
financiamiento del desarrollo

Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I

Roberto Keil



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios del Desarrollo
División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, abril de 2007



Este documento fue preparado por Roberto Keil, consultor de la Unidad de Estudios del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Strengthening the Role of Regional and National Financial Institutions for Sustainable Social Development” (GER/03/002), ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). El autor agradece los comentarios de Daniel Titelman, Jefe de la Unidad mencionada, a una primera versión de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4197 ISSN versión electrónica 1680-8819

ISBN: 978-92-1-323058-9

LC/L.2720-P

N° de venta: S.07.II.G.61

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La banca de desarrollo	9
1.1. Antecedentes	9
1.2 La banca de desarrollo	11
1.3 Aspectos de gestión de la banca de desarrollo.....	11
1.4 Análisis de la suficiencia patrimonial de la banca de desarrollo.....	14
1.5 Enfoque y evaluación de estrategia de la banca de desarrollo.....	15
1.6 Operaciones que ofrece la banca de desarrollo.....	18
1.7 Solvencia y riesgo en la banca de desarrollo	21
1.8 Vulnerabilidad financiera de la banca de desarrollo.....	23
1.9 Análisis competitivo de la banca de desarrollo.....	24
1.10 La banca de desarrollo y las MYPES	25
II. Análisis de la evolución del sistema bancario, banca de desarrollo e instituciones especializadas en PYMES y microempresas	27
2.1 Características del sistema bancario anterior a las reformas.....	27
2.2 Factores que inciden en los resultados de los intermediarios financieros (IFI)	28
III. Necesidad de un sistema de gestión integrada de riesgos	49
3.1 Antecedentes	49
3.2 Tipos de riesgo	51
3.3 Gestión de riesgos	51

IV. Enfoque del comité de supervisión bancaria de Basilea: Basilea 1 (1988)	55
V. Lecciones aprendidas	57
VI. Conclusiones y recomendaciones	59
Bibliografía	61
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados	63

Índice de cuadros

Cuadro 1	MEDIDAS DE DESEMPEÑO	10
Cuadro 2	BANCA MÚLTIPLE	14
Cuadro 3	BANCA DESARROLLO ACTIVOS SOBRE PATRIMONIO	15
Cuadro 4	FUNCIONES PARA LAS CUALES LA INSTITUCIÓN ESTÁ FACULTADA Y QUE ACTUALMENTE EJERCE	18
Cuadro 5	MÉXICO FUNCIONES PARA LAS CUALES LA INSTITUCIÓN ESTÁ FACULTADA Y QUE ACTUALMENTE EJERCE	19
Cuadro 6	REFORMAS EN AMÉRICA LATINA	29

Índice de gráficos

Gráfico 1	ÍNDICE DE BANCARIZACIÓN	30
Gráfico 2	EVOLUCIÓN PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA	30
Gráfico 3	CRÉDITOS EN LA BANCA MÚLTIPLE	38
Gráfico 4	DEPÓSITOS EN LA BANCA MÚLTIPLE	39
Gráfico 5	EVOLUCIÓN DE LOS ADEUDADOS	39
Gráfico 6	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS DE PRÉSTAMOS PROMEDIO	42
Gráfico 7	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS DE DEPÓSITOS PROMEDIO	42
Gráfico 8	PERÚ: CRÉDITOS A LA MICROEMPRESA: SALDO Y ALTO RIESGO	44
Gráfico 9	DEPÓSITOS POR TIPO DE INTERMEDIARIO	45

Índice de figuras

Figura 1	ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO PERUANO	35
Figura 2	ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO BOLIVIANO	37
Figura 3	GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS	52
Figura 4	ESQUEMA DE PROCESO DE GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS	53
Figura 5	FLUJOGRAMA DE PROCESO DE GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS	54

Resumen¹

El documento desarrollado se centra en el impacto de los lineamientos del Comité de Basilea específicamente Basilea I sobre la Banca de Desarrollo tomando como referencia a un grupo de entidades de la zona latinoamericana.

Los bancos de desarrollo quienes han tenido un papel primordial en el sistema financiero, principalmente, entre los 70s y 80s, han hecho frente luego a cambios trascendentales en los sistemas económicos dirigidos hacia una economía más de mercado con un mayor grado de apertura con el exterior (globalización). En paralelo, estos cambios que incidieron en el sistema financiero fueron acompañados por modificaciones en la forma de gestión de los intermediarios financieros (IFI) producto de la implementación de propuestas planteadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea respecto al manejo prudencial y los niveles de capital mínimo exigido recogidas en el documento “Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital” emitido en Julio de 1988 y en modificaciones posteriores.

Este lineamiento, tomado en consideración casi desde el inicio por los órganos supervisores de nuestros países ha obligado a las IFIS a adoptar mecanismos dirigidos a la implementación de medidas de riesgo de crédito con un mínimo de capital de 8%.² Esta metodología

¹ Dada la inexistencia de una información referente al indicador de solvencia propuesto en BIS I, hemos trabajado con uno “proxy” con el objeto de medir el impacto de la medida en la solvencia de las instituciones financieras de desarrollo.

² Para proteger a los depositantes del riesgo de insolvencia del banco.

tiene como objeto medir el riesgo crediticio según la estructura de activos mantenido por una entidad bancaria.

Definida la Banca de Desarrollo como objeto del estudio como aquellas instituciones que en su conjunto corresponden a uno de los principales instrumentos de los que disponen los países de la región para impulsar el objetivo crecimiento con equidad social.³ El segundo paso ha sido incorporar la medida de solvencia propuesta y analizar el grado de cumplimiento. Esta medida ha sido uno de los elementos importantes, pero no el único para evaluar el desarrollo de los Bancos de Desarrollo, como objeto de estudio y su potencial crecimiento en el mercado financiero actual con el elevado grado de competencia pero con la marginalidad persistente de ciertos sectores que o no son atendidos por la banca comercial o lo son en condiciones poco eficientes y con segmentos potencialmente explotables como pymes, microfinanzas, financiamiento de proyectos, fideicomisos y otros.

Especial agradecimiento al economista Julio del Castillo, consultor de Global Risk Management S.A.C. por el apoyo en la búsqueda y análisis de la información y sus valiosos comentarios.

³ ALIDE. Revista "E-Banca" número 34 jun/jul 2005.

Introducción

Antes de evaluar el impacto de las implementaciones propuestas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (www.bis.org) es importante definir qué se entiende por Banca de Desarrollo, cuál es su visión, misión y objetivos.

Para propósito de nuestro análisis, definiremos a la Banca de Desarrollo, como aquellas instituciones *“cuya misión principal es la de promover el desarrollo productivo, a través de la asistencia técnica y la intermediación financiera de recursos provenientes del Estado, de la Banca Multilateral y del Sistema Financiero Privado. Sus actividades se dirigen hacia sectores que normalmente no encuentran un acceso fácil al mercado financiero privado, como las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola, proyectos de medio ambiente y actividades de innovación tecnológica”*,⁴ incorporamos que la condición de IFI que poseen los obligaría a ser supervisados y controlados.⁵ Esto significa que puede contribuir al desarrollo económico del país en un contexto de cumplimiento de la normativa existente que incluye la implementación de prácticas propuestas por el Comité de Supervisión Bancario de Basilea.⁶

⁴ Sagasti F. (2002): “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 119, CEPAL, Santiago.

⁵ Situación que no necesariamente se cumple actualmente.

⁶ La labor de investigación se refiere exclusivamente a Basilea I, aunque se efectuarán recomendaciones relacionadas con los principios de BIS II en vigencia y aquellos por implementar.

En función a la definición desarrollada, podemos establecer una primera aproximación sobre la evolución de la Banca de Desarrollo; las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrenta y; la capacidad de participar en el mercado financiero con los retos que ello representa.

En una primera etapa (concentrada entre mediados de los 60s y 80s), la Banca de Desarrollo definía al conjunto de intermediarios financieros (estatales o semiestatales) que otorgaban créditos a sectores no atendidos por la banca comercial,⁷ adicionalmente, otorgaban apoyos financieros a las instituciones de crédito mediante aperturas de crédito destinadas al financiamiento de sectores que el gobierno consideraba prioritarios. En esta etapa, la separación entre Banca Comercial y Banca de Desarrollo era nítida, los objetivos que cada uno de estos conjuntos de instituciones eran en la práctica totalmente diferentes. Primero, por el componente de política económica; el mercado al que atendían y; los plazos de créditos.⁸ No existía competencia ni directa ni indirecta, más bien cierto grado de complementación aunque con una marcada asincronía. Se debe destacar que en este periodo, la meta, para la Banca de Desarrollo, era promover el desarrollo sin establecer criterios básicos de cumplimiento de normas prudenciales, rentabilidad privada ni sostenibilidad,⁹ lo que creó a la postre un esquema nocivo de subsidios y distorsiones dentro de la Banca de Desarrollo.

En una segunda fase, desde mediados de los 80s hacia mediados de los 90s, con la aparición de la globalización se desencadena cambios que afectan la estructura de las economías, sus marcos normativos y promueven la participación de nuevos agentes en el segmento de la intermediación financiera. La apertura de los mercados, principalmente, en el mercado bancario ocasionaron la transferencia de un grupo de instituciones financieras públicas o semipúblicas (p.e. en Perú existía la banca asociada)¹⁰ al sector privado o la liquidación o reducción de entidades de desarrollo.¹¹

El documento desarrollado se centra en el impacto de los lineamientos del Comité de Basilea específicamente Basilea I sobre la Banca de Desarrollo tomando como referencia a un grupo de entidades de la zona latinoamericana.

Interesante resulta apreciar cómo es que se ven los Bancos de Desarrollo a inicios del siglo XXI. En el Primer Encuentro Internacional sobre Banca de Desarrollo organizado en Ecuador en Octubre del 2002, Banco de Estado (Ecuador) plantea que los objetivos de la Banca de Desarrollo son:

- Distribución más homogénea del crédito
- Accesibilidad de sectores que quedan al margen del sistema bancario privado
- Fuentes de financiamiento más estables
- Instrumento de creación de mercados e instrumentos financieros
- Términos y condiciones financieras compatibles con las necesidades de inversión de los clientes

El enfoque ha incorporado los cambios producidos en los últimos dos decenios y establecido una nueva estrategia de negocio, sin dejar su compromiso de incorporación de segmentos no atendidos, lo que constituye una oportunidad en términos de mercado, productos y servicios.

⁷ Principalmente dirigido hacia sectores productivos, comerciales, no estaba diseñada para la atención a la microempresa.

⁸ Esta es una de las diferencias que permitió la coexistencia "pacífica" de estas instituciones, principalmente entre 1970 hasta mediados de los 90s.

⁹ Es preciso mencionar que la rentabilidad privada y la sostenibilidad son conceptos compatibles con la Banca de Desarrollo y que es necesario, distinguir programas sociales de programas de promoción a sectores, empresas o individuos mediante su incorporación al circuito financiero y creación de valor económico.

¹⁰ Entidades como el Banco Continental, Banco Internacional y otras contaban con más del 95% del accionariado en manos del Estado y el saldo de propiedad de pequeños accionistas privados.

¹¹ Paralelamente, hay que mencionar que ellas no eran parte de la estrategia de los gobiernos de turno con una visión más de mercado.

I. La banca de desarrollo

La banca de desarrollo tiene un rol fundamental en la accesibilidad al crédito, fortalecimiento del sector empresarial y en rol social facilitar el desarrollo de las unidades de negocios para requeridas por fondos, como pueden ser las MYPEs. Los esquemas de acción deben basarse en generar las condiciones propicias para garantizar estas condiciones.

1.1. Antecedentes

Basados en estas estructuras se debe entender que los objetivos que persiguen las IFIs, definidos en el capítulo I, deben estar alineados a las políticas que desde el Estado se definen como prioritarias, para ello se estructuran a su vez los aspectos de gestión que requiere cada institución.

La actividad del negocio financiero y los intereses privados, en función a los objetivos de cada institución, deben permitir alcanzar las metas trazadas dentro de un enfoque integrado y de largo plazo con indicadores que puedan cuantificarse o calificarse, ser mejorados, corregidos o cambiados, entendido que el negocio de intermediación con recepción de recursos de terceros debe ser gestionado como “negocio prudente” debido a que la solidez de las IFIs es un bien público y que paralelamente, es interés público la no quiebra. Es en este sentido, que es preciso que la gestión sea llevada a cabo por medio de indicadores de desempeño que reflejen el gerenciamiento de los recursos.¹²

¹² www.cdi.org.pe “Informe de postulación BBVA 2005. Lima, Perú”.

Cuadro 1
MEDIDAS DE DESEMPEÑO

Financieras	Cliente - Mercado	Proceso	Personal y Conocimiento aplicado (Know – How)
Rentabilidad	Participación de mercado por segmento	Eficiencia	Oportunidad de innovación
Eficiencia	Benchmarking competitivo	Gastos de explotación	Satisfacción de colaboradores
Recurrencia	Niveles de satisfacción	Ahorros y mejoras operativas	Creación de valor
Ratios financieros	Nivel de calidad por seguimiento	Calidad interna	
Ratios de riesgos	Creación de valor		
Creación de valor			

Con el propósito de seguir nuestro análisis utilizaremos como sustento el documento “Principios Básicos Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva” Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1997)”¹³ para identificar cuáles deben ser los elementos clave a cumplir por las IFIs para realizar una gestión eficiente:

- Capital prudente y apropiado al negocio, que responda a la estrategia y que refleje los riesgos asumidos, donde los componentes de capital puedan asumir pérdidas (requerimientos establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea y sus enmiendas).
- Claridad, existencia de procesos identificados y validados, mecanismos de control y monitoreo de políticas, prácticas y procedimientos relacionados con el otorgamiento de préstamos y la realización de inversiones.
- Cumplimiento con las políticas, prácticas y procedimientos adecuados para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de las provisiones y reservas para pérdidas por préstamos.
- Contar con sistemas de información gerencial que permiten a la gerencia identificar concentraciones en el portafolio, y deben establecer límites prudenciales para restringir las exposiciones del banco a deudores individuales o grupos de deudores relacionados.
- Evitar abusos que surgen de los préstamos relacionados, generación de préstamos sobre bases equitativas, que estos sean vigilados de manera efectiva y que se tomen otras medidas para controlar o reducir los riesgos.
- Existencia de políticas y procedimientos para identificar, vigilar y controlar los riesgos de crédito y mantenimiento de reservas apropiadas para absorberlos (desde BIS 1).
- Existencia de sistemas que de manera precisa midan, vigilen y controlen adecuadamente los riesgos de mercado; si es necesario, los supervisores deben tener poderes para imponer límites específicos y/o cargos específicos de capital para las exposiciones al riesgo de mercado (desde BIS 1.5).
- Existencia de proceso global para la administración del riesgo (incluyendo la vigilancia apropiada del directorio y la alta gerencia) para identificar, medir, vigilar y controlar todos los demás riesgos y, cuando sea apropiado, tener capital ante estos riesgos.
- Existencia de controles internos adecuados a la naturaleza y escala de sus negocios. Estos deben incluir arreglos claros para la delegación de autoridad y responsabilidad; separación de funciones que pueden comprometer al banco, el otorgamiento de sus

¹³ Usaremos los principios relevantes al tema tratado.

fondos, o derechos sobre sus activos y pasivos; reconciliación de estos procesos; salvaguarda de sus activos; y auditorías independientes apropiadas, internas o externas, y funciones para verificar el cumplimiento y evaluar la adherencia a los controles establecidos así como a las leyes y normas aplicables.

- Existencia de políticas, prácticas y procedimientos adecuados, incluyendo reglas estrictas de "conocimiento del cliente", que promuevan altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero y prevengan que el banco sea utilizado, con o sin conocimiento, por elementos criminales.

