, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Roman, Benito, "Nacional financiera y su función en el desarrollo industrial del país antes y después de 1981", En la banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI.

Coords Alicia Girón y Eugenia Correa, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Ed Cambio XXI, México, 1996.

Romero Sotelo, Ma. Eugenia, "Historia del Pensamiento Economico en México Problemas y Tendencias (1821-2000)", Ed. Trillas, México, 2005.

_____, Eugenia Ludlow, "Temas a Debate Moneda y Banca en México 1884-1954", Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM. México, 2006.

Sáinz, Pedro Calcagno Alfredo," La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis",Serie temas de coyuntura 4,CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

Suárez Dávila, Francisco, "La banca de desarrollo y el desarrollo de la banca: los retos para el siglo XXI", En la banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI, Coord. Alicia Girón y Eugenia Correa, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Ed. Cambio XXI, México, 1996.

Titelman, Daniel, "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo", Serie Financiamiento del desarrollo 137, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Villa, Rosa Olivia, "Nacional Financiera :Banco de fomento del desarrollo económico de México", Nacional Financiera, México, 1976.

Direcciones electrónicas

Nacional Financiera (NAFINSA) www.nafinsa.com.mx

Corporación de fomento de la producción (CORFO)www.corfo.cl

Banco de desarrollo de Brasil (BNDES)www.bndes.gov.br

Comisión económica para América Latina y el caribe (CEPAL)www.edac.cl

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)
www.inegi.gob.mx

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. (IBGE). www.ibge.gov.br

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) www.ine.cl