



Munich Personal RePEc Archive

Countercyclical strategy of the development banks

Machín, Alejandra

ECLAC

15 October 2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42632/>
MPRA Paper No. 42632, posted 22 Nov 2012 02:58 UTC

Estrategia contracíclica de los bancos de desarrollo

Estudio de caso de Brasil, España y Alemania

Alejandra Machín Álvarez

15/10/2012

Introducción

El objetivo de este informe es analizar si las bancas de desarrollo de Alemania, España y Brasil han realizado una estrategia contracíclica durante la actual crisis mundial.

La actuación de la banca privada tras la crisis financiera nos ha demostrado que ésta no puede enfrentar comportamiento de tipo contracíclico (particularmente con respecto al volumen de crédito de las economías) y esto dificulta la financiación de los sectores productivos de la economía y el impulso del crecimiento económico sostenible en el tiempo. Esto se debe en parte a que su negocio no es invertir exclusivamente en sectores prioritarios que en la actualidad serían importantes para el crecimiento económico y, por otro lado, porque está centrada en resolver sus propios problemas de solvencia y liquidez derivados de la crisis.

En este contexto, la banca de desarrollo (necesariamente en consonancia con la política económica pública) es un instrumento que puede enfrentar la estrategia contracíclica que pudiera volver a impulsar el crecimiento y el desarrollo en los países en crisis.

Como estrategia contracíclica de la banca de desarrollo entendemos actuaciones en dos sentidos.

A nivel macroeconómico, la actuación de la banca de desarrollo puede tener un marcado comportamiento contracíclico, que aporte recursos a la economía en un contexto de fuerte restricción del crédito proveniente de las instituciones financieras privadas. El objetivo en este sentido, sería observar si la banca de desarrollo ha impulsado las herramientas necesarias para promover y apoyar el desarrollo del sistema, incluso en épocas de crisis.

A nivel microeconómico, analizaremos si la banca de desarrollo ha implementado su actuación contracíclica apoyando a sectores y actores específicos de manera que palie la desventaja de acceso a la financiación de los agentes más vulnerables del sistema económico, así como garantizar la financiación de actividades productivas y aquellas elegidas por la política pública por su importancia en el desarrollo.

Además, de manera transversal, prestaremos especial atención a si la banca de desarrollo realiza estas acciones de manera coordinada con el resto de las instituciones financieras privadas, involucrándolas en el proceso de financiación para fomentar la eficiencia y salvar las trampas de liquidez.

Para estudiar la estrategia contracíclica de la banca de desarrollo nos vamos a centrar en el estudio de caso de tres bancos con características especiales:

- Por un lado, en el Instituto de Crédito Oficial (ICO), el banco de desarrollo español, enfrenta una situación especialmente crítica por lo profunda que ha calado la crisis en su economía.
- Por otro lado, la importancia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como banco de desarrollo brasileño ha crecido mucho en la última década y se ha convertido en un instrumento muy importante para la política económica de su país. Lo que le hace un interesante sujeto para nuestro análisis.
- Por último, el KfW es el banco de desarrollo con más trayectoria histórica del mundo.

Este informe se divide en 4 partes. En la primera parte, el marco teórico, explicaremos porqué la banca privada ha perdido su capacidad para financiar la actividad productiva en la crisis actual y como, en ese contexto, la banca de desarrollo resurge como herramienta de política pública para dotar de recursos a la actividad productiva. En la segunda parte explicaremos como cada banca de desarrollo estudiada presenta su visión y su estructura, prestando especial atención a los nuevos instrumentos que han desarrollado para enfrentar los problemas que la crisis ha supuesto para su economía y como se han financiado. En la tercera parte, estudiaremos detenidamente la estrategia contracíclica de la banca de desarrollo alemana, brasileña y española centrándonos en los aspectos

macro y microeconómicos descritos. Por último, en la cuarta parte, expondremos nuestras conclusiones.

I. Marco teórico

La pérdida de capacidad de la banca privada para financiar la actividad productiva en la crisis actual

La actual crisis financiera nos ha demostrado que la banca privada, sin la regulación y supervisión adecuadas, no es suficiente para garantizar la financiación de los sectores productivos de la economía e impulsar el crecimiento económico sostenible en el tiempo. Potencialmente, es una actividad que puede estar en el origen de crisis profundas y duraderas. Además, en el contexto de la crisis actual, la banca privada ha perdido gran parte de su capacidad para financiar la actividad productiva por estar sufriendo ella misma los impactos de la crisis.

Por un lado, la banca privada no se ha centrado en privilegiar en su actividad la financiación de inversiones productivas que fomenten el crecimiento económico. No es extraño que así sea, ya que la naturaleza de su negocio le empuja a buscar los nichos de mayor rentabilidad¹, que no tienen por qué coincidir con los de mayor rentabilidad para el desarrollo de un país. La crisis actual ha puesto de manifiesto que los sistemas financieros y la banca privada, movidos por el único objetivo de maximizar los beneficios, son susceptibles de financiar burbujas especuladoras que ponen en peligro la economía de los países, incluso los más desarrollados del planeta.

Por otro lado, la crisis de la banca privada está en el corazón de la actual crisis económica. Es su principal causante² y continua siendo un foco de inestabilidad para el resto de la economía. En la actualidad, la banca privada de los países más afectados por la crisis no es capaz de financiar la actividad productiva para impulsar el crecimiento. Las instituciones financieras, al igual que el resto de la economía, están inmersas en graves problemas de liquidez y de solvencia³ que tienen que resolver y, para ello, la banca privada tiende a comportarse de manera procíclica, reduciendo su apalancamiento y, por lo tanto, restringiendo el crédito. El volumen de crédito de la banca privada a la actividad productiva disminuyó un 14% en Brasil en 2009, un 3% en Alemania en 2010 y un 4% en España en 2011⁴. La banca privada responde a sus problemas contribuyendo a la crisis de solvencia vendiendo a precios de saldo los activos de sus balances e inflando la crisis de liquidez, acaparando recursos de financiación para sus fondos propios.

Ante esta situación, y para tratar de relanzar el crecimiento económico, se extraen dos conclusiones: es necesario un mayor grado de regulación y supervisión de la banca privada (y que tenga en cuenta variables distintas) y las herramientas de política pública son las únicas que pueden volver a relanzar la economía real.

¹ Estos nichos de rentabilidad pueden ser actividades de carácter productivo o no. Lo importante es que, en la búsqueda de rentabilidad, la banca privada sea capaz de evaluar bien los riesgos de las actividades en las que invierten. En el caso de España, esta búsqueda de rentabilidad y la una mala evaluación de los riesgos llevó a la banca privada a inflar una burbuja inmobiliaria especulativa que, al desinflarse le está causando graves pérdidas.

² Según (Reinhart, C.M. y Rogoff, K.S. (2009)) la crisis financiera actual es en gran medida una crisis bancaria, que lleva a las instituciones financieras y a las actividades productivas a enfrentar graves problemas de solvencia y/o liquidez.

³ Los problemas de solvencia se derivan de que el valor de los activos de los bancos se deterioran, pudiendo llevar a una entidad a la quiebra. Los problemas de liquidez representan una dificultad de financiación de los propios bancos debido a una falta de confianza en el mercado de préstamos, al encarecimiento de las condiciones y a la obligación de vender más baratos sus activos en cartera. Ambos problemas están relacionados, porque el origen de este tipo de crisis de liquidez es la desconfianza en la solvencia de los bancos.

⁴ Datos de los bancos centrales de España, Brasil y Alemania.

La confianza de las instituciones reguladoras y supervisoras en los mecanismos autorregulatorios de los mercados y de los agentes del sistema financiero y bancario ha sido desmedida. La regulación financiera hubiera podido incentivar a la banca privada a correr menores riesgos y a invertir en sectores productivos. Sin embargo, desde hace unos años, el pensamiento económico dominante ha defendido la idea de que nadie mejor que las entidades financieras para conocer los riesgos que implicaban sus actividades y para saber valorarlos. La crisis actual nos enseña que esto no tiene porqué ser así.

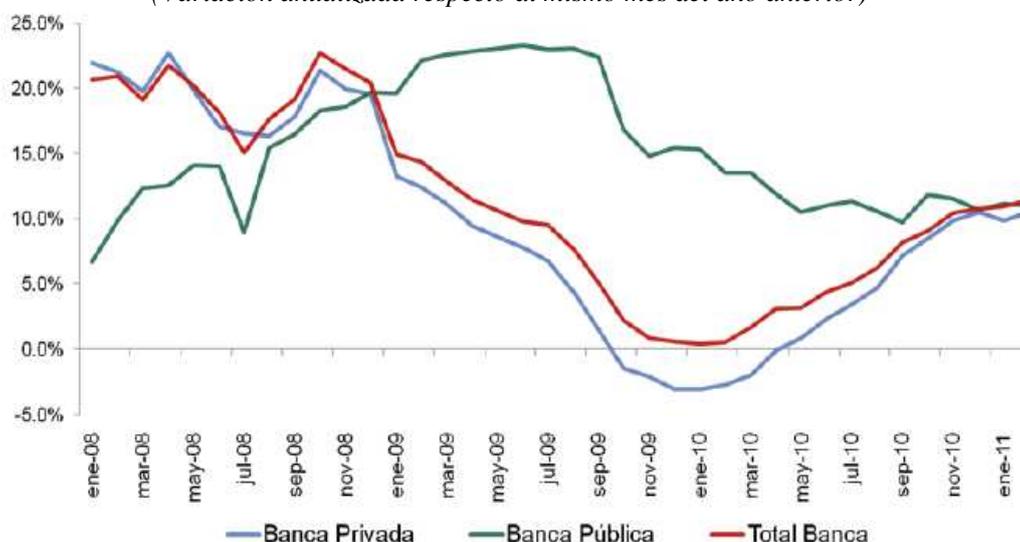
Existe una importante línea de pensamiento a nivel internacional sobre la necesidad de recurrir a herramientas de política pública para paliar los impactos perniciosos que la crisis de las instituciones financieras ha contagiado a la economía real⁵. El *laissez faire* se ha demostrado ineficaz. Por todo el globo se han llevado a cabo iniciativas públicas para luchar contra el riesgo sistémico, para rescatar a los bancos o para endurecer la regulación financiera internacional (con mayor o menos desarrollo dependiendo de los países).