1.2 La banca de desarrollo

Los factores de medición de desempeño favorecen sustentar la viabilidad de la existencia de la banca de desarrollo. Bajo estos criterios las instituciones financieras de desarrollo al ser una creación institucional especial, debido a que actúan dentro del sistema financiero y realizan operaciones similares a las de los bancos, pero con objetivos diferentes, ya que responden a intereses de carácter públicos, y no tienen como incentivo base el de la maximización de sus ganancias. Bajo esta definición se acogen entidades muy variadas, como organismos financieros internacionales (Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo); bancos o instituciones no bancarias que otorgan préstamos con destino a proyectos de desarrollo en un país o en una región, o sectores especializados en el financiamiento del desarrollo que son parte de instituciones financieras de banca universal.

Sin embargo, algunos bancos de desarrollo a través del tiempo fueron tergiversando sus objetivos. En América Latina derivaron, por lo menos en la década de los '80, sus objetivos hacia otros completamente diferentes a los de la intermediación financiera y de la acumulación del capital. Fueron creados para el financiamiento de las MYPEs y los sectores estratégicos de la economía, lo cual en principio debería contribuir al desarrollo económico, siempre que se hiciera en condiciones de eficiencia económica. En términos de evaluación de desempeño estos criterios son centrales.

En este contexto, la evaluación del desempeño de las instituciones financieras de desarrollo, se debe analizar la eficacia en relación con objetivos tales como el apoyo a la generación de nuevas inversiones; la creación de empresas y de empleo; el estímulo de las exportaciones; el desarrollo de la infraestructura; el fomento de la creación y adopción de tecnología; el suministro de capital a la micro, pequeñas y medianas empresas, el otorgamiento de crédito a sectores que por su dimensión, localización o limitación de su capacidad de ofrecer garantías, no tienen acceso al financiamiento de la banca comercial, y otras funciones similares. Todas estas incorporan riesgos mayores a los de las operaciones bancarias convencionales, particularmente cuando los plazos involucrados en ellas son largos y los riesgos específicos de los prestatarios son mayores. Ante este contexto el problema de la solvencia presenta desafíos especiales en estas instituciones.

1.3 Aspectos de gestión de la banca de desarrollo

El marco institucional con la que operan los bancos de desarrollo en Latinoamérica está principalmente centrado en la participación del estado operando como institución financiera de segundo piso. Adicionalmente, existen instituciones en las que participan el sector privado en la propiedad y gestión. A continuación se detalla brevemente para algunas instituciones representativas de la banca de desarrollo regional, su marco institucional:

A. Colombia

Bancoldex

Es una sociedad anónima, cuya administración está a cargo de la asamblea general de accionistas, la junta directiva, y el presidente. El presidente del banco es elegido por la Junta Directiva por periodos de 3 años. De acuerdo con su marco legal, mientras el Estado tenga más del 10% de las acciones, el Ministro de Comercio Exterior presidirá la asamblea de accionistas, en su ausencia la presidirá el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y en su defecto los respectivos viceministros. El principal accionista es el Ministerio de Comercio Exterior, que posee 89,4% de las acciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene el 7,6%; el IFI tiene el 2,7% y el restante 0,3% está en manos de inversionistas privados.

La Junta Directiva está conformada por el Ministro de Comercio Exterior en la medida en que la Nación tenga acciones; el Ministro de Hacienda y Crédito Público en la medida en que la Nación tenga acciones; un representante del sector privado designado por el Presidente de la República y un representante del sector privado elegido por las asociaciones de exportadores inscritas como tales en el Ministerio de Comercio Exterior.

Finagro

En su capital hay participación tanto estatal como privada, y participación de entidades financieras de primer piso como resultado de la composición histórica de la institucionalidad financiera del sector agropecuario. El capital está constituido en un 60% por el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 29,5% se reparte entre el Banco Agrario y Bancafé (dos bancos públicos de primer piso) y el resto pertenece al BBVA como entidad originalmente integrante del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA).

La dirección y administración de FINAGRO son ejercidas por la asamblea de accionistas, la junta directiva y el presidente, quien es su representante legal y es nombrado por el Presidente de la República. La junta directiva de FINAGRO está presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado; y la integran además dos representantes de los accionistas uno de los cuales es el presidente del Banco Agrario, un representante de los gremios del sector agropecuario, un representante de las asociaciones campesinas, y el Director General de Planificación del Ministerio de Agricultura (con voz pero sin voto).

B. México

Nacional Financiera (Nafin)

Está organizado como sociedad anónima con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su capital social está compuesto en un 66% por aportes patrimoniales del Gobierno Federal los cuales son intransmisibles sin que se pueda cambiar su naturaleza o los derechos que les confiere al propio Gobierno Federal. El restante 34% puede ser suscrito por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas. La ley define expresamente la imposibilidad de que personas distintas del Gobierno Federal y las sociedades de inversión común puedan adquirir de cualquier forma el control de más del 5% de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" (34%).

La administración está a cargo del Consejo Directivo y el Director General. El Consejo Directivo está conformado principalmente por representantes de los accionistas y de los sectores hacia los cuales se dirigen los recursos de estas entidades. El Consejo Directivo estará integrado por 11 consejeros, de los cuales 6 representan la participación del Gobierno Federal (66%) e incluyen a los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Energía, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco Central de México, y el

titular de una entidad de la Administración Pública Federal, vinculada con el sector industrial. Los representantes del 34% restante son 5 designados por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, 2 de ellos tendrán el carácter de consejeros independientes.

Bancomext

La organización de Bancomext es similar a la de Nafin. Sólo difiere en la conformación del Consejo que está conformado por 5 consejeros de los cuales 9 representan la participación del Gobierno Federal (66%): el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside; el Secretario de Economía, como vicepresidente; los Secretarios de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Relaciones Exteriores; Energía; el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el Subsecretario de Egresos; el Subsecretario de Comercio Exterior y el Gobernador del Banco de México. Los otros 4 consejeros representan el otro 34% del capital, de los cuales 2 son designados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Director General se encarga de la administración y representación legal de la entidad y es designado por el ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

C. Brasil

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES)

Es una empresa pública Federal vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, que tiene como objeto financiar a largo plazo los emprendimientos que contribuyan para el desarrollo del país. La propiedad del banco está en manos del Gobierno Federal y su administración está a cargo de una Junta Directiva compuesta por 7 miembros que incluyen al Presidente y Vicepresidente del banco, todos nombrados por el Presidente de la República.

D. Chile

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Es el organismo del Estado chileno encargado de promover el desarrollo productivo. La dirección está a cargo de un Consejo, integrado por los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Agricultura; Planificación y Cooperación; de Relaciones Exteriores; y el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación. Dos consejeros designados por el Presidente de la República, uno con experiencia en el ámbito tecnológico y otro en el ámbito financiero. Al menos uno de ellos deberá tener, además, reconocida experiencia en actividades productivas empresariales.

E. Perú

Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide)

Su capital pertenece en un 98,56% al Estado peruano, representado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, y en el 1,41% a la Corporación Andina de Fomento - CAF. Existen dos clases de acciones: Clase "A", que pertenecen al Estado peruano, son inembargables y no pueden ser objeto de prenda ni usufructo; y las de Clase "B" que pertenecen a entidades y empresas diferentes al Estado peruano. La dirección está a cargo de la Junta General de Accionistas, el Directorio y la Gerencia General. La administración general y la dirección, están a cargo de un Directorio conformado por al menos 6 y máximo 11 integrantes. Por lo menos un Director debe representar a los titulares de las acciones Clase "B". Los Directores son elegidos por un período de duración de tres años con reelección.

F. Bolivia

Nacional Financiera Boliviana (Nafibo)

Es una entidad de intermediación financiera de segundo piso, constituida como persona jurídica de derecho privado. Su estructura accionaria está conformada por la República de Bolivia, con una participación del 80%, y la Corporación Andina de Fomento (CAF), con el 20% restante. Nafibo está constituida como sociedad anónima de economía mixta, dentro del marco legal establecido por el Código de Comercio, sujetándose a las disposiciones que regulan las actividades de las sociedades anónimas. De acuerdo con sus estatutos, la Junta de Accionistas es el máximo organismo y el Directorio es la principal autoridad administrativa. La institución fue creada con el propósito de contribuir al desarrollo del país, ofrecer fondos de mediano y largo plazo orientados por apoyar la inversión, canalizar fondos para microcréditos y contribuir en la ejecución de programas gubernamentales, dirigidos a mejorar el financiamiento de proyectos y actividades del sector privado.

1.4 Análisis de la suficiencia patrimonial de la banca de desarrollo

Parte de la evaluación del desempeño se puede comentar que la banca de desarrollo no registra información que permita evaluar para los últimos el nivel de suficiencia patrimonial, para ello se ha procedido a identificar el ratio de activos versus patrimonio y el ratio de apalancamiento ponderado de riesgo. Esto con el objetivo de identificar un ratio referencial para el análisis del apalancamiento global de las instituciones de banca de desarrollo.

Cuadro 2
BANCA MÚLTIPLE

Perú: Banca Múltiple			
Año	Activos/Patrimonio	Apalancamiento ponderado por riesgo	Diferencia
2001	10,11	7,84	2,27
2002	9,91	7,98	1,93
2003	9,57	7,53	2,04
2004	9,28	7,15	2,13
México: Banca Múltiple			
Año	Activos/Patrimonio	Apalancamiento ponderado por riesgo	Diferencia
2001	10,62	6,80	3,82
2002	8,97	6,46	2,51
2003	8,74	7,02	1,72
2004	8,93	7,10	1,83
Bolivia: Banca Múltiple			
Año	Activos/Patrimonio	Apalancamiento ponderado por riesgo	Diferencia
2001	9,50	6,84	2,66
2002	8,43	6,21	2,22
2003	8,26	6,54	1,71
2004	8,71	6,69	2,01

Fuente: Base de Datos ALIDE.

Como se aprecia continuación, utilizando la metodología propuesta se identifica que la banca de desarrollo mantiene una posición conservadora en función de su nivel de financiamiento.

Cuadro 3
BANCA DESARROLLO
ACTIVOS SOBRE PATRIMONIO

Nº	País	IFD	Activos / Patrimonio				Activos / Patrimonio "Ajustado"			
			2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
1	Bolivia	Nacional financiera Boliviana S.A.M	7,1	7,4	7,0	6,9	4,5	5,2	5,3	4,2
2	Bolivia	Banco Solidario S.A.	6,1	7,0	6,8	7,4	4,1	4,8	5,1	4,8
3	México	Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)	14,2	21,0	14,7	13,8	10,4	18,5	13,0	12,0
4	México	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS)	15,7	22,1	17,3	14,8	11,9	19,6	15,6	13,0
5	México	Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)	40,7	45,9	42,5	29,6	36,9	43,4	40,8	27,8
6	México	Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA)	3,8	3,1	2,6	2,2	0,0	0,6	0,9	0,4
7	México	Sociedad Hipotecaria Federal		2,7	5,1	5,9	-3,8	0,2	3,4	4,1
8	México	Banco de Ahorro Nacional y de Servicios Financieros S.N.C. (BANSEFI)		9,5	15,2	19,4	-3,8	7,0	13,5	17,6
9	Perú	Banco de la Nación	7,9	8,1	7,8	7,6	5,6	9,7	5,4	5,5
10	Perú	Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)	2,9	2,7	2,5	2,5	0,6	4,5	0,1	0,4
11	Perú	Banco Agropecuario S.A. (AGROBANCO)		1,0	1,0	1,0		2,9	-1,4	-1,1

Fuente: Base de Datos de ALIDE.

Estos resultados permiten sostener que los bancos ubicado en Bolivia y Perú registran el ratio apalancamiento se ubica por debajo de los mínimo requerido o establecido como exigencia de aporte de capital. Al otro lado los bancos de desarrollo mexicano muestran resultados altos, reflejado en el nivel de riesgo que el negocio le significa.

1.5 Enfoque y evaluación de estrategia de la banca de desarrollo

El enfoque estratégico está basado en el cumplimiento de los lineamientos de política definidos en los mandatos legales y estatutarios con los que opera la banca de desarrollo. Estas instituciones se convierten en el soporte ejecutor de las políticas que cada Estado estima implementar en apoyo al desarrollo económico de sus países. En este contexto la banca de desarrollo utiliza mecanismos u operaciones que buscan contribuir a compensar las fallas en los mercados, entre ellas se encuentra el crédito de redescuento, herramienta tradicional de las entidades de segundo piso, la cual permite asegurar la disponibilidad de recursos a los plazos requeridos por las actividades productivas que se quiere apoyar.

La banca de desarrollo que opera como institución de segundo piso incorpora entre sus lineamientos de trabajo el objetivo de servir como instrumento de compensación de las fallas de mercado, sin tener que asumir riesgos directos de crédito que pongan en peligro su patrimonio y su independencia política, ya sea directa o indirectamente, por ejemplo a través del otorgamiento de garantías o la creación de filiales que otorguen garantías.

Se debe precisar que al restringir el banco de desarrollo al segundo piso, el Estado puede sentir que "perdió" un instrumento vital para atender situaciones de emergencia como por ejemplo desastres naturales, o la financiación de ciertos sectores que se consideren indispensables desde el punto de vista social como pueden ser los pequeños campesinos de una zona específica. Esta situación se muestra en la estrategia que cada institución ejecuta y la posición que desean confirmar al interior de la economía. Una institución financiera con acceso a recursos de terceros en los mercados financieros nacionales e internacionales para canalizar recursos en condiciones de

irrecuperabilidad, se convierte en una herramienta sólida y consistente de apoyo al desarrollo económico de los países. Sin embargo, el deterioro patrimonial de la institución ha puesto en peligro la sostenibilidad de las instituciones, teniendo el Estado que asumir estas malas gestiones.

En América Latina el objetivo de diversos bancos de desarrollo es la asistencia a la pequeña y micro empresa, siendo el canal para llegar a ellas las instituciones denominadas de microfinanzas, las cuales resultan fundamentales para promover el acceso a crédito de los microempresarios y aun a zonas rurales. Dada la característica que estas instituciones ya son supervisadas por las dependencias de supervisión bancaria acceden a la financiación directa del banco de segundo piso solo si demuestra cumplir con parámetros de sostenibilidad financiera estrictos. Para ello se genera esquema de calificación de riesgo que aplica el banco de segundo piso siguiendo parámetros similares a los señalados por la Superintendencia de Bancos para entidades vigiladas.

En el esquema de ampliar operaciones, el uso del fideicomiso para créditos “especiales”, permite potenciar al máximo el uso de fondos de fuentes internacionales diferentes que contemplen algún componente concesional, parcial o totalmente no reembolsables, dirigidas a promover esquemas financieros para poblaciones desfavorecidas. En este aspecto la banca de desarrollo juega un rol estratégico en la articulación de operaciones que convergen en el uso eficiente de los recursos y el objetivo institucional de apoyo a los agentes objetivos.

Estrategias institucionales

A. Cofide - Perú

Como banco de segundo piso, COFIDE capta recursos que provienen fundamentalmente de organismos multilaterales, de la banca comercial internacional y del mercado de capitales doméstico para luego canalizarlos al sector empresarial, a través de las instituciones supervisadas del Sistema Financiero Nacional.

- COFIDE cuenta con una red de clientes, que incluyen tanto a los mayores bancos comerciales como a instituciones especializadas en financiar a la micro y pequeña empresa rural y urbana. La infraestructura de sus clientes permite a COFIDE canalizar recursos a través de más de 1,000 oficinas a nivel nacional para financiar proyectos en todos los sectores económicos.
- Adicionalmente a su actividad propiamente crediticia, COFIDE realiza un conjunto de programas cuyo propósito es apoyar la creación de una cultura empresarial moderna. En esta línea de acción, destaca el apoyo a la micro y pequeña empresa a través de la provisión de servicios de desarrollo empresarial, tales como capacitación, gestión empresarial; así como también servicios de orientación e información. Esta labor a nivel descentralizada se efectúa en coordinación con instituciones representativas del empresariado local, con las cuales COFIDE tiene convenios de cooperación interinstitucionales.

B. Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) - Bolivia

NAFIBO capta recursos financieros de los organismos multilaterales y agencias de gobiernos, bancos comerciales y del mercado de capitales local, en condiciones de costo y plazo ventajosas. Por mandato de la Ley, NAFIBO no financia directamente al empresario, actúa exclusivamente como una entidad de segundo piso, canalizando los recursos que administra a través de los intermediarios financieros calificados del Sistema Financiero Nacional. Sin embargo, bajo su rol de banco fiduciario, NAFIBO puede llegar directamente al empresario, en cumplimiento de las instrucciones de su mandante, en caso de que así lo estipule éste último. NAFIBO no exige garantías a los prestatarios, pues la responsabilidad y el riesgo del crédito los asume la Institución

Crediticia Intermedia que canaliza la operación. Los intermediarios financieros tienen la responsabilidad de recibir las solicitudes de financiamiento, evaluar la viabilidad del crédito solicitado, aprobar su financiamiento, desembolsar los recursos financieros requeridos con cargo a los recursos de NAFIBO, recuperar los créditos aprobados y, fundamentalmente, asumir el riesgo crediticio. Sin embargo, bajo su rol de banco fiduciario, NAFIBO al llegar directamente al empresario, evalúa las garantías caso por caso.

C. Nacional Financiera (Nafin) - México

Las actividades de Nafin se basan en:

- Orientar claramente la actividad hacia la resolución de las necesidades del cliente.
- Proveer productos financieros, capacitación y asistencia técnica.
- Contar con los canales de distribución más efectivos para satisfacer las necesidades de nuestros clientes.
- Fomentar el desarrollo de la Pyme, con énfasis en el crecimiento regional, actuando primordialmente como banca de segundo piso.
- Apoyar el desarrollo de los mercados financieros, para facilitarles la incorporación de las empresas medianas y de los pequeños intermediarios financieros.
- Contar con una estructura financiera sólida buscando no ser una carga fiscal.
- Contar con gente comprometida enfocada a resultados, que en un entorno de trabajo retador le permita su desarrollo y motivación.

D. Bancomext - México

La estrategia de Bancomext está definida en atender a empresas exportadoras:

- Empresas proveedoras de insumos y partes para empresas exportadoras.
- Personas físicas con actividad empresarial relacionadas con el comercio exterior.
- Empresas relacionadas con la sustitución eficiente de importaciones.

A estos clientes les ofrecen una gama integral de productos de crédito, servicios financieros y de promoción comercial adecuados a las necesidades particulares y cambiantes de cada cliente, quienes son atendidos directamente en los Centros Bancomext localizados en la República Mexicana y en las Consejerías y Módulos Comerciales ubicados en el extranjero en los principales países socios comerciales de México. Las operaciones las realizan a través de intermediarios bancarios y no bancarios, mediante el Portal Bancomext, Atención telefónica, Correo electrónico.

Los lineamientos que lleva a cabo Bancomext busca favorecer a las empresas para que puedan competir exitosamente en los mercados internacionales, así como promover la inversión nacional y extranjera, para que eleven su nivel de competitividad, propiciando con ello, una mayor presencia de sus productos y servicios en el extranjero, la creación de empleos y la generación de divisas, así como para promover su fortalecimiento e incorporación a redes de proveeduría que faciliten la integración o mejora de la cadena cliente-proveedor, a fin de incrementar el valor agregado nacional de sus productos, sustituir importaciones y favorecer el desarrollo regional.

1.6 Operaciones que ofrece la banca de desarrollo

Para satisfacer sus objetivos los bancos de desarrollo operan bajo estructuras que en el caso de América Latina incorporan diversos contenidos. Algunas instituciones operan como sociedades anónimas con presencia predominante en sus directorios de funcionarios públicos que representan a los distintos sectores involucrados en las operaciones del banco (Bancoldex de Colombia; NAFIN y Bancomext de México; BNDES de Brasil; CORFO de Chile), instituciones que operan tanto con participación pública como privada (FINAGRO de Colombia) y como en el caso de Cofide (Perú), la que opera dependiendo directamente del Ministerio de Economía y Finanzas, aunque con una estructura mixta, es decir, desde la perspectiva de propiedad es pública y desde la perspectiva operativa es privada.

Cuadro 4
FUNCIONES PARA LAS CUALES LA INSTITUCIÓN ESTÁ FACULTADA
Y QUE ACTUALMENTE EJERCE

	Bolivia				Perú		Colombia			
	Banco Solidario S.A:		Nacional Financiera Boliviana S.A. M. (NAFIBO)		Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)		Banco Agrario		Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (BANCOLDEX)	
	1er Piso	2do Piso	2do Piso	1er Piso	2do Piso	1er Piso	2do Piso	1er Piso	2do Piso	
Modalidad Operativa	Mixto		Mixto		Público		Público		Público	
Régimen Propiedad	Multisectorial		Agropecuaria		Multisectorial		Agropecuaria		Comercio Ext.	
Orientación Sectorial	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce
FINANCIAMIENTO										
Préstamos a mediano y largo plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Préstamos a corto plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inversiones en Capital de Empresas	X				X	X	X	X	X	X
Inversiones en Valores y/o Títulos	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Administración de Fideicomisos	X		X	X	X	X				
Participación en Soc. de capital de riesgo	X				X					
Provisión de garantías	X				X	X	X	X	X	
Arrendamiento Financiero	X				X	X				
Cofinanciamiento y coinversión	X									
Underwriting										
Otros			X	X			X	X	X	X
FOMENTO Y PROMOCION										
Asistencia Técnica y Capacitación	X				X	X				
Suministro de Información					X	X			X	X
Desarrollo de Programas Especiales de Fomento			X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: ALIDE (2005).

Cuadro 5
MÉXICO
FUNCIONES PARA LAS CUALES LA INSTITUCIÓN ESTÁ FACULTADA
Y QUE ACTUALMENTE EJERCE

	Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)		Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS)		Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)		Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)		Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA)		Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)		Financiera Rural (FINRURAL)		
	Modalidad Operativa	Régimen Propiedad	Orientación Sectorial	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce
Modalidad Operativa	Mixto	Mixto	2do Piso												
Régimen Propiedad	Público	Público	Público												
Orientación Sectorial	Comercio Ext.	Infraestructura	Multisectorial												
	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	Facultada	Ejerce	
FINANCIAMIENTO															
Préstamos a mediano y largo plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Préstamos a corto plazo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Inversiones en Capital de Empresas	X		X	X	X	X									
Inversiones en Valores y/o Títulos	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X		
Administración de Fideicomisos	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	
Participación en Soc. de capital de riesgo	X	X			X	X									
Provisión de garantías	X	X			X	X	X		X	X	X		X		
Arrendamiento Financiero			X	X					X	X			X		
Cofinanciamiento y coinversión	X	X			X	X	X	X	X	X					
Underwriting	X	X			X	X									
Otros											X		X		
FOMENTO Y PROMOCION															
Asistencia Técnica y Capacitación	X	X	X	X	X	X	X		X	X					
Suministro de Información	X	X			X	X	X	X	X	X					
Desarrollo de programas especiales de fomento	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			

Fuente: ALIDE (2005).

Bajo estas estructuras la banca de desarrollo en sus operaciones de banca de segundo piso desarrolla diversas operaciones destacando las de crédito de redescuento o directo que permiten financiar capital de trabajo, pre y post embarque, adquisición de activos fijos, operaciones de leasing, consolidación de pasivos y la creación y adquisición de empresas; captación de recursos a largo plazo; y otros servicios financieros como cartas de crédito, capital de riesgo; administración de subsidios, seguros, garantías, y operaciones de cobertura. La principal operación es la de crédito de mediano y largo plazo, seguidas por los préstamos de corto plazo. Dentro de las demás operaciones financieras, estas instituciones ofrecen inversiones en títulos valores, otorgan garantías, asimismo como cofinanciamiento para el desarrollo de formación de inversiones de riesgo o cubrir parcialmente el costo de los procesos de modernización de las empresas. Con el fin de promover sus operaciones en el marco de sus objetivos instituciones, las entidades de desarrollo también realizan actividades no financieras como son la capacitación, asesoría y asistencia técnica. Estas son las operaciones más comunes junto con el crédito y las inversiones.

Para llevar a cabo sus operaciones, algunas de las entidades que realizan operaciones exclusivamente de segundo piso, utilizan a los intermediarios financieros o no financieros para la canalización de los fondos a cada una de las empresas o instituciones beneficiarias. Casos específicos se presentan cuando la institución canaliza sus colocaciones a través de intermediarios financieros y de manera directa, como por ejemplo, el caso de Bancomext de México, que canaliza

sus servicios a través de intermediarios bancarios y no bancarios, lo mismo que por medio de su red nacional e internacional de oficinas.

Por otro lado, al evaluar las modalidades operativas de la banca de desarrollo que actúan como “bancos de primer piso”, se comprueba un cierto grado de homogeneidad en cuando a la diversificación de sus operaciones en comparación con la banca de desarrollo que realiza predominantemente una función como “bancos de segundo piso”.¹⁴

En el marco de las operaciones que ofrece la banca de desarrollo pública y que le permite jugar un papel en el financiamiento privado debe satisfacer diversas condiciones que permitan aprovechar las partes positivas de la intervención del Estado y las partes positivas de la intervención del sector privado, y tratar de eliminar las partes negativas de política en general que en algunos casos conducen a una mala gestión y asignación de recursos. También se deben eliminar los defectos de la banca privada que persigue no sólo beneficios sino a corto plazo, lo cual es más grave, porque si tuvieran la visión de obtener beneficios a largo plazo todavía habría el potencial de alinear los objetivos de desarrollo económico con los objetivos de beneficios para la banca privada.

Para actuar como corrector de las fallas de mercado de la banca privada y las fallas de gobierno de la banca pública, la banca de desarrollo debe operar bajo una serie de condiciones en el entorno económico, asociado a la estabilidad macroeconómica, garantía de operar bajo una economía abierta, facilitar la libre competencia, favorecer la cultura del repago e incorporar esquemas regulatorios que faciliten sus operaciones y una supervisión adecuada que garantice las sostenibilidad de las operaciones en el marco de una eficiencia operativa y económica; y entorno institucional, que consiste en la existencia de políticas públicas consistentes con el fin de la institución, garantía que las operaciones se desarrollen en condiciones de mercado, existencia de controles dirigidos a resolver problemas y no atacar los síntomas, y presencia de equipos profesionales con independencia política.

Es importante comprender que la banca de desarrollo pública puede ser efectiva cuando el entorno es de escasos recursos y máxima competencia, lo cual le da competitividad, tiene el incentivo de la captación de recursos a un costo predeterminado y lo tiene que devolver para poder volverlo a captar. En el marco de sus objetivos la banca de desarrollo tiene que ser parte de una política integral del estado, tanto financiera como de apoyo no-financiero al desarrollo tecnológico, al desarrollo de la agricultura, al desarrollo de proyectos de la pequeña y mediana empresa. Si el sector requiere de apoyo, el subsidio puede estar en la parte de transferencia de tecnología, el subsidio puede estar en ayudar a preparar el proyecto al pequeño y mediano empresario, el subsidio puede estar en ayudar al pequeño empresario a desarrollar el producto, a tener sistemas contables, a desarrollar inteligencia de mercado, pero no puede estar ni en la tasa de interés ni la mora, ni en la condonación de la deuda.

Para el cumplimiento de sus funciones, a mediados de la década pasada los bancos de desarrollo de la región emprendieron un amplio conjunto de reformas y de modalidades operativas, siendo la provisión de préstamos a mediano y largo plazo las más frecuentes. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en los últimos años de las década de los '80 cuando la tendencia era incursionar en el corto plazo por las exigencias del mercado, se tiene ahora que al observar que todas las entidades otorgan créditos a mediano y largo plazo, convirtiéndose esta modalidad en uno de los principales rasgos operativos que más caracteriza a estas instituciones financieras.

¹⁴ Estrategias, Políticas y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa. Alide, 2004.

1.7 Solvencia y riesgo en la banca de desarrollo

La evaluación de la solvencia de los bancos, si bien tiene como un indicador privilegiado la suficiencia de su capital, depende también de otros factores, entre los cuales la calidad de la cartera de activos, el monto de reservas y las características del fondeo de las operaciones tienen gran importancia. No obstante ello, la adecuación del capital constituye un atributo particularmente significativo, dado el papel central que éste cumple en los bancos, puesto que es un elemento crucial en su vinculación con el sistema financiero, y en virtud del elevado apalancamiento con el que operan estas instituciones.

El sistema de fijación del capital conforme a las ponderaciones de riesgo atribuidas a los activos supone privilegiar como objetivo la seguridad de los bancos, ya que las exigencias de capital mínimo son crecientes en función directa de los coeficientes de ponderación que, a su vez, toman en cuenta la liquidez de los activos, la cobertura y la calidad de las garantías y el carácter jurídico-institucional de los prestatarios, según se trate de entes tales como gobiernos, bancos centrales u organismos financieros multinacionales, o de deudores pertenecientes al sector privado. Para las instituciones financieras de desarrollo se plantea así una situación a primera vista especial, ya que la asunción de riesgos vinculada con su especial naturaleza se presenta como contrapuesta a la necesidad de preservar su solvencia, que crea un incentivo para minimizarlos.

Este fenómeno no debe considerarse como sorprendente, ya que muchas veces se ha señalado en la literatura la existencia de un conflicto de objetivos en los bancos de desarrollo.¹⁵ Aunque este conflicto ha facilitado la presencia una deficiente selección de riesgos lo cual ha influido en el deterioro de la cartera y su posición patrimonial.

La importancia de la solvencia en la banca de desarrollo deriva de que se trata de instituciones que intermedian recursos, sea cual fuere el origen de éstos. De aquí resulta que, aún en el caso de las instituciones de propiedad pública, ellas sean diferentes a cualquier organismo estatal financiado con recursos públicos, ya que sus pasivos son la contrapartida de sus activos y éstos están afectados por riesgos diversos. En consecuencia, el complejo equilibrio de un banco de desarrollo depende de que se eviten por igual dos situaciones opuestas, esto es, en un extremo la concentración exclusiva en atender a los efectos de desarrollo que se esperan de los proyectos financiados, y en el otro la atención igualmente exclusiva a la rentabilidad y la seguridad, buscando concentrar las operaciones en plazos cortos y en prestatarios que ofrezcan las máximas garantías, y mantener una posición tan alta como sea posible en activos de nula o muy baja ponderación de riesgo. En el primer caso se puede poner en riesgo el equilibrio financiero de los bancos, y en el segundo su función puede verse desnaturalizada. Por eso, para decirlo de una manera muy general, la preservación de la solvencia debe considerarse con la restricción dentro de la cual es necesario seleccionar, aplicando los criterios de política establecidos, las operaciones que se financian.

En América Latina este tema es crucial para la banca de desarrollo. De una parte, si presiones políticas llevan a que estos bancos sean utilizados como instrumentos cuasifiscales para aceptar prestatarios con alta probabilidad de insolvencia, o como un vehículo de financiamiento del gobierno central, de gobiernos locales o de entidades para estatales deficitarias, o bien si se los utiliza como intermediarios para contraer deudas en el mercado internacional asumiendo los riesgos consiguientes, los efectos de estas prácticas habrán de repercutir negativamente sobre los bancos erosionando en definitiva su responsabilidad patrimonial. Por otro lado, de persistirse en tales prácticas, llegarán a hacerse necesarias operaciones de recapitalización que pueden ser muy

¹⁵ Como se menciona en el informe Banca de Desarrollo: Paradigmas en el Nuevo Milenio, Alide, 1999.

costosas, o bien enfrentarse el reconocimiento explícito de la falencia de los bancos afectados, con los perjuicios de diversa índole que ello conlleva.