Nosotros defendemos en este informe que la banca de desarrollo es una de las herramientas más importantes y eficaces que tienen los Estados para luchar contra los efectos de las crisis bancarias sobre la economía real⁶.

El papel de la banca de desarrollo en la crisis actual

Ante esta pérdida de capacidad de las instituciones financieras privadas de ser proveedoras de recursos para financiar la actividad productiva, la banca de desarrollo ha pasado a ser considerada muy importante como complemento para ayudar a cumplir esta función y como herramienta para poder llevar a cabo una política contracíclica.

Gráfico 1.
TASA PROMEDIO DE LA VARIACIÓN DEL CRÉDITO REAL EN AMÉRICA LATINA
(Variación anualizada respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial.
Países incluidos en el cálculo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, y Uruguay

Fuente: CEPAL, División de Financiación para el Desarrollo sobre datos de Banco Mundial (2012)

⁵ Estas herramientas y su sentido han variado según los países en los que se han aplicado. En el caso de España se han aplicado políticas de austeridad presupuestaria, en el caso de EEUU el sentido de las políticas ha sido distinto.

⁶ Diamond (1957), Rudolph (2010)

Como demuestra el gráfico 1 sobre la oferta de crédito en América Latina, en los peores momentos de la crisis para los países latinoamericanos, en 2010, cuando la tasa promedio de la variación del crédito de la banca privada es por 6 meses consecutivos negativa, la banca pública mantiene tasas de crecimiento de sus créditos del 10%. Además, en el gráfico 1 se aprecia que a partir de enero de 2009, se da un intento de anticipación contracíclica de la banca pública al hacer que su volumen de créditos continuara creciendo a tasas del 20% cuando el de la banca privada ya estaba disminuyendo a gran rapidez.

La banca de desarrollo es aquella entidad financiera de titularidad pública que cumple una doble función. Por un lado es la encargada de financiar actividades de inversión que no encuentran recursos en los circuitos tradicionales (tales como inversión en proyectos de largo plazo o a agentes que tienen menor acceso a los circuitos convencionales de financiación), por otro lado es el instrumento financiero de un Estado para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico⁷. Además, las bancas de desarrollo enfrentan la función transversal de luchar contra la pobreza y las diferencias sociales⁸.

Aunque de la misma definición de banca de desarrollo se deduce parte de su potencial para financiar la actividad productiva e impulsar el crecimiento, también en contextos como el de la crisis actual, el éxito en esta tarea depende fuertemente de los instrumentos y directrices que tenga la institución para alcanzar esos objetivos, de cómo éstos van cambiando y adaptándose a los nuevos problemas a enfrentar⁹, de que éstos estén inmersos en una política nacional con los mismos objetivos y de que no pongan en peligro su funcionalidad (prestando especial atención en la evaluación de los riesgos).

En este informe queremos estudiar el papel de la banca de desarrollo en España, Brasil y Alemania durante la actual crisis financiera internacional. Queremos analizar si estas bancas de desarrollo, al igual que ha pasado a lo largo de la historia¹⁰, han sabido evolucionar y adaptarse a las realidades económicas en las que se insertan de una manera eficiente para atajar los problemas en la economía real derivados de la crisis y promover el desarrollo económico.

Para ello estudiaremos si la banca de desarrollo ha implementado una estrategia contracíclica en sentido amplio. La importancia de la contraciclicidad en este contexto de crisis se debe a que, cuando la economía general se encuentra atrapada en una espiral de estancamiento, como sucede en la actualidad, son las políticas contracíclicas las únicas que pueden revertir esta tendencia¹¹.

Como estrategia contracíclica¹² de la banca de desarrollo entendemos actuaciones en dos sentidos.

A nivel macroeconómico, la actuación de la banca de desarrollo puede tener un marcado comportamiento contracíclico, que aporte recursos a la economía en un contexto de fuerte restricción

⁷ Definición a partir de Diamond (1957) y NNUU (2005).

⁸ Esta función es un reto que dificulta la actuación de la banca de desarrollo ya que le adjudica un papel distributivo que condiciona sus inversiones y aumenta su riesgo en las operaciones. Sin embargo, este es un tema tan amplio que debería ser analizado en otro informe.

⁹ Thorne (2011), Rudolph (2010), Armendariz de Aghion (1999).

¹⁰ La banca de desarrollo surge durante la revolución industrial en los principales países europeos y alcanza especial relevancia tras la II Guerra Mundial como financiadora de la reconstrucción de los daños causados por el conflicto. En el caso de los países latinoamericanos, la banca de desarrollo tiene como una de sus funciones principales el paliar la heterogeneidad estructural que reproduce inevitablemente sus sistemas financieros. Para ver en detalle esta evolución dirigirse a NNUU (2005).

¹¹ Esta idea se deduce de la teoría económica keynesiana.

¹² Idea acuñada en Golonberk, C. y Urturi, M.A. (2010).

del crédito proveniente de las instituciones financieras privadas. El objetivo en este sentido, sería observar si la banca de desarrollo ha desarrollado las herramientas necesarias para promover y apoyar el desarrollo del sistema financiero incluso en épocas de crisis.

A nivel microeconómico, analizaremos si la banca de desarrollo ha implementado su actuación contracíclica apoyando a sectores y actores específicos de manera que palie la desventaja de acceso a la financiación de los agentes más vulnerables del sistema económico así como garantizar la financiación de actividades productivas y aquellas elegidas por la política pública por su importancia en el desarrollo.

Además, de manera transversal, prestaremos especial atención a si la banca de desarrollo realiza estas acciones de manera coordinada con el resto de las instituciones financieras privadas, involucrándolas en el proceso de financiación para fomentar la eficiencia y salvar las trampas de liquidez.

II. Caracterización de los banco de desarrollo español, alemán y brasileño

Para estudiar la estrategia contracíclica de la banca de desarrollo nos vamos a centrar en el estudio de caso de tres bancos con características especiales.

Por un lado, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), el banco de desarrollo español, enfrenta una situación especialmente crítica por lo profunda que ha calado la crisis en su economía.

Por otro lado, la importancia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como banco de desarrollo brasileño ha crecido mucho en la última década y se ha convertido en un instrumento muy importante para la política económica de su país.

Por último, el KfW es uno de los bancos de desarrollo con más trayectoria histórica del mundo.

En posteriores apartados, pretendemos dilucidar si estos importantes bancos de desarrollo han seguido durante la crisis actual una estrategia contracíclica y en qué ha consistido ésta.

Para poder llegar a ello, en este apartado, vamos a tratar de aproximarnos a la misión, visión, actuación y fuentes de financiación del ICO, el BNDES y el KfW.

Instituto de Crédito Oficial ICO. Banco de desarrollo español.

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) se define como una entidad pública empresarial que tiene como fines sostener y promover actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional.

Entre sus principios resalta la intención de trabajar de manera complementaria con la banca privada, trabajando en segmentos de mercado en la que esta no participa; la búsqueda de externalidades positivas en los proyectos financieros; el equilibrio financiero entendido como la “no generación” de pérdidas y el ser un instrumento de política económica estatal cumpliendo los roles de banco de desarrollo español y de agencia financiera del Estado¹³. Es la séptima institución financiera española por sus activos¹⁴.

Según el diagrama 1, la principal actividad del ICO es la banca pública, en ella invierte el 93% de sus recursos. El ICO canaliza sus actividades de banca pública de dos formas, a través de la

¹³ Golonberk, C. y Sevilla, E. (2008).

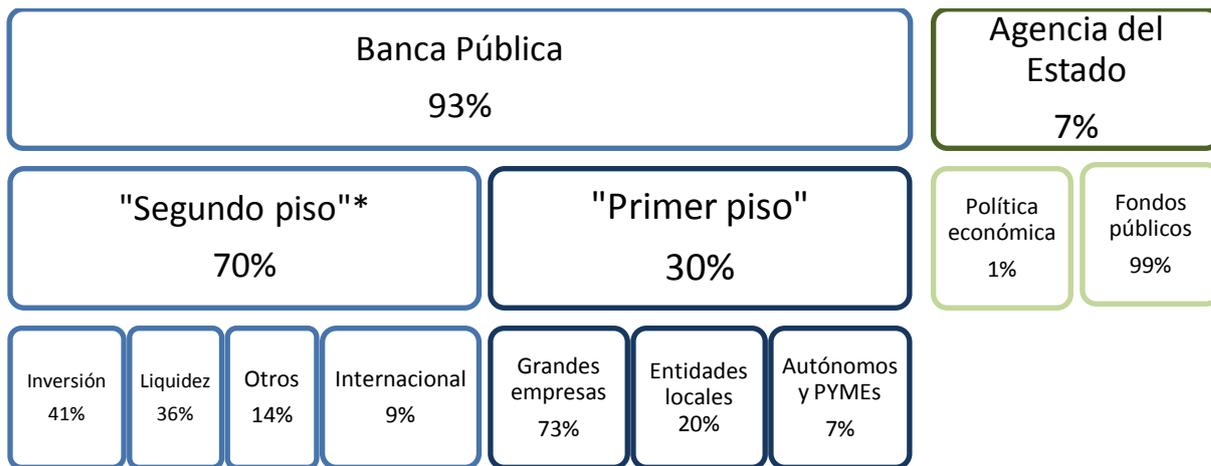
¹⁴ ICO (2011)b

banca de “primer piso”¹⁵ y la banca de “segundo piso”¹⁶. Es en ésta última en la que recae la mayor parte de la financiación del ICO (el 70%).

Esta importancia de la banca de “segundo piso” en la actuación del ICO demuestra una importante complementariedad con la banca privada española, al menos a la hora de realizar los desembolsos aunque parece que, en este caso, la complementariedad se da únicamente en la existencia de una transferencia monetaria.

Diagrama 1.

ACTIVIDADES DEL ICO EN 2011. PORCENTAJE DENTRO DEL TOTAL DE DESEMBOLSOS DEL ICO.



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

Fuente: Informe anual ICO 2011

La banca de “segundo piso” realizada por el ICO financia proyectos de autónomos y PYMES. A través de este rubro el ICO aporta recursos a través de un gran número de líneas de crédito con distintas finalidades. La más importante es la línea de inversión, acaparando el 41% de los recursos de la banca de “segundo piso” pero en los últimos años cobra importancia la línea de liquidez (36%). Esta línea de crédito está especialmente pensada para atajar los problemas de financiación que aqueja a las PYMES en la crisis actual. Su creación es muy reciente, de 2009, es uno de los instrumentos que estudiaremos más adelante como impulsores de la estrategia contracíclica del ICO.

La banca de “segundo piso” es la responsable del crecimiento de los últimos años en los créditos otorgados por el ICO ya que sus desembolsos crecen un 85% desde 2008¹⁷.

La banca de “primer piso” tiene como finalidad la financiación de operaciones llevadas a cabo por entidades públicas y de grandes inversiones emprendidas por empresas de tamaño mayor que las cubiertas por la línea de “segundo piso”. El rubro más importante de esta línea es el destinado a proyectos de inversión de largo plazo por las grandes empresas (un 73% de los

¹⁵ Se entiende por banca de “primer piso” aquellos productos financieros impulsados por el banco de desarrollo y gestionados por él mismo

¹⁶ Se entiende por banca de “segundo piso” aquellos productos financieros impulsados por el banco de desarrollo pero gestionados por entidades financieras privadas. Este es un mecanismo muy útil a la hora de medir la cooperación de la banca de desarrollo con la banca privada y de evaluar los riesgos de las operaciones.

¹⁷ ICO (2011).

desembolsos) pero merece especial atención el de financiación de las operaciones llevadas a cabo por las entidades locales. Esta línea de crédito es otro de los instrumentos creados a raíz de la actual crisis financiera y está destinada a la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos derivadas de suministros, obras y prestación de servicios en general.

Como agencia del Estado, el ICO financia la política económica y gestiona fondos públicos. En 2011 a este rubro el ICO dedicó 2,5 millones de euros, por instrucción expresa del Gobierno, a los afectados por situaciones de graves crisis económicas, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes.

El grueso de la actuación del ICO como agencia del Estado 1.421 millones de euros (6% del total desembolsado por el ICO) se dedica a los fondos públicos. Éstos tienen como objetivo el apoyo financiero oficial a la internacionalización (FIEM, CARI) y la ayuda oficial al desarrollo (FONPRODE).

A parte de estas actividades de banca pública y agencia del Estado, el ICO gestiona fondos de capital riesgo (ya sea directamente o a través de su participación en empresas que los gestionan), mantiene una fundación (con fines de promoción de las artes y los microcréditos) y presta servicios financieros.

Nuevos productos financieros desde la crisis.

Los productos financieros más relevantes que el ICO está introduciendo desde la crisis y en los que nos centraremos en próximos capítulos para estudiar su potencial contracíclico son:

- A finales de 2009 nace el Financiador Financiero¹⁸, un nuevo instrumento del ICO que tiene como objetivo proveer de financiación directa a autónomos y PYMEs. Este proyecto se enmarca dentro del Plan E nacional para impulsar la economía española. Engloba los siguientes mecanismos:
 - Línea ICO Garantía SGR. Tiene como objetivo garantizar que los autónomos y PYMEs puedan tener acceso a la financiación que necesitan en condiciones mejoradas mediante el aval de una Sociedad de Garantía recíproca¹⁹.
 - Línea ICO Directo. Préstamos directos dirigidos a la inversión o liquidez en largos plazos de amortización. Fue clausurada en 2012.
 - Línea ICO asesoramiento. Permite a las empresas el volver a analizar una solicitud de préstamos.
- ICO – Liquidez: Financiación orientada a autónomos, entidades públicas y privadas (Empresas, Fundaciones, ONG's. Administración Pública...) que sean solventes y viables y que se estén enfrentando a una situación transitoria de restricción de crédito y necesiten capital circulante. Se crea en 2009.
- Línea ICO- Entidades Locales. Es una línea de crédito destinada a la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos derivadas de suministros, obras y prestación de servicios en general. Se crea a mediados de 2011²⁰.
- Pago a proveedores para Comunidades Autónomas. En 2012 se pone en práctica este programa dirigido a pagar las facturas pendientes de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas con proveedores por obras y servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 2011. En apenas dos meses se han inyectado en la economía española más de 27 mil millones de euros a través de 26 entidades financieras. Esta es la mayor inyección de liquidez realizada en la economía española en toda su historia, equivalente al 2,5% del PIB²¹.

¹⁸ ICO (2010).

¹⁹ Nota de prensa 23 abril 2012
http://www.ico.es/web/descargas/paginas/9090371_Linea%20ICO%20Garantia%20SGR.pdf

²⁰ ICO (2011).

²¹ <http://www.ico.es/web/contenidos/6/0/11006/index?disclaimer=true>. En esta actividad, el ICO actúa como agente de pagos, ya que los fondos para esta actividad provienen de otras instituciones públicas.

- Nuevas líneas de financiación a Comunidades Autónomas²² 2012. Esta línea está dotada con 10.000 millones de euros (ampliables a 15.000). El objetivo es prestar apoyo financiero a las Comunidades Autónomas condicionado a que se cumplan los objetivos de disciplina fiscal y a un tipo de interés de mercado. La línea permite dotar de financiación a las Comunidades Autónomas para el pago de obligaciones pendientes asociadas al vencimiento de deuda financiera autonómica contraídas con anterioridad al 1 de enero de 2012 y cuyo vencimiento se produzca antes del 30 de junio de 2012.

Financiación del ICO

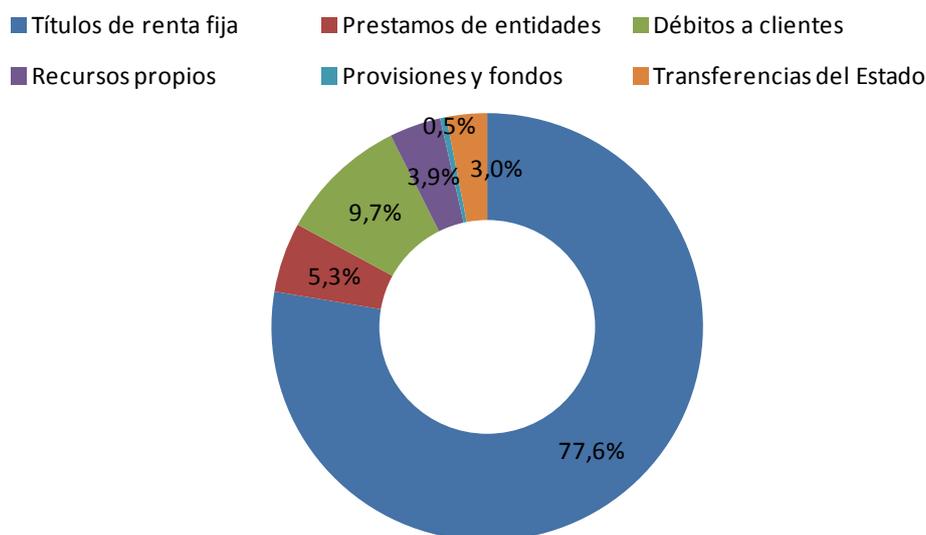
Es importante estudiar cómo se financian los bancos de desarrollo para saber cuáles son sus capacidades reales de afrontar una estrategia contracíclica.

En el caso del ICO, la mayor parte de la financiación que recibe es por recursos ajenos. Según el gráfico 2, sus emisiones en renta fija le proporcionan el 77% de su financiación, mientras que las transferencias por parte del Estado únicamente le aportan un 3%.

Esta estructura le da autonomía y le independiza del devenir de los presupuestos públicos, característica que cobra importancia en la actualidad debido a las políticas de austeridad presupuestaria que se están aplicando en España.

Por otro lado, el ICO tiene asociado su rating en los mercados financieros al del Estado español y recientemente éste ha ido perdiendo su credibilidad según las principales agencias de calificación, lo que puede suponer un riesgo para su financiación.

Gráfico 2.
ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN AJENA DEL ICO



Fuente: ICO (2011).

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Banco de desarrollo brasileño

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) “es el principal instrumento de ejecución de la política de inversión del Gobierno Federal y tiene por objetivo primordial apoyar programas, proyectos, obras y servicios que se relacionen con el desarrollo económico y social del país”. “BNDES es una empresa pública federal, con personalidad jurídica de derecho privado y

españolas.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Paginas/MecanismodefinanciacionparaelpagoaproveedoresdeEntidadesLocalesydeComunidadesAutonomas.aspx>

²² Nota de prensa 3 de febrero 2012 <http://www.ico.es/web/contenidos/6/0/10300/index?abre=10301>

patrimonio propio, vinculada al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior” (BNDES, 2011).

EL BNDES está imbricado en la política de desarrollo de Brasil y es una herramienta transversal que tienen a su disposición los ministerios. Pero además, el BNDES no cumple únicamente un rol pasivo sino que participa activamente en la discusión y el debate de la planificación económica. En los últimos años el BNDES ha participado en el Plan Brasil Mayor, en la financiación de proyectos del Programa de Aceleración del Crecimiento y en el Programa de Sustentación de la Inversión. Tiene tipos de intereses equalizados por el Tesoro Nacional, posibilitando costes financieros más bajos para líneas de adquisición de bienes de capital y de innovación.