En este esquema de preservar la viabilidad de las instituciones de desarrollo debe tenerse en cuenta la relación existente entre el nivel que tenga la probabilidad de insolvencia de los prestatarios y la tasa de retorno sobre los activos. En efecto, cuanto más alta sea dicha probabilidad, mayor será, más que proporcionalmente, la tasa de rentabilidad que deba obtenerse de los activos para mantener en equilibrio la posición económica del banco. Como la capacidad de elevar la rentabilidad de los activos sin incurrir en una selección adversa de riesgo es limitada, el resultado más probable es que se produzca un desequilibrio para el banco. Finalmente, aún cuando no se llegue a una situación de insolvencia de los prestatarios, en casos como los mencionados, la morosidad por parte de éstos en la atención de sus compromisos puede dar lugar a problemas de liquidez para el banco otorgante de los créditos.

Todo lo indicado permite concluir que el mantenimiento de una posición solvente de los bancos de desarrollo es necesario para preservar su situación financiera, permitiéndoles a su vez mantener una calificación de riesgo satisfactoria en el mercado, frente a depositantes y acreedores nacionales e internacionales. Para evitar que la influencia política afecte el desenvolvimiento sano de las instituciones de desarrollo se debe trabajar prácticas de carácter institucional como la transparencia fiscal, que implica incluir explícitamente en el presupuesto público los aportes y subsidios a los bancos, difundir públicamente las informaciones relativas al desempeño de los bancos de propiedad estatal; incorporar competencia al hacer operar a los bancos de desarrollo en mayor medida como empresas bancarias comerciales; e imponer a los bancos principales de mayor solvencia, la obligación de asignar una proporción limitada de sus préstamos para atender a necesidades de alta prioridad desde el punto de vista económico-social.

Lo presentado descansa en comprender que la presencia del riesgo como en cualquier instituciones financiera está en el núcleo central de su actividad, por lo cual su administración adecuada es de importancia fundamental, ya que las fallas en que incurra en esta materia pueden llevar a la iliquidez, a la insolvencia o a la primera como prólogo de la segunda. Las operaciones que ofrece la banca de desarrollo incorpora la presencia de diversos riesgos:

- Riesgo de crédito, consistente en la eventualidad de incumplimiento por el prestatario.
- Riesgo de liquidez y de fondeo, que afecta la capacidad del banco de disponer de fondos en el momento en que deben hacer frente a sus pasivos, y a los compromisos derivados de sus operaciones diarias.
- Riesgo de pago/liquidación, que surge cuando una de las partes (particularmente en transacciones interbancarias) entrega fondos o activos financieros antes de recibir el dinero o los activos de contrapartida, exponiéndose así a una pérdida potencial.
- Riesgo de tasa de interés, emergente de la falta de correspondencia (descalce) en el monto y el vencimiento de activos, pasivos y rubros fuera de balance, como por ejemplo descálces entre activos y pasivos sujetos a tasas fijas y variables.
- Riesgo de mercado, debido a las variaciones imprevistas de los precios de los instrumentos negociados; este riesgo puede ser específico o sistemático según sea causado por las variaciones del precio de un instrumento o por un movimiento general de todos los precios, por ejemplo, como consecuencia de un cambio en la política económica.
- Riesgo de cambio, originado en las fluctuaciones del valor de las monedas, el cual puede afectar a todo banco que opere internacionalmente y mantenga una exposición sensible a variaciones adversas de los tipos de cambio.

- Riesgo de apalancamiento resultante de la relación entre pasivos y capital.
- Riesgo soberano, que se refiere a la posibilidad de incumplimiento de sus obligaciones con el estado.
- Riesgo operativo, asociado con pérdidas derivadas de errores, fraude o fallas de los controles internos.

La globalización de la actividad financiera agrega una dimensión adicional a los bancos que operan internacionalmente, por razones vinculadas a la exposición de los riesgos de filiales o subsidiarias que funcionan en otros mercados, la mayor complejidad de la evaluación de los riesgos de crédito, o choques financieros inesperados. El riesgo sistémico asociado al efecto que en el sistema financiero de un país producen los acontecimientos internos o externos y, como es bien sabido, en diversos países de América Latina tiene una gran incidencia por razones que responden a la volatilidad de los mercados financieros internacionales, la fragilidad de que suelen adolecer los sistemas financieros nacionales, y el grado de liberalidad existente para los flujos de capitales.

1.8 Vulnerabilidad financiera de la banca de desarrollo

La integración de los países latinoamericanos en los años '90 estuvo marcada por una alta volatilidad de los flujos de capital, un cambio significativo de los flujos financieros y un patrón muy irregular de acceso a los recursos externos entre los países de la región. La volatilidad financiera tuvo una repercusión importante en el pobre desempeño observado durante la década de los '90 en términos de crecimiento económico y mitigación de la pobreza, tendencia que no ha logrado ser revertida en los últimos 6 años.

En la medida en que la volatilidad financiera se origina, tanto en factores singulares de los países como en elementos exógenos, en particular los problemas de contagio y el comportamiento de “manada”, se debe incorporar en las políticas y procedimientos de la banca de desarrollo. En un contexto de financiamiento del desarrollo, las instituciones deben promover un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales, apoyar la canalización de estos recursos hacia los sectores productivos y de inversión y, cuando sea necesario, actuar como generadoras de liquidez, desempeñando la función de prestamistas de última instancia.

En este sistema, la banca de desarrollo debe ser capaz, por una parte, de proveer y facilitar el acceso a los recursos financieros que apoyen las actividades de alto rendimiento económico y social, y que el sector privado no está preparado para financiar. En los países con acceso limitado a los mercados privados, la banca de desarrollo debe mantener su papel de prestamista y proveer apoyo institucional, operaciones que en la actualidad la mayoría de instituciones provee. Al respecto, debe continuar actuando como acreedor preferencial sobre el sector privado, tanto en el otorgamiento de préstamos concesionarios como no concesionarios.

En los países con mayor acceso a los mercados de capitales privados, el sistema de la banca multilateral debe promover, por una parte, un financiamiento externo privado más amplio (en términos de plazos y monedas) y, por otra, un acceso más estable y a un menor costo. Para ampliar el mercado, debe generar iniciativas y ofrecer incentivos que contribuyan a desarrollar mercados privados de largo plazo en moneda local y, en general, apoyar las innovaciones financieras para facilitar el establecimiento de nuevos instrumentos financieros. A fin de mejorar la estabilidad del acceso, debe ser capaz de apoyar a los países afectados por problemas de liquidez, generar mecanismos de cofinanciamiento con el sector privado, apoyar programas de financiamiento de emergencia, en particular, redes de seguridad social, y en casos de insolvencia, apoyar y coordinar las negociaciones entre los organismos oficiales de financiamiento, los países y el sector privado.

El papel de los bancos multilaterales de desarrollo no se limita solamente al ámbito financiero. Estas instituciones deben apoyar a los países a través de la cooperación técnica nacional y regional, la promoción del diálogo, el apoyo tanto a los procesos de integración regionales como a la participación de los países en foros mundiales.

Las políticas que incorporen acciones que reduzcan la vulnerabilidad de las economías en los países en donde opera la banca de desarrollo, deben considerar factores que incidan directamente en la mitigación de los riesgos favoreciendo la eventual vulnerabilidad financiera de la banca de desarrollo.

1.9 Análisis competitivo de la banca de desarrollo

El resultado de las gestiones llevadas a cabo en cada una de las instituciones de la banca de desarrollo. Las apreciaciones de los estudios de casos que se refiere a los aspectos de la posición de los bancos como fortalezas para el cumplimiento de sus objetivos, y a las limitaciones y carencias a las cuales se enfrentan, apuntan a factores internos a las propias instituciones y a condicionamientos externos a ellas.

Las fortalezas que se señalan subyacen, por lo general, la posición de estos bancos como principal proveedores de crédito a largo plazo en sus sectores de actuación; sus aportes en los campos de las actividades promocionales, de desarrollo tecnológico y cooperación técnica; el acervo de experiencia acumulado a lo largo de una extensa vida institucional; la existencia de elencos profesionales experimentados y de una infraestructura operativa especializada; la posición y el reconocimiento adquiridos en los mercados nacionales e internacionales, y el respaldo y garantías de los gobiernos.

En cuanto a los obstáculos y debilidades que confrontan, ellos están vinculados, en el orden interno, a problemas de gestión y ordenamiento institucional, como:

- La falta de una dirección estratégica adecuada
- La necesidad de flexibilizar los procedimientos, que surgen de rigideces originadas en la condición de organismos públicos que tienen estos bancos;
- La insuficiente capacitación gerencial en aspectos tales como el planeamiento y control estratégicos y el desarrollo de una cultura de calidad total.
- La exigencia de criterios más estrictos de costo y rentabilidad de los productos y las áreas de responsabilidad.
- La necesidad de perfeccionar los sistemas de información, y
- La insuficiente autonomía de gestión

Entre los factores externos adversos se señalan algunos que emanan de orientaciones de la política económica; otros que, derivándose de ésta, acotan la capacidad de acción de los bancos imponiéndoles a veces una sujeción a esquemas rígidos, y ciertas restricciones en la relación con los organismos financieros internacionales.

Como ejemplos de estos factores pueden citarse la subordinación de las políticas de financiamiento del desarrollo a las exigencias de las políticas de corto plazo, e incluso la ausencia de orientaciones claras de largo plazo; la insuficiencia de recursos adecuados para el financiamiento del desarrollo y a inhibición impuesta en algunos casos a las IFD para que puedan incursionar competitivamente en su captación, y los cambios que políticos que originan vuelcos en las estrategias económicas y que, como es el caso de América Latina debido a las presiones del ajuste y a la orientación de las reformas estructurales, han impuesto a las IFD los mismos criterios de recorte indiscriminado en sus funciones y su dotación de personal, que a la administración pública central.

1.10 La banca de desarrollo y las MYPEs

Las MYPEs por la naturaleza de su estructura y forma empresarial se caracterizan por carecer de recursos propios suficientes para financiar sus proyectos y, además, presentan inmensas dificultades para acceder a recursos ajenos. Esta dificultad tiene varios orígenes: Primero, se debe a que las PYMES, debido a su dimensión, no tienen ninguna capacidad de negociación frente a las entidades financieras; segundo, las garantías que ellas puedan presentar son insuficientes frente a las demandas exigidas por el Banco; tercero, hay un déficit de financiamiento a largo plazo, los intermediarios son muchas veces reticentes a prestar a mediano o largo plazo y eso genera una excesiva dependencia del financiamiento a corto plazo.

Como resultado del escenario descrito, las tasas de interés que les ofrecen las entidades bancarias son bastante elevadas. El financiamiento que obtienen no se relaciona, en plazos y en condiciones con las finalidades a las que se destina el crédito. Peor aún, como resultado de los plazos estrechos, se terminan produciendo problemas financieros, haciendo difícil poder cubrir el préstamo.

Bajo las condiciones antes descritas, la MYPE no podrá mantenerse funcionando, y es esa la primera necesidad manifiesta de este tipo de empresas, ellas necesitan alcanzar un crecimiento sostenido, equilibrado y sano.

La tecnología es otra necesidad importante. Se suele pensar que la tecnología supone montar grandes cadenas o programas de innovación en la empresa, y en realidad se trata sólo de modernizar los equipos informáticos, crear redes locales; con estos pocos desarrollos se puede ganar bastante competitividad.

Otro problema grave, es que las MYPEs no le dan importancia al factor humano, no se da importancia a los programas de formación del empleado. Entonces surge la necesidad de destinar recursos para la formación de empleados y directivos, porque este es un factor importante del crecimiento de las empresas.

Finalmente, se tiene la necesidad de trabajar con base a un Plan Estratégico, que permita proyectarse a futuro.

Bajos estos condicionamientos la participación de la banca de desarrollo podría favorecer el crecimiento sostenido de estas unidades empresariales. En un ambiente donde la mayoría de bancos de desarrollo se ubican a nivel de banca de segundo piso, el esfuerzo para favorecer a las MYPEs se basa en la formación de relaciones estratégicas con instituciones financieras que entre sus actividades hayan desarrollado sus capacidades en la administración de créditos, así como la identificación de los principales clientes. Estas actividades hacen de las Instituciones de Microfinanzas un vehículo fundamental en apoyo a las MYPEs. En términos de administración del riesgo crediticio, para la banca de desarrollo operar como banca de segundo piso facilitará su gestión. En este escenario lo evidente es la construcción de canales para facilitar la mejora de la administración de los riesgos por parte de las instituciones de microfinanzas, por ser ellas las directamente involucradas con la eventual morosidad del cliente MYPE. La banca de desarrollo se convierte en un vehículo que favorezca el fortalecimiento institucional de sus socios estratégicos en apoyo a las MYPEs, en términos de capital, como en mejora de procesos y capacitación.

La experiencia de operar como banca de segundo piso en América Latina es variada y con resultados distintos, en especial por decisiones del Estado que involucra en su política económica a la banca pública a través de la concesión de créditos subsidiados o en condiciones laxas de evaluación crediticia, convirtiéndose esta última en quien asuma las eventuales pérdidas por incobrabilidad.

Al operar la banca de desarrollo como institución de primer piso, esta asumiendo directamente los riesgos derivados de una operación bancaria típica. En esta circunstancia será el grado de prudencia y uso de herramientas específicas las que permitirán el desarrollo de la operación crediticia en forma sostenida. Facilitar el financiamiento a las MYPEs de manera directa es una experiencia que en Chile y México se presenta. Ambos países decidieron generar estos mecanismos bajo premisas de subsidiariedad, al operar en segmentos y sectores en que la banca comercial no interviene, aunque sus operaciones se hayan masificado, siendo en la práctica competencia directa para la banca comercial al atender a las MYPE en cualquier parte de su país. Las operaciones crediticias deberán basarse en condiciones de administración de riesgos eficaz y moderna.

Factores de éxito de las operaciones

Los factores de éxito de una operación crediticia que atiende a las MYPE se debe basar en los siguientes aspectos:

a) Accesibilidad

En este aspecto se trató de brindar la máxima accesibilidad posible, distribuyendo los recursos a través de los intermediarios financieros, en el caso de banca de segundo piso. Es decir, se puede acceder a las líneas de crédito a través de la banca privada, de las cajas de ahorro en cualquiera de sus oficinas en todo el país. Al operar como banca de primer piso este esfuerzo de brindar accesibilidad es más costoso.

b) Simplicidad en la tramitación

La simplicidad en la tramitación se refiere a solicitar información muy simple al empresario, tales como: documento de identidad, nombre de la empresa, datos del domicilio, algunos datos contables de la empresa, etc. Y además, de explicar cual es el proyecto de inversión que tienen.

c) Colaboración con las entidades de crédito

Es muy importante la colaboración que se logre con la banca, esto es uno de los factores importantes del éxito de cualquier línea que se ponga en marcha. Precisamente debido al éxito probado de la forma de operar es que se puede procurar mantener el sistema habitual de trabajo de mediación, que algunos países mantienen su banca de desarrollo como de segundo piso.

d) Cobertura de largo plazo y tipo de interés preferencial

Finalmente es muy importante ofrecer recursos a largo plazo. Asimismo, es sumamente importante ofrecer tasas de interés convenientes para las empresas, competitivas con la banca privada. A través de mecanismos de mercado se puede favorecer a la reducción de las tasas de interés a favor del sistema financiero en su conjunto.