Es curioso resaltar que el BNDES tiene un código ético bastante particular que le impide invertir en actividad bancaria o financiera (aunque sí invierte a través de los mercados de capitales en empresas estratégicas), en el comercio de armas, en moteles, saunas, baños públicos y juegos de azar o similares.

Para lograr su misión, el BNDES cuenta con tres instrumentos: los financiamientos, los recursos no reembolsables y las suscripciones de valores mobiliarios. Con ellos se financian los grandes sectores de actuación del BNDES. Según el diagrama 2, el más importante es el de infraestructura que absorbe en 2011 el 40% de los desembolsos del BNDES. A continuación, la industria es segundo receptor de la actividad del BNDES reteniendo el 32%. Ambos sectores juntos ya acaparan el 72% de los recursos en 2011, lo que deja un 28% para el comercio, los servicios (incluidas administraciones públicas) y la actividad agropecuaria.

Los recursos del BNDES pueden ser activados en forma de banca de “primer piso” (el 51% de los desembolsos de 2011 se realizaron a través de este mecanismo) o en forma de “banca de segundo piso” (49% de los desembolsos del BNDES se realizaron por esta línea). El hecho de que aproximadamente la mitad de sus recursos se canalicen a través de la banca pública denota una colaboración reseñable de la banca de desarrollo con la banca privada.

Comienza a tomar importancia en la visión del BNDES el enfoque en la sostenibilidad desde 2009, triplicando las aportaciones que por este concepto venía haciendo, llegando a los 18,5 miles de millones de reales. Estos recursos para la sostenibilidad se dirigen a inversiones de carácter social, cultural (educación e investigación), ambiental, científico o tecnológico.

Por último, El BNDES puede participar, como suscriptor de valores mobiliarios en forma de diversos productos financieros en empresas con determinado valor estratégico.

Diagrama 2.
ACTIVIDADES DEL BNDES EN 2011. PORCENTAJE DENTRO DEL TOTAL DE DESEMBOLSOS DEL BNDES.



*Dentro del epígrafe de “comercio y servicios” se incluyen las administraciones públicas.

Fuente: BNDES (2011)

Nuevos productos financieros desde la crisis.

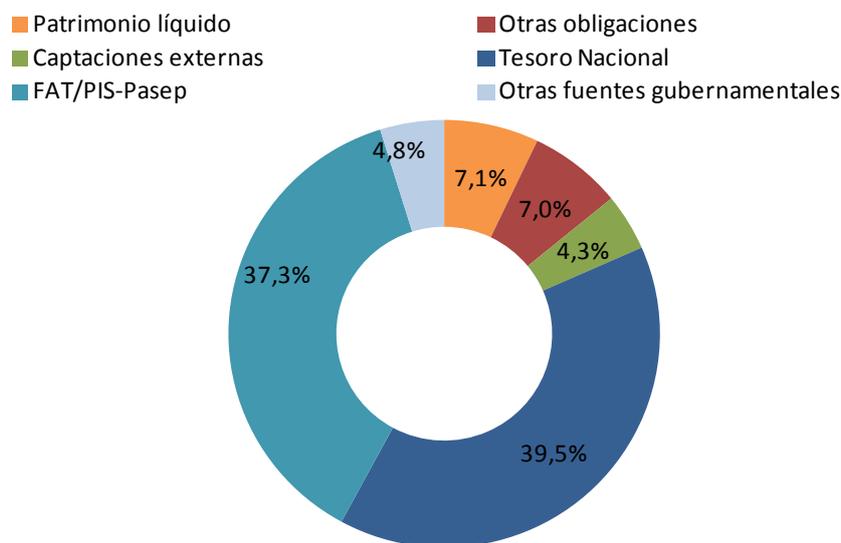
Dentro de los nuevos instrumentos adoptados por el BNDES desde 2008 destacan²³:

- El Programa de Soporte a la Inversión. Tiene dos ramas, una de bienes de capital que tiene el objetivo de financiar la adquisición de máquinas y equipos nuevos de fabricación nacional para estimular la producción, consumo y exportación de bienes de capital y otra de innovación tecnológica. Expiró en 2009.
- El Fondo Garantizado para Inversiones (FGI). Se crea en 2010 y forma parte de un paquete de instrumentos que, junto con la Tarjeta BNDES, pretende ampliar las relaciones del banco con las PYMEs. Este instrumento parte de la constatación de que hay veces que las exigencias financieras que soportan estos agentes económicos no concuerdan con las seguridades reales que pueden ostentar como prestatarios. El fondo funciona complementando las seguridades que ofrece la pequeña empresa en su demanda de financiación, permitiéndole acceder a unas mejores condiciones. Desde su creación, se han realizado más de 10.000 operaciones con 1,8 miles de millones de reales de inversiones aprobadas y 1,3 miles de millones de valores garantizados. El 53% de los prestatarios de este instrumento recibían un crédito por primera vez.
- Promoción de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las empresas. El BNDES comenzó en 2006 un programa integral que tenía como objeto la creación de equipos operacionales para poder asesorar y ayudar a las empresas en sus decisiones de RSC. Este proyecto es importante tenerlo en cuenta en este informe porque en 2011, coincidiendo con una intensificación de estas líneas de trabajo, la inversión social de las empresas se duplica a nivel nacional hasta llegar a los 104 millones de reales.

Financiación del BNDES

La estructura de financiación del BNDES le coloca en muy buena posición para llevar a cabo una estrategia contracíclica ya que, aunque depende profundamente de los recursos gubernamentales, la buena coyuntura económica actual de Brasil no augura que estos recursos puedan ser escasos en el futuro cercano.

Gráfico 3.
ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN AJENA DEL BNDES



Fuente: BNDES (2011).

²³ Para más información véase BNDES (2011).

El BNDES recibe la mayor parte de su financiación de fuentes gubernamentales. Si observamos el gráfico 3, las partes coloreadas de distintos tonos de azul muestran el origen estatal de la financiación y representan un 81,6% del total de los recursos del BNDES.

Es muy destacable la financiación en concepto de FAT y PIS-Pasep, por su carácter novedoso como recurso de los bancos de desarrollo.

El FAT (Fondo de Amparo al Trabajador) es un fondo del Ministerio de trabajo destinado al emprendimiento, el desempleo y las pensiones de los trabajadores que gestiona directamente el BNDES. Se cubre gracias a las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores brasileños. Por ley, el BNDES puede disponer de hasta el 40% del FAT para desarrollar actividades de desarrollo económico y de hasta un 50% para financiar los proyectos orientados a la producción y comercialización de bienes con una perspectiva de integración internacional.

El fondo PIS-Pasep surge de una unificación de los Programas de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio de la Función Pública (Pasep). Reciben sus ingresos de la recaudación de las contribuciones de los trabajadores. El BNDES es el responsable de la gestión del 90% del fondo.

KfW. Banco de desarrollo alemán

El KfW es uno de los bancos de desarrollo públicos más importantes del mundo. Tiene como misión “mejorar sosteniblemente la calidad de vida de las personas en sus aspectos económicos sociales y ambientales”²⁴.

La sostenibilidad y el respeto ambiental son partes muy importante de la misión del KfW. Esta visión impregna casi todas las actuaciones e instrumentos del banco. La han adoptado como una manera propia de hacer negocios.

Para lograr su misión general, el KfW se apoya en dos pilares: la promoción doméstica y la internacionalización (que engloba la financiación de proyectos en países en desarrollo y la internacionalización de las empresas europeas). Las actuaciones del KfW se hacen a través de la banca de “segundo piso”²⁵.

Como muestra el diagrama 3, la “promoción domestica”, absorbe la parte más importante de los recursos del banco, el 73%. Dispone de tres tipos de instrumentos con funciones distintas: la financiación de pequeñas y medianas empresas (44% del total desembolsado por el KfW en promoción domestica), la financiación de proyectos a largo plazo (33%), la financiación de la infraestructura social y municipal (23%) y una red de productos derivados (titulizaciones, seguros a la exportación...) para favorecer el acceso a liquidez de las empresas comerciales (2%).

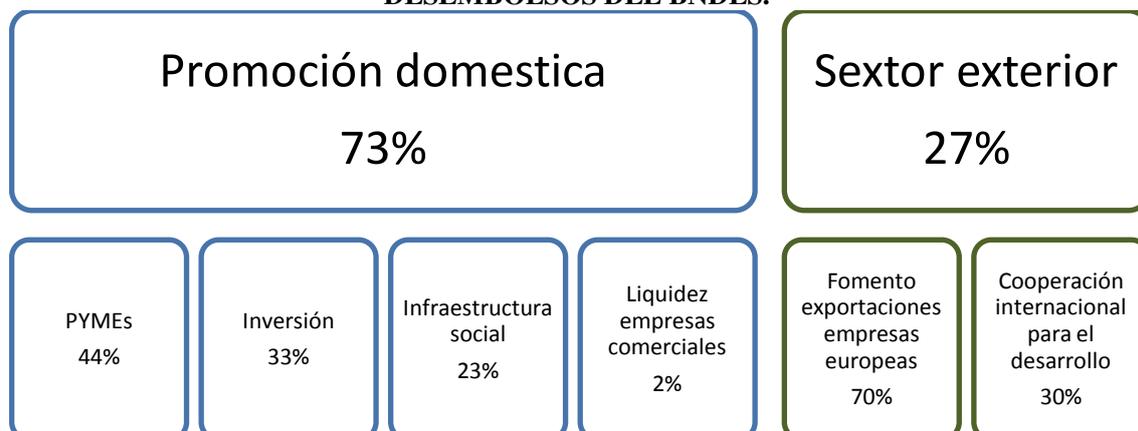
El sector exterior ocupa el 27% de los recursos de KfW. Esto muestra que el KfW tiene una inclinación destacable hacia el exterior en su manera de hacer negocios, sobre todo si tenemos en cuenta que parte de estos recursos (el fomento a las exportaciones de empresas europeas) no es absorbida solo por el territorio alemán, sino que tiene un impacto en países del resto de Europa. Además en este epígrafe, y como parte integrada de la política exterior del gobierno alemán, el KfW gestiona también los recursos que son destinados a cooperación internacional con los países en desarrollo por un total de 5.800 millones de euros en 2011.