Finalmente, es importante considerar que la banca de desarrollo en sus operaciones de primer o segundo piso tiene un rol social que cumplir y que podrá ser cubierto a cabalidad en la medida que se garantice la sostenibilidad de las operaciones de la institución. Las medidas de desempeño serán en este aspecto centrales y como son los casos de Chile (Banco de Desarrollo), México y Colombia, en donde existe la banca de desarrollo de primer piso, con distintos resultados pero relevantes en su rol de favorecer el desarrollo de las unidades de negocios más pequeñas y que además en su conjunto involucran a la mayor número de población de estos países. Para aquellos que operan como banca de primer piso es también muy relevante su participación, aunque no distinta connotación de riesgo.

II. Análisis de la Evolución del Sistema Bancario, Banca de Desarrollo e Instituciones Especializadas en PYMES y Microempresas

En este esfuerzo de favorecer a las empresas más pequeñas es de suma importancia analizar los resultados que en términos económicos pueden graficar el desempeño de la banca de desarrollo, en especial en su rol de facilita el acceso al crédito en zonas o segmentos de la población que la banca comercial no atiende. El éxito de estas operaciones en la práctica pueden garantizar el éxito de una política económica que favorezca al mayor número de pobladores de un país.

2.1 Características del sistema bancario anterior a las reformas

En el ámbito de nuestro análisis es relevante considerar que existen características similares entre los sistemas bancarios latinoamericanos que han estado presentes a lo largo de su historia y que fueron las que originaron los procesos de reforma a inicios de los 90s:

- La presencia de una banca estatal, paraestatal o asociada (con alta participación del Estado en el accionariado) que representaba un porcentaje significativo de la oferta bancaria en productos y servicios.

- La existencia de una banca comercial (muy concentrada y principalmente de capitales estatales, semiestatales o de grupos económicos locales). Ello discriminó la oferta crediticia bancaria en dos segmentos: de corto plazo, en el que predominaba la banca comercial y el de largo plazo, que estuvo en general ligado a los planes nacionales de desarrollo tan comunes hasta la década de 1970, y a algunos sectores considerados prioritarios, entre otros el agropecuario y el exportador.¹⁶
- La no presencia de mercados de capitales desarrollados o la debilidad de los existentes con una gran dependencia de la participación del Estado a través de títulos.
- La baja participación del sistema bancario sobre el Producto Bruto Interno con una mínima profundización y bancarización, lo que es efecto de la baja accesibilidad al crédito de un segmento relevante de la población (empresas y personas).

2.2 Factores que inciden en los resultados de los intermediarios financieros (IFI)

La tasa de rendimiento de los IFIs puede verse afectada por diversos factores internos y externos. Estos impactan en ellos independientemente de su tipo de propiedad, organización o grupo meta; entre estas variables se pueden identificar factores externos y factores internos.

2.2.1 Factores externos

Sobre estos factores los IFIs no ejercen influencia de ningún tipo, sin embargo, si pueden establecer estrategias para prevenir sus efectos. Para propósitos de nuestro trabajo, incidiremos principalmente, en las leyes y regulaciones y el comportamiento de la competencia.

Leyes y regulaciones: Las sucesivas crisis por las que atravesó Latinoamérica en las décadas de los 80s y 90s, afectaron el flujo de capitales externos obligando a las economías nacionales a realizar profundas transformaciones en el sistema financiero. La liberalización de los mercados financieros¹⁷ como pivote de las reformas implicaba entre otras cosas tomar ciertas medidas y aplicar ciertos criterios. La implementación de medidas se dirigió hacia la modificación en el marco institucional y del sistema financiero en particular, que derivó en privatizaciones, universalización de la banca, remoción de barreras a la entrada de la banca extranjera, liberalización de las tasas de interés, eliminación de créditos dirigidos, crecimiento en el mercado de capitales y en algunos países, la desaparición de entidades intermediarias estatales o paraestatales y por otro lado, mejoras en los mecanismos de supervisión, control y monitoreo del sistema financiero.¹⁸

Las reformas que se produjeron en la región pretendían, como factor fundamental, contrarrestar la falta de flujos de capitales externos mediante la promoción del ahorro interno la reducción de tasas de interés nominales a niveles sostenibles, el logro de rendimientos reales positivos sobre las inversiones financieras y el inicio de un proceso de reestructuración, modificación o mejora de la intermediación al sistema bancario.¹⁹

¹⁶ Cepal “La Banca Transnacional en América Latina: Estrategias Corporativas e Impacto Regional”. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2002

¹⁷ Eliminación de la “represión financiera”.

¹⁸ Ver www.bis.org

¹⁹ No entraremos en detalles sobre los resultados de la implementación de las reformas mencionadas.

Los cambios en la supervisión, control y monitoreo derivaron de las recomendaciones efectuadas y promovidas a países de la región por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea principalmente, en sus documentos “Medición de la convergencia internacional de capitales y normas que rigen el capital” (1988) y “Principios para la supervisión bancaria efectiva” (1997) y aplicadas por las Superintendencias Bancarias o quienes hacen sus veces. Estas incluían recomendaciones de política de regulación prudencial bancaria para otorgar mayor estabilidad al sistema financiero evitando fluctuaciones crediticias que potencien los impactos negativos del ciclo económico. En ese entendido, dos son los aspectos básicos sobre los que se respalda la supervisión prudencial: el manejo de la solvencia y su comportamiento y, aquel de las provisiones para créditos en problemas y su impacto sobre la solvencia.²⁰

El siguiente cuadro muestra los años en los que se llevaron a cabo las reformas, destacando Chile y Uruguay, países que aplicaron reformas ya en 1974.

Cuadro 6
REFORMAS EN AMÉRICA LATINA
(Años)

País	Año
Argentina	1993
Bolivia	1985
Brasil	1991
Chile	1974
Colombia	1990
Ecuador	1984, 1993
México	1989
Perú	1990
Uruguay	1974, 1990

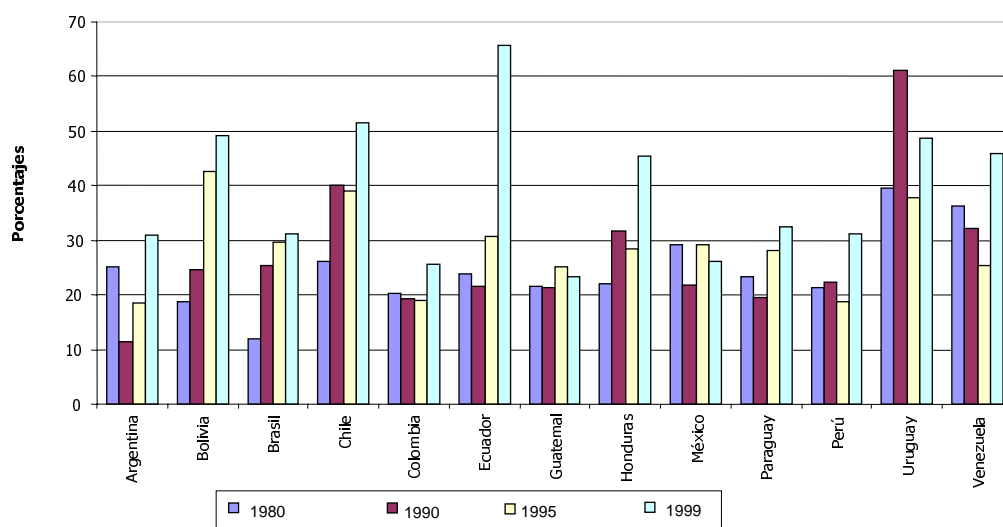
Los impactos de las principales reformas se dirigieron a:

- Liberalización de las tasas de interés: se eliminaron los topes de tasas de interés, es decir, se aplicaron aquellas que mejoran la eficiencia en la asignación de créditos basado en criterios de mercado.
- Eliminación de créditos dirigidos y subsidiados a sectores específicos: estos procesos se efectuaron mediante: a) la aplicación de sistemas de subastas de los recursos de instituciones multilaterales hacia los bancos comerciales, b) por cierres de banca de fomento y de otros intermediarios estatales.
- Profundización del índice de bancarización:²¹ se refiere al establecimiento de relaciones estables y amplias entre las instituciones financieras y sus usuarios, respecto de un conjunto de servicios financieros disponibles. El concepto se refiere a la generación de relaciones de largo plazo entre intermediarios financieros y usuarios. Se observa que para el periodo de evaluación 1980 a 1999, el indicador de bancarización, medido como una relación entre M2 y Producto Bruto Interno (PBI), aumentó en América Latina.

²⁰ Aquí se aprecia en sentido de las normativas que van dirigidas hacia la evaluación de la prociclicidad del crédito y su efecto.

²¹ “La bancarización en Chile: Concepto y Medición. Morales, Liliana & Yáñez, Álvaro. Trabajo SBIF, Santiago de Chile. 2006.

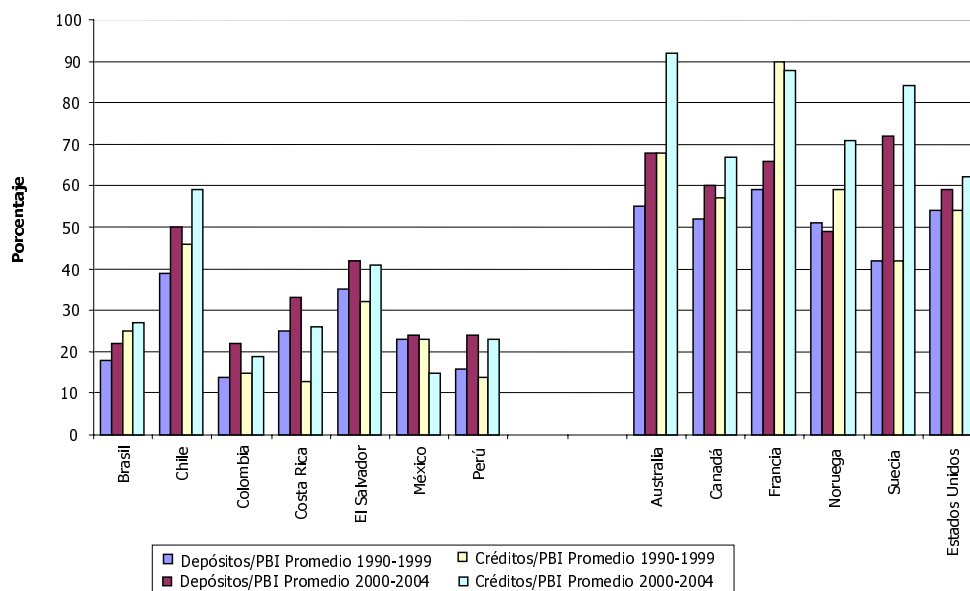
Gráfico 1
ÍNDICE DE BANCARIZACIÓN
(M2/PBI)



Fuente: FMI Estadísticas Financieras Internacionales.

Esta primera aproximación, sin embargo, se hace más ajustada cuando incorporamos como indicadores²² a los depósitos y al crédito sobre el PBI (Producto Bruto Interno). Observándose una gran brecha de estos en comparación a los países desarrollados.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA
(Porcentajes)



Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

²² Por falta de información homogénea no se ha incluido en este documento aspectos de cobertura e intensidad.

- Desarrollo del mercado de capitales: relacionado con la madurez de los mercados de capitales y su capacidad de atender. El desarrollo del mercado de capitales era una condición indispensable para la participación de nuevos agentes en la economía, según el Reporte Perry²³ (1996) se propusieron cuatro áreas primordiales (de las cuales tomamos las tres más importantes) que debía promover el FMI:
- Desarrollo del marco legal, regulatorio, contractual y de supervisión que promueva la inversión privada en infraestructura y en servicios públicos.
- Desarrollo del marco legal, regulatorio y entorno adecuado de supervisión para la participación privada en fondos de pensiones.
- Desarrollo del Mercado local de capitales
- Mejora en los mecanismos de supervisión, control y monitoreo del sistema financiero: El objetivo fue reducir la probabilidad de crisis financieras y, por ende, lograr instituciones financieras más sólidas y seguras, con una capacidad de identificar riesgos y de aplicar políticas para su gestión.²⁴ El sustento en la implementación de esta reforma ha sido la labor y promoción del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que en sus principales documentos relacionados con el tema destaca los siguientes puntos²⁵ al tema de supervisores bancarios fuertes e independientes (Pilar 2), se le agrega específicamente para la Banca de Desarrollo lo siguiente:
 - “No deberá existir discriminación reguladora en favor de los bancos estatales. Muchos países latinoamericanos han aplicado reglamentaciones excesivamente blandas a los bancos estatales como medio de promover el desarrollo, distorsionando la competencia en su sector financiero interno y coartando la eficacia de los bancos como intermediarios en el proceso ahorro/inversiones. Los bancos estatales deberán estar sujetos a las mismas reglas que las instituciones privadas. No se les debería acordar ventajas competitivas injustas y deberán asimismo estar sujetas a la misma divulgación estricta de datos que los bancos privados como medio de acrecentar el papel del Pilar 3.”
- Ejercicio del gobierno corporativo: incorporación paulatina de aspectos relacionados con la gobernabilidad de las instituciones y la vinculación con los *stakeholders*.
- Desaparición de entidades intermediarias privadas, estatales o paraestatales: a fines de los 80s, la crisis de deuda y la inflación habían afectado significativamente a la gran mayoría de países de la región, lo cual repercutió en el sector financiero vía incremento de cartera pesada e incobrables y una menor capacidad de aumento de provisiones con el consecuente debilitamiento de intermediarios financieros. En este contexto, la injerencia política en los bancos de desarrollo o aquellos de fomento incidió negativamente en un mejor manejo frente a la crisis, lo que posteriormente, obligó al Estado a declarar a estas entidades en liquidación o quiebra (p.e. Perú).

²³ IADB “Evaluation of MIF Projects: Financial Reform & Capital Markets”. Office of Evaluation and Oversight, OVE Inter-American Development Bank. Washington D.C. November, 2002.

²⁴ Esto se ha profundizado en los documentos publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea después del 2001.

²⁵ Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros. Declaración N° 2 (30 de Abril de 2001), Caracas, Venezuela. El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea y la Estabilidad Financiera en América Latina. Si bien el tema no corresponde a Basilea I su importancia se venía venir después de las crisis bancarias previas a la promulgación del Nuevo Acuerdo de Basilea (Enero, 2001).

Competencia: dentro de la competencia,²⁶ la principal corresponde a la banca comercial, si bien no ha constituido una competencia directa y significativa, recientemente y por razones de estrategia es mayor el espectro de mercado al cual estos intermediarios atienden. La banca comercial representa el conjunto de intermediarios financieros que intervienen en el mercado captando recursos monetarios y colocándolos por medio de operaciones de crédito y otras de índole financiera, que hacen de la intermediación pública de recursos financieros su actividad específica y habitual, caracterizada básicamente por la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos destinados a mantener en operación las actividades económicas. Persiguen un ánimo de lucro y preferentemente, se constituyen bajo la forma de sociedades anónimas²⁷ siendo por volumen de colocaciones y depósitos el grupo más importante dentro del sistema financiero en los países de la región. Sin embargo, en materia crediticia y debido a que la atención a las pequeñas empresas representa costos unitarios mayores que los correspondientes a las empresas grandes, que los montos de crédito son relativamente bajos, que algunos sectores son considerados de alto riesgo y que no muestran suficiente interés en el financiamiento de proyectos de larga duración; aunque la participación en la oferta de productos y servicios hacia el segmento de medianas y pequeñas empresas ha ido incrementando en los últimos años.

Otro actor que ha venido supliendo en algo la presencia de la banca de desarrollo han sido las instituciones microfinancieras, quienes han agregado al enfoque de la satisfacción de necesidades básicas (servicios de salud, educación y alimentación a los pobres) mecanismos de financiamiento al segmento informal y el acompañamiento a su crecimiento y la incorporación dentro del circuito financiero.

Cambios en la tecnología del servicio: la industria bancaria ha sufrido cambios importantes en procesos y tecnología. Estos avances que se han dado con mayor velocidad desde finales de los años 80 han significado un que ha incidido en cambio en la cultura, la organización cultural, el recurso humano, los sistemas los modelos y la gestión de la data.

La industria bancaria proporciona facilidad de acceso, información, asesoramiento, planificación y estrategia, instrumentos financieros, o simplemente la satisfacción de los consumidores, estos ítems muy propios de esta actividad, muestran que la generación del valor económico se da sin creación de bienes tangibles, y es a lo largo de los últimos años producto de la adaptación de organizaciones tradicionales y jerárquicamente estructuradas frente a las exigencias del mercado (consumidores, nuevo entorno económico, exigencia de nuevos servicios, operaciones transfronterizas, entre otros).

En este punto han sido los bancos comerciales, principalmente, aquellos que son subsidiarias de casa matrices internacionales de primer nivel, quienes tomaron la iniciativa en las mejoras tecnológicas y su implementación dentro del concepto de business intelligence adecuando las estrategias, la organización (roles y responsabilidades), la consolidación de sistemas y modelo de gestión de data

Políticas económicas y monetarias:²⁸ durante los años 80s, se presentaron crisis de deuda y marcados desequilibrios económicos en la región. Estas crisis derivaron en shocks externo, siendo el más grave el ocurrido en 1987, periodo en el que la deuda de la región (América Latina y El Caribe) alcanzó el 378% de las exportaciones y el 66% del PBI agregado. Los desequilibrios fueron consecuencia de políticas económicas extremadamente dependientes de la capacidad del Estado como agente promotor e impulsor de las economías regionales, el mercado interno fue incapaz de

²⁶ Se define competencia de la banca de desarrollo a la banca comercial y a las microfinanzas por el concepto amplio de intermediación financiera y por las experiencias que dentro de la región se vienen observando en cuanto a la participación de dichos agentes en la intermediación financiera.

²⁷ El sistema de organización privada ha sido en la banca no sólo el más antiguo, sino el más aplicado.

²⁸ En este punto hacemos un resumen sucinto de lo ocurrido durante el decenio de los 80s.

reaccionar generando todo este esto un elemento pernicioso para cualquier política de reactivación: el crecimiento promedio del IPC, que llegó al 660% durante 1990. Este panorama llevó a una interrupción de los flujos de capital afectando la balanza en cuenta corriente y las transferencias de capital. El efecto sobre el sector financiero fue apreciable, originando la intervención del Estado para que no se produjese una crisis sistémica que hiciera quebrar al conjunto de instituciones de intermediación financiera.

2.2.2 Factores internos

Para poder analizar los factores internos que incidieron en el comportamiento de los IFIs se ha evaluado los Sistemas Financieros tanto de México, Perú y Bolivia.

A. Presentación de los sistemas financieros

a.1. Sistema financiero mexicano

Antecedentes

La banca privada de México pasó a manos del Estado desde septiembre de 1982 y a partir de ese año se redujo considerablemente el número de instituciones, pasando de 60 a sólo 20 a fines de los ochenta. Sin embargo, la crisis de 1986 obligó al sistema bancario a convertirse en vehículo para el financiamiento del gasto público bajo el régimen de máximo encaje legal que propició la desintermediación bancaria frente a otros agentes financieros, que conformaron verdaderos mercados paralelos.

Es por esto que se inició el proceso de reforma financiera creando y ampliando las medidas necesarias para la liberalización del sistema bancario a partir de 1988, las que culminaron en 1991 con la reprivatización de las instituciones financieras.

Con la participación del sector privado dentro del sistema, la desregulación del mismo, la conformación de nuevos grupos financieros y la apertura en parte de la banca a la inversión extranjera, se sientan las bases de lo que hoy se conoce como el sistema financiero mexicano.

En 1993 legalmente se dota de autonomía al Banco de México (Banxico), dejando de ser el principal recurso de financiamiento del gobierno federal.

La real apertura de la banca mexicana a la inversión extranjera se realiza dentro del contexto de lo que sería el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. y Canadá (TLCAN), aprobándose el ingreso de filiales de bancos extranjeros entre 1993 y 1994, lo que ha llevado a que en la actualidad una de las principales características del Sistema Bancario Mexicano sea la importante presencia de la banca extranjera.

En 1995 se produce una profunda crisis financiera, que fue conocida en el resto del mundo como el “efecto tequila”, producto del alto gasto gubernamental en obras públicas realizado en 1994, lo cual se tradujo en un déficit histórico. Para contener este déficit el gobierno emitió los Tesobonos, un tipo de instrumento de deuda que aseguraba el pago en dólares, en lugar de pesos mexicanos.

Las crisis políticas generadas ese año, aunadas al creciente déficit de cuenta corriente alimentado por la demanda del consumidor y el enorme gasto gubernamental, alarmó a los inversionistas que habían comprado los tesobonos, quienes los vendieron rápidamente. Esto generó que las reservas internacionales mexicanas cayeran a niveles mínimos, lo que llevó a una fuerte devaluación de su moneda, generando problemas de pago afectando al financiamiento bancario al consumo.

Para proteger a los ahorristas ante esta situación, se crea el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual fue sustituido luego en 1999 por el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario que fue complementado en 2000 con la aprobación de la Ley de Concursos Mercantiles y la Miscelánea de Garantías.

En 2001 se dio la nueva ley que regula al sistema ley de ahorro y crédito popular, con el fin de reglamentar a las microfinancieras y ofrecer protección a los ahorristas.

En el periodo 2002 - 2005 se reforman una serie de leyes, como la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la Ley de Transparencia y de Fomento en el Crédito Garantizado, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, y la Ley de Sistemas de Pagos, con el fin de fomentar el ahorro y hacer más eficiente el sistema Financiero.

Estructura del sistema financiero

En la actualidad el sistema financiero mexicano está integrado por el Banco de México; los órganos de política; las entidades supervisoras y las empresas financieras en sí. Las instituciones financieras a su vez se dividen en cinco grandes rubros: el sistema bancario que a su vez se divide en banca múltiple y en banca de desarrollo; el sector de intermediarios financieros no bancarios; el sector bursátil; el sector de derivados y el sector de seguros y fianzas.

La banca múltiple o comercial en México es aquella encargada de realizar operaciones de intermediación financiera con fines de lucro y está compuesta por 32 instituciones reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La banca de desarrollo en México está integrada por ocho instituciones y son las encargadas de realizar la intermediación financiera con fines de fomento. Capta recursos del público con los que otorga créditos con el fin de promover y desarrollar ciertos sectores de la economía, como complemento a la actividad privada.

Existen cerca de 500 instituciones dedicadas a las microfinanzas y están compuestas actualmente por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo popular (SCAP); las sociedades financieras populares (SFP) y por otras instituciones no bancarias (uniones de crédito, sociedades financieras limitadas y las sociedades de ahorro y préstamo. Esta última debe para 2008 adoptar una de las dos primeras formas mencionadas).

El sistema financiero mexicano es coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de tres Comisiones y del Banco de México, que controlan y regulan las actividades de las instituciones.

a.2. Sistema financiero peruano

Antecedentes

La hiperinflación sufrida en los últimos años de la década de los 80 contribuyó a reducir los niveles de intermediación financiera dado la desconfianza del público y la falta de instrumentos que pudieran mantener el poder adquisitivo de los ahorros, llevó a una dolarización fuera del sistema bancario, impulsando el mercado informal de cambio de divisas.

A principios de la década de los 90 se inician las reformas del sistema financiero peruano, liberalizando las tasas de interés, los precios y los tipos de cambio y autorizando la apertura de cuentas en dólares ante la falta de confianza del público hacia la moneda local. Se elimina por etapas la banca de fomento concentrándose en una sola institución (Cofide) al que posteriormente, se le unió el Banco Agropecuario, pero ambos sólo como banca de segundo piso. En 1991 se aprueba el esquema de banca múltiple; se inicia el proceso de privatización de las empresas públicas y se dio la ley general de protección a los inversionistas, lo que impulsó las inversiones extranjeras. En 1992 se da un importante paso al cambiar la ley general del banco central, dejando

de ser el ente que financia al estado y estableciendo como su principal objetivo la preservación del valor de la moneda.

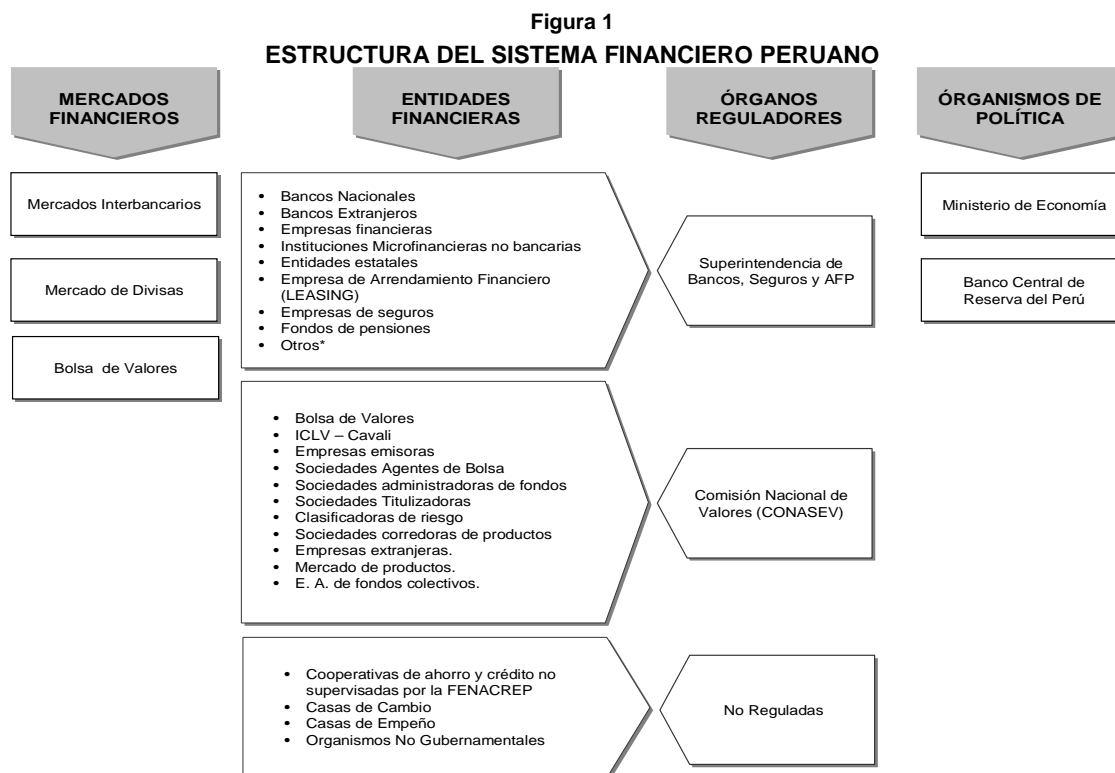
En 1993 se crea el nuevo sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual, donde la gestión de los fondos se halla a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas (AFP). En este mismo año se precisa el marco regulatorio de la ley de bancos, se crea un sistema de protección de depósitos y se confirmó el retiro del Estado de las actividades bancarias. En 1996 se fortaleció una vez más el marco legal regulatorio con el fin de mejorar al sistema financiero peruano. Asimismo, se determinó aplicar los criterios prudenciales de Basilea.

Las sucesivas crisis financieras latinoamericanas en los últimos años de la década de los 90, tuvieron un fuerte impacto negativo dentro del sistema peruano lo que justificó una serie de reestructuraciones del sistema con el fin de evitar una crisis sistémica. También se crearon una serie de instituciones destinadas a la microfinanzas como las cajas municipales (CM), las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC) y las entidades de desarrollo a la pequeña y mediana empresa (EDPYME), las que juegan un papel importante en la captación de nuevos segmentos de la población a condiciones formales de ahorro y financiamiento.

Estructura del sistema financiero

El sistema financiero peruano está compuesto por el Banco Central de Reserva, las entidades reguladoras y las empresas financieras en sí. Entre las empresas financieras tenemos al sector de la banca múltiple o comercial, las empresas financieras, las instituciones de microfinanzas no bancarias, las entidades estatales, las empresas de arrendamiento financiero, empresas de seguros, los fondos de pensiones y otros.

Cabe destacar que en Perú existen 12 empresas de banca múltiple o comercial, que acaparan más del 50% de los activos del sistema, 4 empresas financieras, 48 instituciones de microfinanzas y 5 fondos de pensiones. A diferencia de México, en Perú sólo existen 2 bancos de desarrollo que son propiedad del Estado y que sólo cumplen con una función de bancos de segundo piso.



a.3. Sistema financiero boliviano

Antecedentes

En la segunda mitad de la década de los 80's, la liberalización del mercado y la posibilidad de establecer depósitos en otras monedas, permitieron accionar las fuerzas del mercado de créditos. En julio de 1987 se restauran las facultades de la Superintendencia lo que permite dar cierta estabilidad al sistema.

A partir de los 90's se iniciaron las reformas del sistema, con la eliminación de la participación estatal del mismo, privatizando los bancos estatales y la banca de fomento. A su vez, se le despojó al Banco Central de Bolivia su papel de prestamista de segundo piso. La banca especializada en microfinanzas que es la que se encarga de llegar a los sectores más pobres no cubiertos por el sector bancario comercial, que se iniciaron como iniciativas de ONG's a inicios de la década de los 80, se formalizaron en 1992 para formar parte de las instituciones reguladas de microfinanzas. En 1993 se da la nueva ley de bancos y entidades financieras, que es la ley que rige la nueva estructura actual. Entre 1996 y 1998 se produce un efecto interesante en este sector, ya que los bancos comerciales iniciaron sus operaciones orientados al sector de las microfinanzas, compitiendo con las instituciones y generando una sobreoferta de fondos.

A fines de la década de los 90's, la crisis financiera internacional golpea también al sistema financiero boliviano y en 1999 se rompe la burbuja financiera que se estuvo formando dos o tres años antes, marcando así el inicio del deterioro económico que se puede sentir hasta estos días. Con esta crisis, el país sufre una serie de problemas que llevan al cierre de varios bancos. Cabe señalar que para este año, se establecen las normas necesarias para que el sistema se adecue a los estándares determinados en Basilea.