²⁴ Pagina web KfW.

²⁵ Excepto las ayudas a las familias para hacer inversiones de ahorro energético en sus hogares.

Diagrama 3.

ACTIVIDADES DEL KfW EN 2011. PORCENTAJE DENTRO DEL TOTAL DE DESEMBOLSOS DEL BNDES.



*Nota: Todas las actuaciones del KfW se hacen a través de la banca de "segundo piso"*²⁶.

Fuente: KfW (2011)

El KfW está inmerso en un proceso de cambio. Como estrategia para poder cumplir mejor su misión de fomentar el progreso y promover el desarrollo está dando un cambio radical a su estructura de comunicación haciendo más transparente la actuación del banco y mostrándose más accesible a las necesidades de sus clientes.

Nuevos productos financieros desde la crisis.

Los principales proyectos en los que se ha embarcado el KfW desde la crisis financiera y que nos ayudarán a desentramar su estrategia contracíclica han sido dos.

- KfW Special Program. Es una línea de crédito que forma parte del Plan de Estímulo del gobierno alemán para enfrentar la crisis. Tiene como fin asegurar el acceso el crédito de las empresas, principalmente las pequeñas y medianas. Comienza en 2008 y finaliza en 2011. Durante su periodo de vigencia, el KfW ha destinado a esta línea de financiación 14,1 miles de millones de euros.
- IKK e IKK Flex: son dos programas que se activan en 2009 para proveer a las entidades locales de recursos directos de largo plazo para inversión en sus municipalidades, en infraestructura social y en proyectos inmobiliarios.
- KfW Energy Turnaround Action Plan. Es un plan del KfW que se coordina con la estrategia nacional de reducir la participación de la energía nuclear en la estructura energética de Alemania promoviendo nuevas fuentes de electricidad de carácter renovable. Comienza en 2010 y finalizará en 2020. La función del KfW en este aspecto es el de ofertar productos financieros que ayuden a acelerar el proceso de reconversión energética. En los próximos 10 años KfW se ha comprometido a destinar 100 mil millones de euros en inversión en el sector energético de Alemania. Este programa cuenta con una línea especial para promover el desarrollo de empresas relacionadas con la energía eólica. En 2011 el 48% de la línea de crédito a PYMES incluía requisitos de protección del medio ambiente y eficiencia energética. Con anterioridad y desde el año 2000, muchos programas se han llevado a cabo desde el KfW para financiar la reconversión y la eficiencia energética en todos los ámbitos, desde las empresas hasta los hogares.

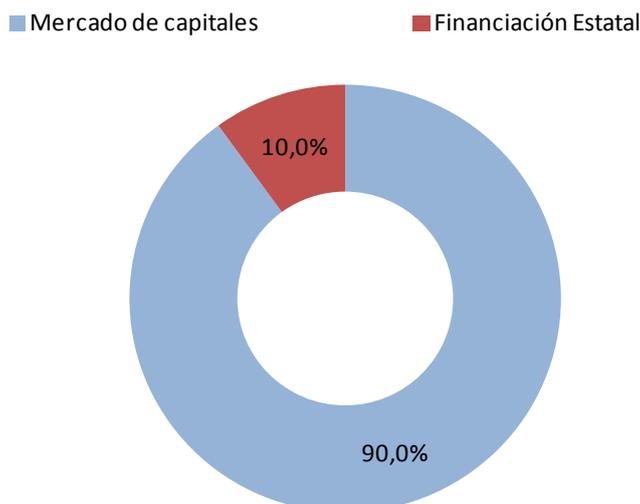
²⁶ Excepto las ayudas a las familias para hacer inversiones de ahorro energético en sus hogares.

Financiación del KfW

La principal línea de financiación del KfW son los mercados de capitales. De ellos recibe la misma calificación de riesgo que la de su gobierno (que no ha sufrido deterioro durante la crisis), pudiendo obtener recursos a tipos de interés bajos que luego repercute en sus clientes.

De los bancos de desarrollo estudiados, el KfW parece ser el que más sólidamente tiene asegurados sus recursos para poder hacer una estrategia contracíclica.

Gráfico 4.
ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN AJENA DEL KfW



Fuente: Pagina web KfW.

III. Estrategia contracíclica de la banca de desarrollo de Brasil, Alemania y España desde la crisis.

El objetivo de esta parte del informe es analizar de que manera la banca de desarrollo ha evolucionado con los acontecimientos de la crisis actual y si, esta evolución le ha permitido adoptar una estrategia contracíclica en sentido amplio que pueda paliar los efectos negativos de la crisis en la actividad productiva.

Para ello, analizaremos los aspectos macroeconómicos y microeconómicos de la actuación de la banca de desarrollo.

En el aspecto macroeconómico pretendemos analizar si los desembolsos de la banca de desarrollo han tenido un comportamiento contracíclico con respecto a la evolución del volumen del crédito durante esta crisis y si éste ha sido lo suficientemente relevante para su economía.

En el aspecto microeconómico intentaremos observar si el volumen de desembolsos ha sido dirigido a los sectores y actores importantes para recuperar una senda de crecimiento económico. También prestaremos especial atención al tipo de instrumentos utilizados por la banca de desarrollo en su estrategia contracíclica.

a) Aspectos Macroeconómicos

Como hemos explicado en el apartado primero, durante la crisis, los bancos privados no tienen incentivos a seguir financiando la actividad productiva por dos razones: su naturaleza de búsqueda de beneficio les lleva a financiar todo tipo de actividades, no solo productivas, y, al encontrarse en el centro de la crisis, los recursos con los que cuentan se han visto mermados por la necesidad de reestructurar sus balances. A esto se le añade un ambiente de negocios general que desincentiva cualquier tipo de inversión debido al retroceso en el crecimiento económico.

Como resultado de esta actuación procíclica, las actividades productivas tienen serias dificultades para invertir o para tener liquidez, el volumen de crédito de la economía se contrae.

Para poder parar esta bola de nieve, y volver a la senda de la recuperación económica, es necesario que existan mecanismos que puedan contrarrestar lo suficiente la tendencia como para hacerla cambiar de sentido.

¿Las actuaciones de las bancas de desarrollo, y en particular las de Alemania, España y Brasil se pueden considerar contracíclicas y paliativas de la restricción del volumen de crédito de sus economías? Para responder a esta pregunta, estudiaremos en esta sección:

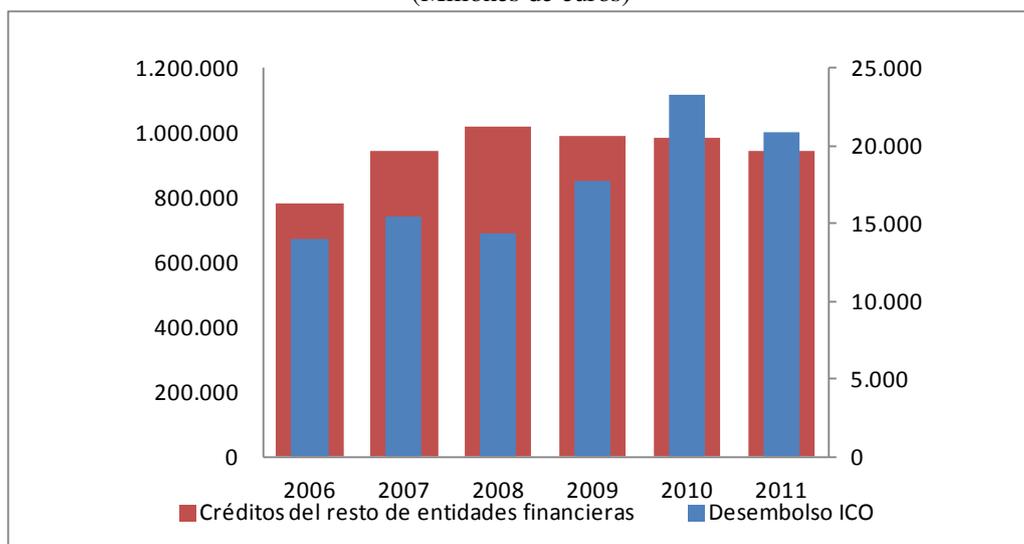
- si existió realmente un esfuerzo por parte de las bancas de desarrollo de aumentar los desembolsos cuando el volumen de crédito privado disminuía,
- si el volumen de crédito desembolsado por las bancas de desarrollo fue el suficiente para tener un efecto en el volumen total de crédito de la economía,
- si los desembolsos de la banca de desarrollo se utilizaron como mecanismos de inversión productiva o estaban orientados a inyectar liquidez a la economía.

¿El ICO, el BNDES y el KfW se comportaron de manera contracíclica?

En el caso del ICO, se aprecia un importante esfuerzo por complementar la caída en la oferta de crédito. En el gráfico 5 se observa que, desde 2008, los desembolsos del ICO no paran de crecer hasta 2010, lo contrario ocurre con el resto de créditos a la actividad productiva que estancan su crecimiento e incluso disminuyen en 2009 y 2010. Desde que comenzó la crisis en 2008, el ICO ha aumentado en un 45% su financiación a las empresas españolas (ICO 2011). Los años en los que el ICO se esfuerza más en hacer crecer sus desembolsos coinciden con los de una importante restricción del crédito por parte del resto de las entidades crediticias: en 2009 y 2010, cuando el total de créditos a actividades productivas disminuye un 2,5% y un 0,6% respectivamente, el ICO aumenta sus desembolsos en un 23,7% y un 31%.