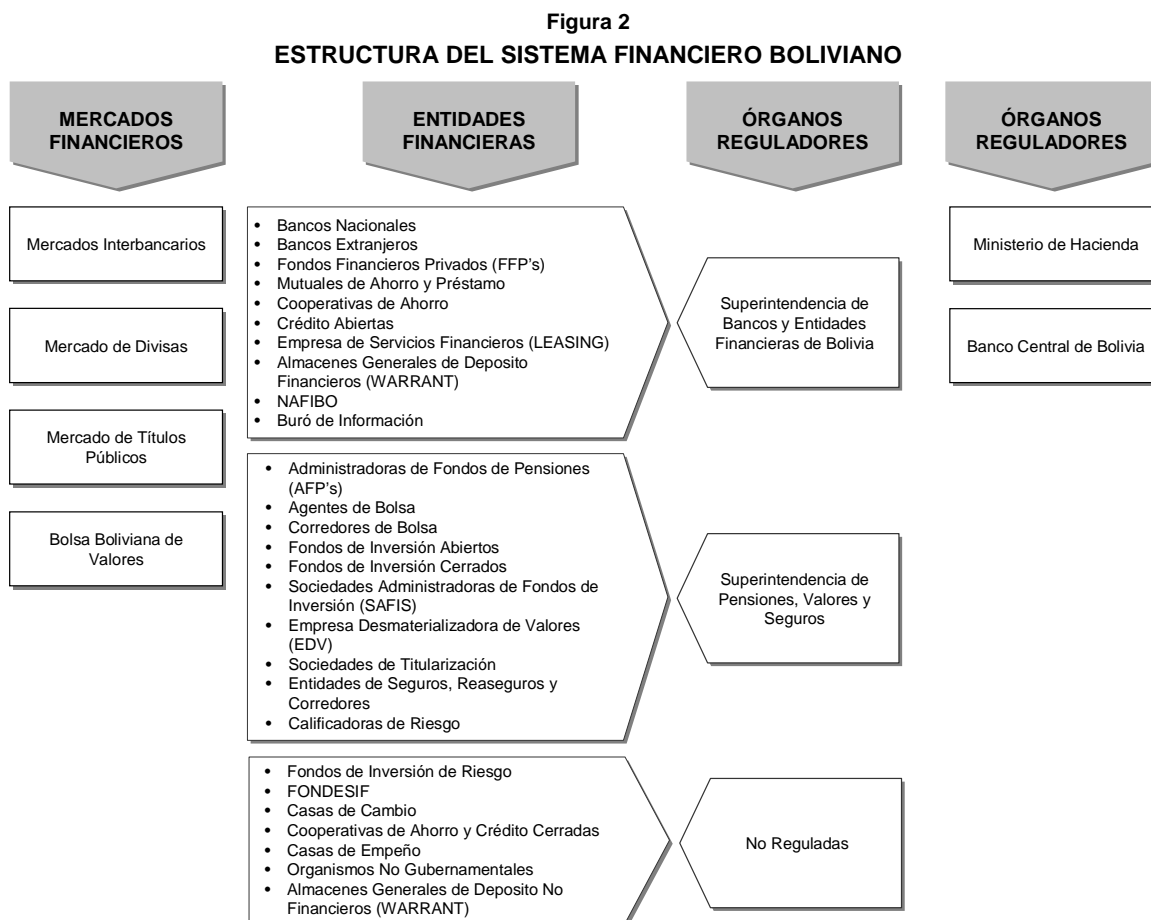
La crisis económica llevó a que muchas de las empresas comerciales que ingresaron al sector de las microfinanzas se retiren de este mercado. Sin embargo, desde hace un par de años, la situación de las empresas microfinancieras se muestra sólida comparativamente a la del resto del sistema ya que el sector de los microempresarios ha podido adaptarse mejor a estos nuevos retos que se han generado luego de la crisis de finales de los noventa.

Estructura del sistema financiero

El sistema financiero boliviano está compuesto por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Bolivia que son los entes que establecen las políticas necesarias que van a regir al sistema, está compuesto también por las entidades reguladoras y por las instituciones financieras.

El sistema se divide en cuatro sectores que son: el mercado interbancario, el mercado de divisas, el mercado bursátil y el mercado de títulos públicos. El mercado interbancario, que es el que vamos a investigar en este documento, está compuesto a su vez por la banca múltiple o comercial, que al igual que en México y en Perú, está integrada por los bancos privados que ofrecen sus servicios financieros con fines de lucro y que en Bolivia son un total de 12; y por las microfinancieras que son 7 instituciones, de las cuales cinco son fondos financieros privados y 2 son instituciones bancarias públicas enfocadas a las microfinanzas.

Cabe señalar que actualmente en Bolivia no existe una banca de desarrollo, sin embargo, su Presidente actual, Evo Morales, ya anunció las bases para la creación de una banca de desarrollo estatal en el marco de su plan "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien".



B. Análisis comparativo del desenvolvimiento de los principales indicadores financieros de la banca en México, Perú y Bolivia

b.1. Intermediación

El sistema bancario mexicano registra una etapa de expansión para el último quinquenio (2001 – 2005), llevando los depósitos por encima de los US\$ 120 mil millones para 2005, equivalente a un crecimiento acumulado de 23%. Por su parte las colocaciones han crecido a un ritmo menor (10%) en el mismo periodo.

Estos resultados se dan en un contexto de reducción de la inflación (3,33% en 2005; 1,86 pp menos respecto a diciembre 2004) y la evolución favorable de las condiciones financieras internacionales. Así mismo el saldo de las reservas internacionales netas alcanzó el nivel histórico de US\$ 68.669 millones en 2005 y el tipo de cambio spot cerró el año en 10,63 pesos por dólar, equivalente a una apreciación nominal de 4,7% respecto al cierre de 2004.

El sistema bancario peruano tuvo un claro periodo expansivo entre 1994-1998, registrando tasas de crecimiento de 34,2% y 20,1% promedio anual para los créditos y los depósitos respectivamente. Esto se enmarcó dentro del conjunto de reformas estructurales emprendidas por el Estado desde 1992 en adelante.

Sin embargo, luego del periodo de enfriamiento de la economía, a partir del año 1998 se comienza a sentir las consecuencias del Fenómeno del Niño y la Crisis Financiera Internacional principalmente, trayendo como resultado un periodo de recesión. El sistema bancario sintió los

efectos de estos shocks, por lo que se redujo considerablemente los niveles de intermediación: las colocaciones cayeron 4,7% anual en el periodo 1998-2004.

El contexto económico peruano se enmarca en un crecimiento sostenido del PBI durante siete años, el cual creció 6,4% en 2005, la mayor tasa de crecimiento desde 1997 (6,8%), en un entorno de desarrollo económico mundial continuo, creciente demanda por materias primas y un adecuado manejo fiscal y monetario en el frente interno.

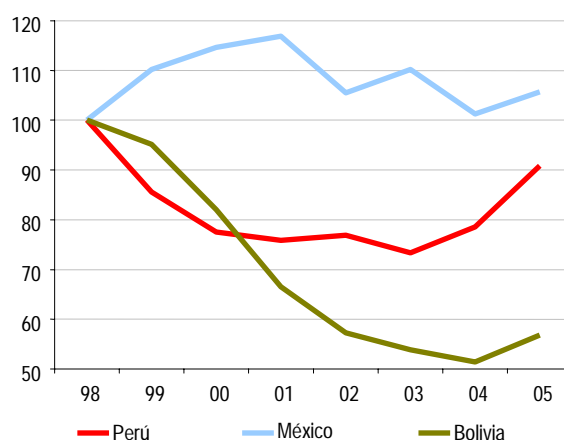
El desempeño de los créditos y depósitos de la banca boliviana contrasta significativamente del analizado para Perú y México. Entre 1998 y 2005 se registran caídas de 43% y 18% para los créditos y depósitos respectivamente, acumulando cinco años de permanente contracción.

Sin embargo, los resultados de cierre de 2005 se muestran auspiciosos; el volumen de depósitos del público alcanzó a US\$ 2.687,5 millones; 8,5% por encima del registrado al cierre de la gestión 2004, pese al ambiente adverso creado por la inestabilidad política y social que vivía el país, especialmente en la primera mitad del año.

En el aspecto macroeconómico, pese a las expectativas adversas en el ámbito político y social del primer semestre de 2005, el PBI boliviano creció en aproximadamente 4%, el más alto desde 1999 a partir del cual se inició un ciclo contractivo de la economía.

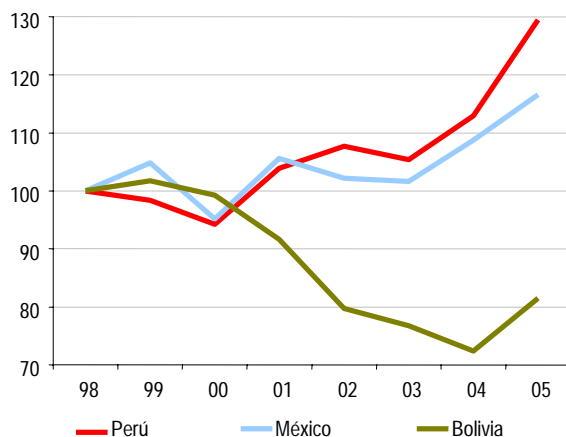
El análisis comparativo para los tres países de los créditos y depósitos, muestra una clara diferencia a favor de México y Perú, los que presentan una tendencia ascendente, especialmente en los depósitos. La evolución de Bolivia en el periodo de estudio es predominantemente descendente, reflejando un deterioro sostenido de los indicadores, sobre todo en el periodo 1998 – 2004; para 2005 se registra una ligera recuperación.

Gráfico 3
CRÉDITOS EN LA BANCA MÚLTIPLE
(Índice 1998 = 100)



Fuente: SBS Perú Banco México SBEF.

Gráfico 4
DEPÓSITOS EN LA BANCA MÚLTIPLE
(Índice 1998 = 100)



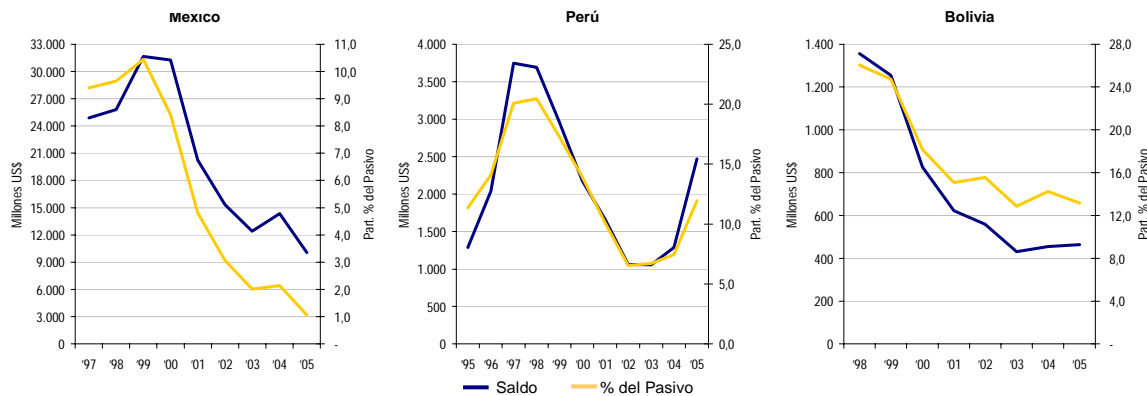
Fuente: SBS Perú, Banco México, SBEF.

El crecimiento de los depósitos en el sistema financiero mexicano, conlleva un acortamiento de la brecha con los créditos. Similar situación se registra en la evolución de la banca boliviana y peruana; en esta última se registra desde el año 2001 niveles de intermediación relativamente estables, con una tendencia a reducir la brecha originada entre las colocaciones y depósitos y por ende el excedente de liquidez.

En contrapartida a los créditos, los depósitos mantuvieron una tendencia positiva al crecer 2,5% promedio anual en le periodo 1999-2004, alcanzado US\$ 14.615 millones al cierre de 2004. Destaca el hecho de que la proporción de la liquidez en moneda nacional aumentó su participación desde 30% hasta 45% en el sistema bancario peruano.

Paralelamente, los adeudados a las instituciones financieras han caído de manera similar para los tres países analizados, consecuencia aparente del exceso de liquidez originado por el mayor ahorro interno alcanzado para el caso de México y Perú, mientras que para Bolivia debido a la falta de condiciones favorables para colocar estos recursos, tanto en actuales como en nuevos clientes. Como consecuencia se han ido cancelando dichas líneas de crédito.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LOS ADEUDADOS
(Millones de US\$ y %)



Fuente: SBS Perú, Banco México, SBEF.

b.2. Análisis de cartera

La cartera total de la banca mexicana muestra una tendencia ascendente en los últimos cinco años, llegando a registrar al cerrar 2005 un crecimiento de 3,6%, similar al registrado el año 2004.

El contexto en que se desenvuelve la cartera total de la banca mexicana está caracterizado por el crecimiento de los sectores de consumo y vivienda, especialmente en el último año, así estos segmentos de crédito presentaron un aumento anual de 47,94% y 35,13% respectivamente.

Para el caso de la banca peruana, la evolución de la cartera total se caracterizó por presentar, debido al periodo de crisis y recesión económica de 1998-2001, una contracción de la cartera vigente (-4,5% promedio anual) junto a una creciente cartera atrasada, explicado por un corte en la cadena de pagos de las empresas principalmente como secuelas del Fenómeno del Niño y el entorno económico internacional negativo (Crisis asiática, crisis Rusa y Brasileña).

Esta situación incidió en la quiebra de algunos bancos y en la fusión de otros (de 26 bancos se redujeron a 15). No obstante, se observó una ligera recuperación de la cartera desde el año 2002 constituyéndose en un punto de inicio de un periodo de recuperación y crecimiento.

En el sistema bancario boliviano, la cartera total a diciembre 2005 registraba US\$ 2.318 millones, mayor en US\$ 7,3 millones respecto a 2004; resultado que podría representar el punto de inflexión, luego de la contracción continua de la cartera de créditos en los últimos cinco años.

Por su parte la evolución de la cartera atrasada muestra un comportamiento similar en los tres países en los últimos cinco años, con una clara tendencia descendente que conlleva una mejora sustantiva de sus niveles de morosidad.

b.3. Análisis de la morosidad

El análisis de la morosidad de la banca mexicana tiene como punto de inicio el crecimiento vertiginoso de la cartera vencida desde 1989, llevándolo a niveles críticos a partir de 1991 cuando el índice de morosidad (cartera vencida/cartera crediticia total) rebasa los límites aceptables en las prácticas bancarias internacionales.

Al implementarse el plan de estabilización de la banca mexicana, la morosidad ya había doblado el rango establecido y dos años más tarde los había triplicado, hasta sextuplicar en el primer mes de 1996 la norma internacional.

En estas circunstancias se inició en el sistema bancario mexicano una revolución contable con el objeto de homologarlos con los principios contables de EU, la presentación de los balances de las entidades financieras de México, además de asegurar su transparencia y facilitar la comparabilidad internacional de las estadísticas oficiales del sistema financiero.

Para el cierre de 2005 ya se había acumulado el séptimo trimestre consecutivo de caída del índice de morosidad, registrando un nivel de 1,82%; explicado básicamente por la disminución de la cartera vencida, asociada en su mayoría a las cuotas y castigos realizados en los segmentos comercial, consumo y vivienda.

Para el caso peruano, la consolidación del sistema para el año 2000, apoyó el fortalecimiento del sistema al mostrar niveles de cobertura adecuados de la cartera atrasada, incluso por encima del 100%, periodo en que la mora alcanzó su nivel máximo.

Para los últimos cinco años, en el mercado peruano se registra una discreta recuperación en ingreso de las familias, permitiendo que los créditos de consumo e hipotecarios hayan crecido considerablemente, con niveles razonables de riesgo, marcando la pauta en el actual crecimiento que muestran las colocaciones.

Para el caso boliviano se observa una mejora relativa de su índice de morosidad a partir del año 2002, cuando registró un máximo cercano al 18%. Así, para el cierre de 2005, la banca boliviana registra una morosidad de 12,4%.

La situación crítica alcanzada en el año 2002 por el sistema financiero boliviano, tuvo entre otros orígenes la disminución sostenida de la cartera de créditos entre fines de 1998 y fines de 2002, periodo en el que este indicador se redujo en US\$ 1.602 millones, hasta registrar US\$ 3.309 millones, nivel similar al alcanzado en 1994.

El comportamiento de la cartera de créditos, es producto del impacto de la crisis económica sobre los sectores productivos de Bolivia que vieron caer la demanda y consecuentemente sus ingresos, generándose de esta manera, primero una menor demanda de créditos y, posteriormente, una incapacidad de pago de deudas.