En 2011, el ICO no continúa con la tendencia contracíclica que venía realizando en los años anteriores y disminuye su actividad en un 10% mientras que el total de crédito en la economía sufre la mayor caída desde 2008 con un 4%. Según la Memoria de 2011 de la entidad, esto se debe a que no existe una demanda suficiente de crédito debido al estancamiento de la economía. Volveremos a esto más adelante, al hablar de aspectos microeconómicos.

Gráfico 5.
OFERTA DE CRÉDITO DE LAS ENTIDADES FINANCIARAS PARA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA (EJE DERECHO) Y DESEMBOLSOS DEL ICO DE 2006 A 2011
(Millones de euros)

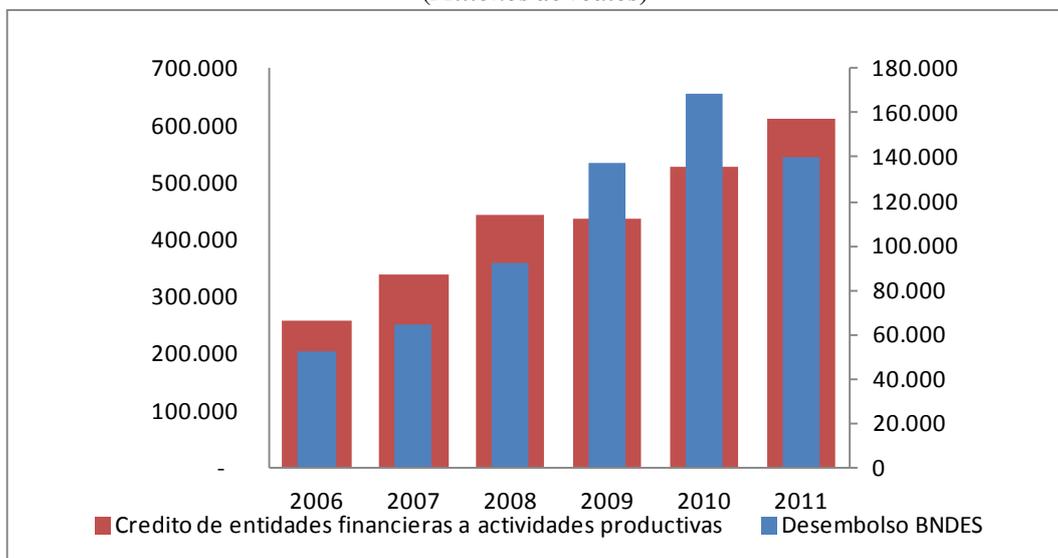


Fuente: Banco de España e ICO.

El BNDES también presenta un comportamiento contracíclico frente al crédito. Según el gráfico 6, en la oferta crediticia de Brasil no se aprecia el estancamiento de España, sin embargo, en 2009 se produce una caída del crédito de un 1,5% que es fuertemente contrarrestada por un aumento del 49% en los desembolsos del BNDES. Desde 2008, el aporte financiero del BNDES a la economía brasileña crece un 51%, teniendo un pico muy importante en 2010 llegando a los 168.400 millones de reales.

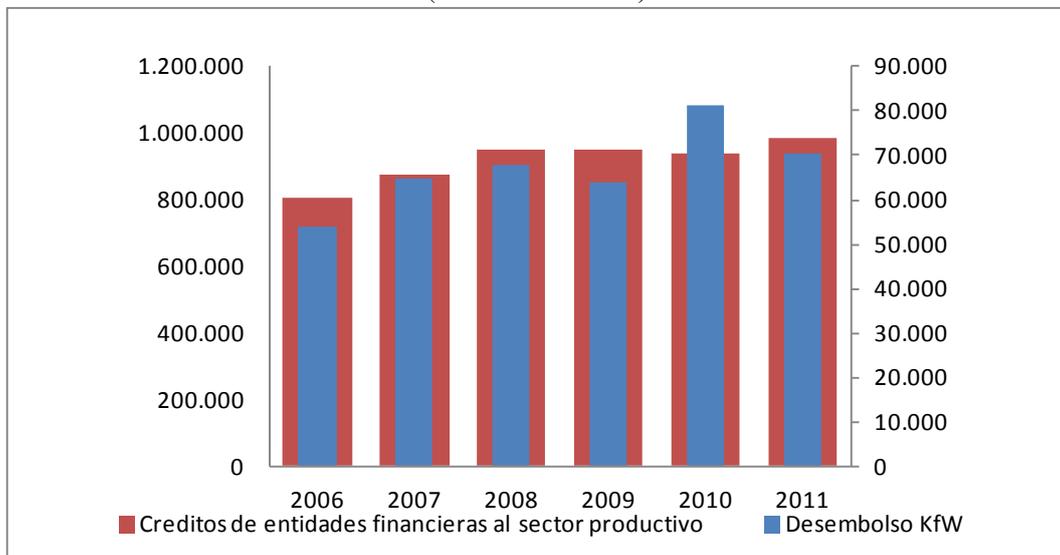
El continuo aumento de los desembolsos del BNDES se engloba en un contexto que va más allá de la intención de actuar de manera contracíclica. Como explica en sus memorias anuales, el BNDES está fuertemente comprometido con la financiación de grandes conglomerados brasileños y con su internalización como estrategia para promover el crecimiento y el desarrollo económico.

Gráfico 6.
Oferta de crédito de las entidades financieras para la actividad productiva (eje derecho) y desembolsos del BNDES de 2006 a 2011
(Millones de reales)



Fuente: Banco Central de Brasil y BNDES.

Gráfico 7.
OFERTA DE CRÉDITO DE LAS ENTIDADES FINANCIARAS PARA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA (EJE DERECHO) Y DESEMBOLSOS DEL KfW DE 2006 A 2011
(Millones de euros)



Fuente: Banco Central de Alemania y KfW.

Por último, el KfW también muestra un comportamiento contracíclico respecto a sus desembolsos en esta crisis, aunque de una manera más moderada que en los casos anteriores.

El gráfico 7 muestra que el crecimiento total de los créditos otorgados por el KfW no es muy importante entre 2008 y 2011. Sin embargo, al igual que en el caso de España, el crédito a las actividades productivas en Alemania se estanca a partir de 2008 y desciende un 1,2% en 2010. Este es el momento, en 2010, en el que más crecen los desembolsos de el KfW, un 27%, alcanzando los 81.400 millones de euros de financiación extra para las empresas alemanas.

¿Los desembolsos realizados por los bancos de desarrollo, fueron lo suficientemente importantes como para paliar la falta de crédito en las economías?

Una vez estudiada la voluntad contracíclica de las bancas de desarrollo alemana, brasileña y española es importante cuestionarse si los desembolsos realizados son de la envergadura suficiente como para tener un impacto significativo en la oferta de crédito de sus economías.

Para ello hemos confeccionado los cuadros 1 y 2, en la que se observa el peso de los créditos dotados por las bancas de desarrollo con respecto a su PIB y al total de crédito a actividades productivas.

Cuadro 1.

DESEMBOLSOS REALIZADOS POR LAS BANCAS DE DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE CRÉDITO DOTADO POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS A ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN SU PAÍS.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ICO	1,8%	1,6%	1,4%	1,8%	2,4%	2,2%
BNDES	20,4%	19,0%	20,8%	31,4%	32,0%	22,8%
KfW	6,7%	7,4%	7,1%	6,7%	8,7%	7,1%

Fuente: ICO, BNDES, KfW y datos de los bancos centrales nacionales.

Según la cuadro 1, la importancia del ICO como entidad proveedora de créditos en España es muy relativa. Su participación en el crédito total ha ido aumentando conforme se ha desarrollado la crisis, debido a los esfuerzos realizados en aumentar los desembolsos que ya hemos mencionado en el apartado anterior. Sin embargo estos esfuerzos no parecen suficientes para paliar la fuerte contracción del crédito que sufre España desde 2009 y que en 2011 es del 4%.

El caso del BNDES es el opuesto. Los créditos dotados por el BNDES son una parte muy importante del total de créditos que se otorgan a la actividad productiva en Brasil, un 22,8% en 2011. El BNDES, con el volumen de desembolsos que tiene en la actualidad, sí sería capaz de revertir una situación de escasez crediticia en Brasil. De hecho, en 2009, cuando se da la mayor contracción en el crédito de las entidades financieras en Brasil disminuyendo en 6.638 millones de reales, el BNDES aumenta su oferta de crédito en 45.200 millones de reales²⁷, por lo tanto, sin la acción del BNDES la caída en el crédito en Brasil ese año hubiera sido de 51.838 millones de reales, casi 8 veces mayor.

El KfW tiene una importancia mayor que la de España, pero no tan significativa como la del BNDES, en parte debido a que el sistema financiero en Alemania es mucho más amplio que en Brasil. Como muestra el cuadro 1, en el periodo de la crisis, los créditos financiados por el KfW representan de media un 7,4% de los créditos totales a la actividad productiva. Este hecho le permite frenar en parte la caída de la cifra total de créditos en Alemania en 2010, que si no llega a ser porque el KfW aumentó sus desembolsos en un 27%, hubiera caído 1,5 veces más.

²⁷ Fuente: Banco Central de Brasil y BNDES.

Cuadro 2.
**DESEMBOLSOS REALIZADOS POR LAS BANCAS DE DESARROLLO COMO
 PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PIB DE SUS PAÍSES.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ICO	1,4%	1,5%	1,3%	1,7%	2,2%	1,9%
BNDES	2,2%	2,4%	3,0%	4,2%	4,5%	3,4%
KfW	2,3%	2,7%	2,7%	2,7%	3,3%	2,7%

Fuente: ICO, BNDES, KfW y datos de los bancos centrales nacionales.

La influencia de desembolsos de las bancas de desarrollo que estamos estudiando en sus economías es muy dispar.

Un aporte superior al 2% del PIB se puede considerar significativo²⁸. Este porcentaje es solo orientativo. Es evidente que en economías que están sufriendo de manera más acusada los efectos de la crisis económica en sus actividades productivas, como es el caso de España, este porcentaje debería ser más alto. Según el cuadro 2, esta cifra es superada por el BNDES y por la KfW, pero no por el ICO.

Como muestra el cuadro 2, los desembolsos del BNDES representan alrededor del 4% de su economía desde el 2008. Esta importancia además va en aumento desde 2006 en el que los créditos del BNDES solo representaban el 2,2% del PIB. En la actualidad los desembolsos en inversión del BNDES representaron el 21% de la inversión bruta de capital fijo de Brasil²⁹.

Esta evolución e importancia es más moderada en los casos del ICO y del KfW, según el cuadro 2. La participación de los desembolsos del KfW en el PIB se mantiene a lo largo del tiempo en torno al 2,7% y no cambia con el contexto de crisis.

Destaca la poca relevancia, como en el cuadro 2, de los créditos del ICO como porcentaje del PIB, a penas son un 1,9% en 2011.

¿Los desembolsos de la banca de desarrollo se utilizaron como mecanismos de inversión productiva o estaban orientados a inyectar liquidez a la economía?

Según se puede leer en los informes anuales de los bancos de desarrollo, los instrumentos que están específicamente diseñados para proveer de liquidez se crean a partir de 2009, por lo tanto tienen muy poco recorrido y una función específica y de carácter temporal que es la de dotar a las empresas y entidades locales de líquido para realizar los pagos de sus compras y proveedores³⁰.

La financiación de proyectos de inversión sigue siendo la principal actividad de los bancos de desarrollo de Alemania, Brasil y España.

²⁸ Golonberk, C. y Urturi, M.A. (2010).

²⁹ BNDES (2011).

³⁰ Una excepción sería la creación de la Tarjeta BNDES que tiene una programación más permanente en el tiempo porque se engloba dentro de la estrategia del BNDES de fomentar el acceso a productos financieros a PYMEs y autónomos.

Cuadro 3.

PORCENTAJE DE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS POR LAS BANCAS DE DESARROLLO DIVIDIDOS SEGÚN EL USO FINAL

ICO	2011	2010	2009	2008
Inversión	62,58%	68,37%	74,44%	100,00%
Liquidez	37,42%	31,63%	25,56%	0,00%
BNDES	2011	2010	2009	2008
Inversión	94,58%	97,44%	98,20%	99,08%
Liquidez	5,42%	2,56%	1,80%	0,92%
KfW	2011	2010	2009	2008
Inversión	98,44%	97,42%	97,65%	100,00%
Liquidez	1,56%	2,58%	2,35%	0,00%

Fuente: ICO, BNDES y KfW.

El ICO es el banco de desarrollo que más está destinando a financiación de liquidez. De hecho, existen dos tipos de programas específicos destinados a esta función llamados línea ICO-Liquidez e ICO-Entidades Locales y en 2012 se están abriendo otros para las Comunidades Autónomas³¹. Los desembolsos en liquidez representan un 37,5% del total de desembolsos del ICO en 2011 y es una partida que crece 6 puntos básicos al año. Esto responde en parte a las necesidades actuales que tienen las PYMEs y las Entidades Locales que demandan liquidez para poder mantener el ciclo de sus negocios.

Los desembolsos del BNDES en liquidez responden por entero al lanzamiento de la Tarjeta BNDES, un producto que forma parte del programa Fondo Garantizado para Inversiones y que tiene como finalidad fomentar el acceso de las PYMEs a los servicios financieros. La participación de los desembolsos de este tipo en el total ha crecido moderadamente en el tiempo alcanzando el 5,4% en 2011.

El KfW también ha implantado desde 2009 una línea especial de financiación destinada a dar liquidez a las empresas comerciales. Los desembolsos destinados a este concepto han rondado el 2% del total y se han mantenido estables desde su creación.

b) Aspectos microeconómicos

Los esfuerzos en desembolsos de los bancos de desarrollo son importantes, pero para poder analizar la estrategia contracíclica de la institución desde una visión global hay que observar también otros aspectos de la actuación de la banca de desarrollo como los agentes que financian y los sectores a los que se dirigen.

¿Pequeñas o grandes empresas?

Según observamos en el cuadro 4, el banco de desarrollo que más parte de sus recursos invierte en PYMEs y autónomos es el ICO, un 82% del total de sus desembolsos en 2011. Además, esta inclinación por la financiación de las pequeñas empresas ha crecido en 20 puntos básicos desde el comienzo de la crisis. Esto es debido a una fuerte apuesta histórica del ICO por este tipo de empresas. De hecho en el primer cuatrimestre de 2011 el 41% de las empresas que solicitaron recursos externos lo hicieron a través del ICO³². Sin embargo, la participación de los nuevos programas surgidos a raíz de la crisis no es muy relevante en lo que a la financiación de las PYMES se refiere. El programa “Financiador Financiero”³³, que comienza en 2009 y está especialmente dirigido a las pequeñas y medianas empresas, ha aportado desde su creación únicamente 506,5 millones de euros.

³¹ Más detalles en el apartado II.

³² ICO (2011)

³³ Para más información sobre este instrumento ver apartado II.

Cuadro 4.
**PORCENTAJE DE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS POR LAS BANCAS DE
 DESARROLLO SEGÚN RECEPTOR FINAL**

ICO	2011	2010	2009	2008
PYME y autónomos	82,17%	84,78%	85,10%	60,09%
Grandes empresas	17,83%	15,22%	14,90%	39,91%
BNDES	2011	2010	2009	2008
PYME y autónomos	35,85%	27,12%	17,53%	24,01%
Grandes empresas	64,15%	72,88%	82,47%	75,99%
KfW	2011	2010	2009	2008
PYME y autónomos	34,67%	37,78%	40,24%	27,03%
Grandes empresas	65,33%	62,22%	59,76%	72,97%

Notas: No están incluidos los desembolsos en forma de financiación a entidades públicas, ni con fines de ayuda oficial al desarrollo en el caso del KfW, ni los fondos de Agencia del Estado del ICO.

Fuente: ICO, BNDES y KfW.

Según los datos del BNDES del cuadro 4, la parte de sus fondos que dedica a financiar pequeñas y medianas empresas es más pequeña, del 35,9%. Estas cifras no son de extrañar si tenemos en cuenta que la estrategia de negocios del BNDES está orientada a la creación de grandes conglomerados internacionales³⁴. Esto aboca a las pequeñas empresas y a los autónomos brasileños a tener problemas de financiación ya que la estructura financiera de Brasil no cuenta con otro tipo de instituciones que se especialicen en la financiación de las pequeñas empresas³⁵, sino que suelen ser grandes financieras que buscan mayores rentabilidades en las grandes empresas. Según el Banco Mundial, en Brasil, las pequeñas empresas tienen que esperar una media de 10 días para saber si tienen acceso a un crédito³⁶. Por otro lado, el BNDES está desarrollando una serie de productos dedicados especialmente a la financiación de las pequeñas empresas que están teniendo sus resultados. Uno de ellos es el llamado Fondo Garantizador para Inversiones³⁷ que se combina con la tarjeta BNDES para dar un servicio integral a las pequeñas empresas. El 53% de las empresas que obtuvieron los servicios del fondo de garantía nunca antes había tenido acceso a un crédito. La tarjeta BNDES ha tenido un gran éxito desde su creación. En la actualidad, las tarjetas distribuidas suman 493 mil y supusieron un desembolso para el BNDES de 7,6 mil millones de reales.

La actuación agregada del KfW en relación con las PYMEs y autónomos es parecida a la del BNDES. El 34,6% de los desembolsos de 2011 fueron destinados a estos agentes. Sin embargo, este hecho, a diferencia de lo que sucede en Brasil, no supone un problema de acceso de las PYMES a la financiación ya que en Alemania existe todo un gran entramado de instituciones financieras que se complementan unas a otras. Así, las PYMES pueden acceder a financiación a través de otro tipo de instituciones financieras que conocen bien sus necesidades y como valorar sus negocios; además disfrutan de una amplia red de fomento y promoción pública³⁸. Por todo ello, el KfW elige en su estrategia complementarse con la banca privada y centrarse en la internacionalización o en las inversiones de largo plazo (propias de empresas más grandes). A pesar de lo dicho, en 2008 el KfW lanza un Special Program para asegurar el acceso al crédito de las empresas, principalmente las pequeñas y medianas. Durante su periodo de vigencia, el KfW ha destinado a esta línea de financiación 14,1 miles de millones de euros.

³⁴ Golonberk, C. y Sevilla, E. (2008).

³⁵ Como puede pasar en el caso de Alemania y de España con las cajas de ahorros o las cooperativas de crédito.

³⁶ En España esta cifra es de 1,2 días y en Alemania de 3. Fuente: Banco Mundial, 2008.

³⁷ Para más detalle ver apartado II.

³⁸ Golonberk, C. y Sevilla, E. (2008).

¿Qué sectores se financian?

El análisis de los desembolsos por sectores nos da una idea de las prioridades de las bancas de desarrollo alemana, española y brasileña a la hora de enfocar sus desembolsos y su estrategia contracíclica.

Estimamos que serán más importantes en la línea de una estrategia contracíclica de las bancas de desarrollo los sectores que aporten valores importantes en formación bruta de capital, variable importante a la hora de paliar los efectos negativos de la crisis actual sobre la actividad productiva.

Analizando el cuadro 5, que muestra los desembolsos por sectores del ICO en 2011, podemos observar que los sectores prioritarios son el comercio (19% de los desembolsos realizados), el transporte (18%) y la industria (16%). Dos de estos sectores ayudan a expandir la formación bruta de capital. El caso del comercio es más relativo y depende mucho de las actividades específicas que se financien pero no se ha podido tener acceso a esa información. También observamos que sectores que se encuentran en crisis en la economía española como la construcción y las actividades inmobiliarias suman juntas un 15% de los desembolsos. No se encuentran desembolsos importantes en infraestructura.

Cuadro 5.
PORCENTAJE DE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS POR EL ICO SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD

ICO	2011
Comercio	19%
Transporte y Almacenamiento	18%
Industria	16%
Hostelería	9%
Act. Financieras, profesionales, científicas, técnicas, administrativas, Adm. Pública	8%
Sector agrícola	7%
Construcción	6%
Otras finalidades	6%
Act. Inmobiliarias	5%
Infor. Comunica. Actividades artísticas y recreativas	5%
Energía	1%

Fuente: ICO (2011).

En lo que respecta al BNDES, su aporte más importante y que además crece desde 2010 es la infraestructura (el 40% de los desembolsos de 2011 se destinan a esa categoría según el cuadro 6), seguido de industria al que dedican el 31% de sus acciones. Estos sectores son muy importantes en la formación de capital bruto y un empuje muy significativo en términos de actividades productivas.

Cuadro 6.
PORCENTAJE DE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS POR EL BNDES SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD

BNDES	2011	2010
Infraestructura	40,2%	31,1%
Industria	31,4%	32,1%
Comercio/Servicios	20,9%	16,1%
Agricultura	7,0%	6,0%
Otros	0,6%	14,7%

Fuente: BNDES (2011).

Por último, el KfW es un caso muy especial. La línea general de actuación de este banco de desarrollo se centra en la sostenibilidad y la eficiencia energética y aplica esta visión a todas sus inversiones. Esto significa que al porcentaje de desembolsos que muestra el cuadro 7 para medio ambiente (del 25%) hay que añadirle esta visión por la sostenibilidad y la eficiencia energética que se encuentra en sus proyectos de infraestructura y vivienda principalmente. Por lo tanto, la formación bruta de capital no es una variable importante para la KfW, sino el cambio estructural de todos los sectores hacia la sostenibilidad. Esto lo demuestra con la adopción del KfW Energy Tournaround Action Plan³⁹ que comienza en 2010 y tiene un recorrido de actuación de largo plazo, hasta 2020. La función del KfW Energy Tournaround Action Plan es ofertar productos financieros que ayuden a acelerar el proceso de reconversión energética. En los próximos 10 años KfW se ha comprometido a destinar 100 mil millones de euros en inversión en el sector energético de Alemania.

Cuadro 7.
**PORCENTAJE DE LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS POR EL BNDES SEGÚN
SECTORES DE ACTIVIDAD**

KfW	2011	2010
Vivienda	33,6%	32,8%
Medio Ambiente	25,0%	20,3%
Inversión y emprendimientos	21,6%	28,1%
Infraestructura	9,6%	11,2%
Innovación	5,1%	3,9%
Educación	5,0%	3,7%

Fuente: KfW (2011).

IV. Conclusiones y recomendaciones

Los bancos de desarrollo que estudiamos tienen una marcada voluntad contracíclica. Los tres bancos de desarrollo aumentaron considerablemente sus desembolsos en los momentos en los que la restricción crediticia en sus economías se sentía de manera más fuerte. Sin embargo algunos bancos de desarrollo estudiados no han integrado esta voluntad contracíclica como parte de su misión en estos años de crisis⁴⁰.

Así, a pesar de que el ICO parece que ha tratado de tener una estrategia contracíclica durante los años que llevamos de crisis financiera (o al menos así lo afirman en sus informes anuales), lo escaso de su volumen comparado con el crédito total (del 2,2%) y de su PIB (1,9%) plantea dudas sobre si ha podido tener un verdadero impacto contracíclico en la economía española. Además, la estrategia del ICO de centrarse progresivamente más en financiar liquidez en vez de inversión productiva hace pensar en una huída hacia delante en la que se pretende resolver los problemas temporales de liquidez de la economía pero que lo aleja de una estrategia integral de apoyo al crecimiento y el desarrollo productivo. Respecto a su actuación microeconómica, cabe destacar que su estrategia de financiación de PYMEs y autónomos es muy relevante porque complementa la actuación de la banca privada (que no parece tener una estrategia determinada dirigida a estos agentes). Sin embargo, como hemos visto anteriormente, también parece insuficiente, todavía el 32% de las PYMEs que han intentado obtener financiación externa en España no han podido tener acceso

³⁹ Ver apartado II para más información.

⁴⁰ En parte porque sus economías no han sentido con la misma gravedad los efectos de la crisis económica.

a ella⁴¹. En cuanto a la financiación por sectores, hemos podido comprobar que el esfuerzo del ICO por financiar actividades que tengan impacto en la formación bruta de capital no ha sido decisivo.

Por el contrario, el BNDES es un banco de desarrollo que por la importancia del volumen de sus desembolsos tiene el potencial de tener un efecto contracíclico en su economía. Además, ese efecto ha sido buscado en 2009, aumentando especialmente sus desembolsos cuando más disminuía la oferta de crédito en Brasil. Sin embargo se aprecia que la estrategia del BNDES no es el fomento de la contracíclicidad. La estrategia del BNDES está orientada a fomentar la actividad del sector industrial y de infraestructuras de Brasil, sobretodo en la promoción de las grandes empresas brasileñas a nivel internacional y en la financiación de la maquinaria y tecnología necesaria para el desarrollo de las empresas brasileñas. En este sentido, no se puede decir que exista una complementariedad con la banca privada en cuanto a los agentes que son sujetos de su financiación. La actuación del BNDES con respecto a las PYMEs y autónomos es de un volumen considerable pero no es prioritaria. Lo más destacable del BNDES son los fondos de los que dispone. Su estructura de financiación, a través de transferencias estatales y de los trabajadores brasileños le confiere una gran capacidad de impactar en la actividad productiva brasileña (sus desembolsos equivalen al 22,8% de los créditos que se otorgan en Brasil y el 3,4% del PIB).

La capacidad de actuación contracíclica del KfW es moderada. Tiene una clara voluntad contracíclica aumentando sus desembolsos durante los años de crisis y su importancia dentro de la estructura financiera es lo suficientemente importante como para tener un impacto moderado. Esto, y las memorias de la entidad, demuestran que su estrategia no está centrada en la contracíclicidad. Una de las metas más importantes del KfW es fomentar la eficiencia energética. En su actuación a nivel microeconómico el KfW se complementa de forma muy especial con la banca privada ya que da mucha importancia a las inversiones de largo plazo. A pesar de que su apoyo a las PYMEs y autónomos es moderada, esto no supone un problema de acceso a la financiación de estos agentes ya que el sistema financiero alemán está compuesto por entidades de muy diversos perfiles y especializados en distintos agentes y proyectos.

El estudio en el apartado segundo de este informe sobre la forma cómo se financian las bancas de desarrollo nos ha dado algunos indicios para poder dilucidar si las bancas de desarrollo son solventes en el largo plazo y esta solvencia les va a permitir seguir con su estrategia en el futuro. Sin embargo, para poder analizar de manera completa este aspecto, sería necesario hacer un estudio completo de su solvencia y gestión de riesgo. Lamentablemente este no es el objeto de este informe, deberá ser analizado en informes posteriores.

Es muy importante destacar que la estrategia contracíclica de las bancas de desarrollo queda muy diluida si no existe una política en el mismo sentido por parte del resto de las instituciones públicas. Es muy importante que la actuación de las bancas de desarrollo se imbrique en una estrategia global de los Estados si se quiere tener efectos profundos y duraderos en la lucha contra la crisis. Este tipo de complementariedad de estrategias se aprecia en el caso del BNDES y del KfW pero no en el caso del ICO. Este análisis de todas formas debería realizarse más profundamente en un estudio posterior.

⁴¹ Datos para el segundo trimestre de 2012 de Cámaras (2012).

V. Bibliografía

- Armendáriz de Aghion, B. (1999): “*Development banking*”. Journal of Development Economics, vol. 58.
- Banco Mundial (2008): “Finance for all?”, Banco Mundial
- BNDES (2011): “Informe anual 2011”, BNDES
- BNDES (2010): “Informe anual 2010”, BNDES
- BNDES (2009): “Informe anual 2009”, BNDES
- BNDES (2008): “Informe anual 2008”, BNDES
- Cámaras (2012): “Encuesta Cámaras sobre el acceso de las pymes a la financiación ajena”. Cámaras.
- Golonberk, C. y Urturi, M.A. (2010): “*Banca de desarrollo un estudio de caso: BNDES, diseño institucional y rol contracíclico 2007/2009*”, documento de trabajo N 28. CEFIDAR
- Golonberk, C. y Sevilla, E. (2008): “*Un estudio de casos sobre banca de desarrollo y agencias de fomento*”, documento de trabajo N 20, CEFIDAR
- Diamond, W. (1957): “Development Banks”, The Johns Hopkins University Press.
- ICO (2011): Informe anual 2011.
- ICO (2011)b. Presentación institucional 2011.
- ICO (2010): Informe anual 2010.
- ICO (2009): Informe anual 2009.
- ICO (2008): Informe anual 2008.
- KfW (2011): Informe anual 2011.
- KfW (2010): Informe anual 2010.
- KfW (2009): Informe anual 2009.
- KfW (2008): Informe anual 2008.
- Reinhart, C.M. y Rogoff, K.S. (2009): “This time is different”, Princeton University Press.
- Rudolph, H.P. (2010): “*State financial institutions. Can They Be Relied on to Kick-Start Lending*”. Nota N 12, Crisis Response, public policy for the private sector, Banco Mundial
- NNUU (2005): “Rethinking the role of national development Banks, background document”. Naciones Unidas.
- Thorne, J. (2011): “*A framework for successful development banks*”, document de trabajo N 25, Development Bank of Souther Africa.