El incremento de la morosidad y la menor demanda de créditos fue generando la reducción de clientes viables, agravando aún más la situación, de manera tal que la cartera vigente a fines de 2002 cayó en US\$ 1.878 millones, en tanto que la cartera en mora, se duplicó al crecer en US\$ 276,3 millones, llegando a un nivel de US\$ 546 millones.

b.4. Análisis de las tasas de interés

La evolución de las tasas de interés promedio ha sido similar para los tres países, registrando hasta el año 2003 un descenso sostenido, estabilizándose a partir de entonces.

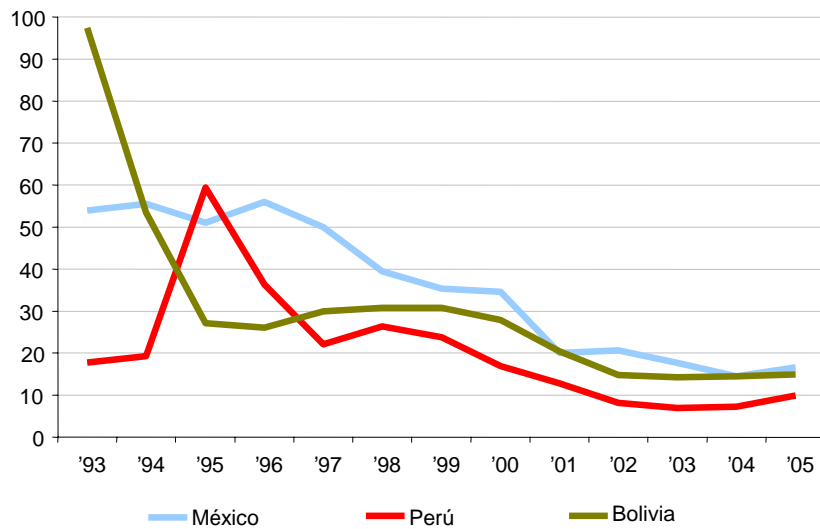
Para el caso de los préstamos, México es la que presenta una tasa relativamente más alta con respecto a Perú y Bolivia, situación contraria a los depósitos donde, en promedio, presenta el menor valor.

Para los depósitos, el descenso de la tasa de interés entre 1992 y 2005 para México y Bolivia ha sido aproximadamente de 78%, una reducción relativamente menor si se compara con la reducción para Perú de 94% en 2005 con respecto a 1992, año en que se inició el proceso estabilización luego de la crisis económica y social del segundo quinquenio de la década de los 80's. Esta reducción de las tasas pasivas también está acorde con la reducción de las tasas internacionales.

La reducción de las tasas de interés activas registran para el periodo 1993 – 2005 un descenso relativamente menor que las tasas pasivas. Para el caso de México esta disminución fue de 69%, para Perú de 44% y par Bolivia de 85%.

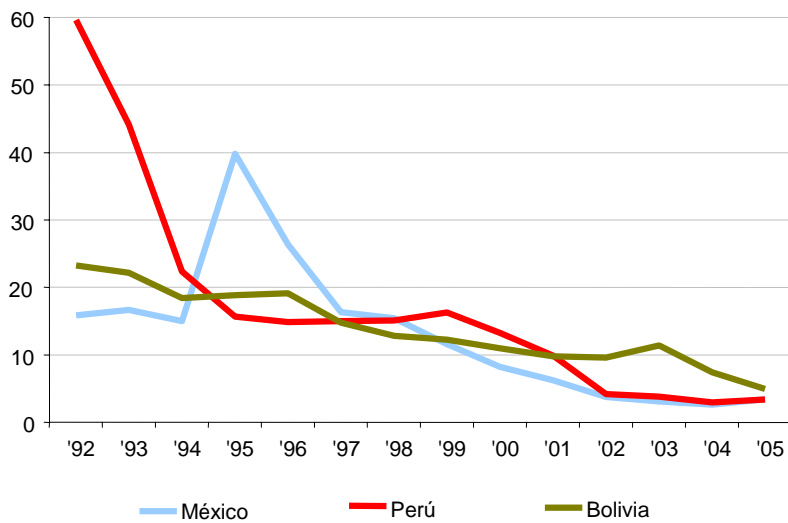
Esta mayor resistencia a la baja de las activas en México y Perú está influenciada por la presión de los bancos de incrementar el margen de sus productos financieros, los cuales les ha permitido alcanzar su rentabilidad y mantener su actual expansión. Un claro ejemplo de ello son las tarjetas de crédito, que aprovechan esta coyuntura aparte de su natural mayor margen respecto a otros productos.

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS DE PRÉSTAMOS PROMEDIO
(Porcentajes)



Fuente: IMF

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS DE DEPÓSITOS PROMEDIO
(Porcentajes)



Fuente: IMF.

C. Análisis comparativo del desenvolvimiento de los principales indicadores financieros de las microfinanzas en México, Perú y Bolivia

c.1. Las microfinanzas en México

Actualmente, México se encuentra en un proceso de transición en su sistema microfinanciero. Anteriormente, el sistema estaba conformado por cerca de 500 instituciones entre cooperativas de ahorro y crédito, organismos no gubernamentales (ONG), sociedades financieras populares, sociedades de ahorro y préstamo (SAP), uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y algunos bancos. De estas instituciones solo las uniones de crédito (que son entidades que no pueden captar ahorros) y las sociedades de ahorro y préstamo son las únicas que estaban reguladas por la entidad supervisora de bancos y valores de México (CNVB). Sin embargo, muchas entidades que en la práctica podían ser consideradas como SAP, legalmente no lo eran, con el fin de evitar la supervisión.

En el año 2001 se dio la ley de ahorro y crédito popular (LACP) debido a la necesidad imperante de reformar y regular el sector que estaba más allá del ámbito de los entes supervisores, luego de que varias instituciones no bancarias quebraran afectando a miles de clientes. La solución desarrollada para regular y supervisar a las más de 500 entidades, fue la de usar a las federaciones existentes como un sistema auxiliar de supervisión. Esta ley autoriza la participación de solo dos tipos de entidades: las cooperativas y las entidades de ahorro y crédito popular (EACP). En estas últimas se encuentran las sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular (SCP) y las sociedades financieras populares (SFP).

Las principales diferencias entre una SCP y una SFP es que la primera es una asociación cooperativista, por lo que está exenta del pago del impuesto a la renta y donde sus usuarios son miembros de la institución, mientras que en el segundo caso, son instituciones no cooperativistas por lo que tienen que pagar todos los impuestos de ley además necesitan más de 10 accionistas y los usuarios son clientes.

Dado esta situación particular de México, en la que recién en 2001 se inició el proceso de regulación formal de las empresas microfinancieras, es que no se cuenta con información histórica, si no que solo contamos con información reciente y sólo para parte del sistema.

Así vemos, que según los datos publicados por el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), que es la institución que afilia a 8 de las 12 federaciones autorizadas por la CNBV, al año 2005 los activos de las federaciones asociadas ascendieron a 25,6 mil millones de pesos mexicanos (alrededor de US\$ 2,3 mil millones), las captaciones fueron de 19,1 mil millones de pesos mexicanos (alrededor de US\$ 1,8 mil millones) mientras que los créditos concedidos totalizaron los 19,2 mil millones de pesos mexicanos (alrededor de US\$ 1,8 mil millones).

En México ha habido un fuerte crecimiento del sector microfinanzas, a pesar de las presiones para adecuarse a la LACP, de acuerdo a la Comacrep, el sector está creciendo a una tasa anual del 20% y Fincomun creció 60% en el periodo de 2003 a 2005.²⁹

El gobierno actúa en este sector principalmente a través de Bansefi, anteriormente Panhal, que es una institución estatal encargada de ayudar a fortalecer el sistema microfinanciero de México promoviendo la incorporación de las instituciones dentro del marco legal vigente y dando asesoría y soporte técnico a las EACP. Es así que se ha formado el programa laRed@de la gente, que es una iniciativa para enlazar a las diferentes sucursales de las organizaciones de ahorro y crédito adecuadas al LACP como una manera de ofrecer servicios a escala y reducir los costos.

²⁹ Datos tomados de: "Microfinance Regulations in seven countries: a comparative study" – Iris.

c.2. Las Microfinanzas en Perú

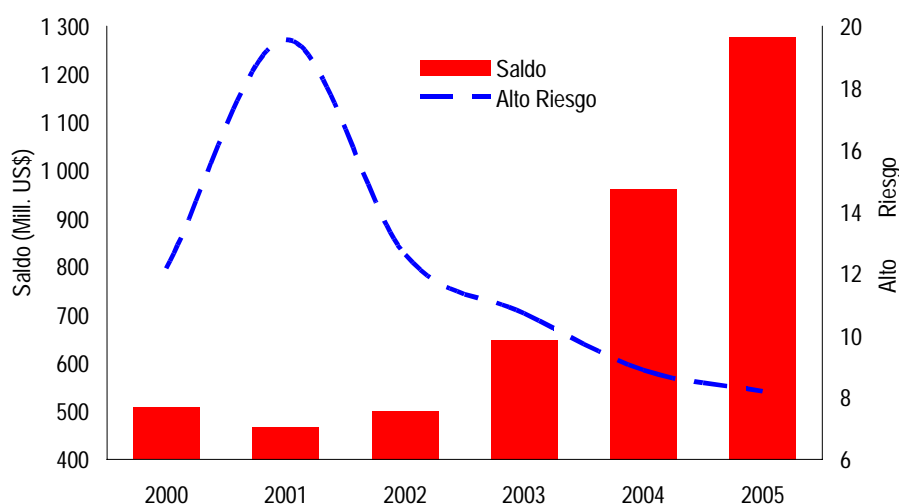
Los créditos a la microempresa en Perú son aquellos destinados al financiamiento de actividades de producción, comercio o prestación de servicios y que cumplan con dos requisitos:

- Tener un total de activos no mayor al equivalente de US\$ 20.000; sin considerar bienes inmuebles; y
- Un endeudamiento en el sistema financiero que no exceda de US\$ 20.000 o su equivalente en moneda nacional.

En caso de exceder estos montos, los créditos son denominados “Comerciales”, normalmente destinados a medianas y grandes empresas.

Los principales operadores del sistema son los Bancos (Banco del Trabajo y MiBanco), Cajas Municipales, Cajas Rurales y Edpymes, los cuales han alcanzado un crecimiento, en los últimos cinco años, de los créditos a la microempresa de 20% promedio anual, acumulando al cierre del 2005 una cartera de US\$ 1.276 millones, de la cual el 6,2% presenta problemas de pago (refinanciado o atrasado).

Gráfico 8
PERÚ: CRÉDITOS A LA MICROEMPRESA: SALDO Y ALTO RIESGO
(Mill. US\$ y %)



Fuente: SBS, ASBANC.

Las microfinanzas han cobrado relevancia desde el inicio de la recesión económica en 1998, lo cual conllevó a una escasez de clientes para la Banca Múltiple y el término del boom crediticio iniciado en 1994. Así mismo, las Instituciones de Microfinanzas (IMF's) cumplen un rol social al dirigirse a la población de menores recursos que por definición se denominaría de “alto riesgo”, y que contrariamente a los esperado, dichas entidades han demostrado que al atender a esa población logran alcanzar adecuados niveles de sostenibilidad.

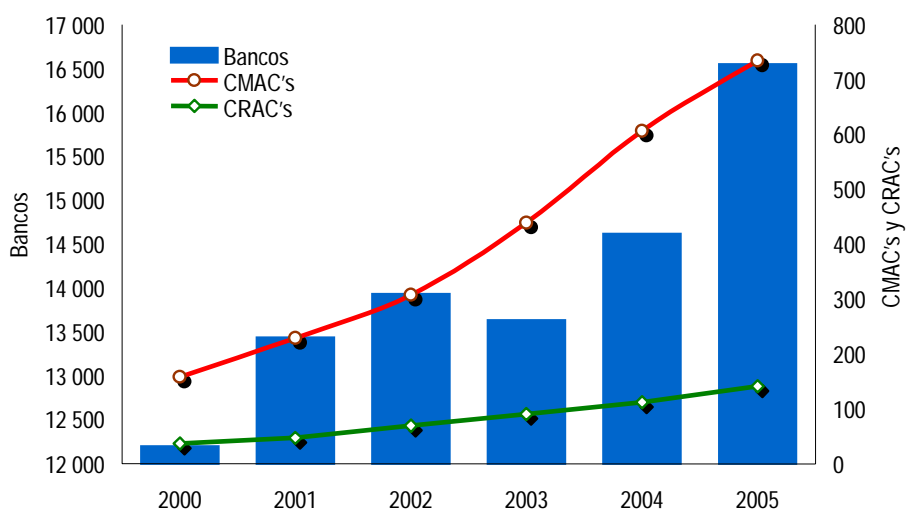
La expansión de los créditos a la microempresa está impulsada principalmente por las instituciones especializadas que son originarias del interior del país. El crecimiento mostrado por las Cajas Municipales fue del 35,2% promedio anual en el periodo 2001-2005, seguida por las Edpymes con 37,3% y las Cajas Rurales con 16,5%. En los bancos el crecimiento fue del 13%.

La expansión de las Cajas Municipales les ha permitido incrementar su participación en la distribución del crédito. Beneficiadas por su ubicación en el interior del país, los créditos han tenido un gran impulso en ciudades importantes como Piura, Arequipa y Trujillo las cuales albergan a importantes conglomerados microempresariales.

La morosidad orientada a la microempresa muestra una notable reducción, llegando a finales de 2005 a 5,2%. A nivel de instituciones se presentan resultados mixtos: los bancos han mostrado una notable reducción en los últimos años teniendo dicho indicadores debajo de los otros intermediarios. No obstante, las Cajas Municipales y Rurales también disminuyeron su mora mientras que en las Edpymes aumentó.

En el periodo 2001-2005 los depósitos de las IMF's crecieron 35% promedio anual ubicándose en US\$ 876 millones, resultado del mayor crecimiento de las Cajas Municipales (36%) las mismas que concentraron el 84,4% de las IMF's supervisadas, mientras que el saldo de las Cajas Rurales creció 30,6% en similar periodo. En los bancos el crecimiento mostrado fue de solo 6,3% promedio anual en dicho periodo.

Gráfico 9
DEPÓSITOS POR TIPO DE INTERMEDIARIO
(Mill. De US\$ y %)



Fuente: SBS, ASBANC

c.3. Las Microfinanzas en Bolivia

El desarrollo del sistema microfinanciero se puede dividir en cuatro etapas, la primera es la que se da a principios de la década de los 80's donde los organismos no gubernamentales (ONG's) inician sus operaciones de servicios financieros a los sectores que no eran atendidos por la banca comercial. La segunda etapa se da a partir de 1995, cuando el gobierno a través del Decreto Supremo 24000 crea a los Fondos Financieros Privados (FFP), cuyo principal objetivo es el de canalizar los recursos para el financiamiento de las actividades de las pequeñas y micro empresas. Actualmente existen en Bolivia 7 instituciones de microfinanzas reguladas o FFP, dos de las cuales son bancos y que representan más del 80% del mercado de microfinanzas, medida por el monto de las colocaciones. El otro 20% es manejado por las entidades no reguladas o las ONG que están agrupadas en la asociación Finrural y que no están autorizadas a captar depósitos.

La tercera etapa de desarrollo se remonta al año 1999 en el que Bolivia afronta una severa crisis económica que afecta también al sector de microfinanzas, llevando a una caída del número de empresas y por último, la cuarta etapa se da desde mediados de 2002 a la fecha en el que el sistema de microfinanzas se consolida y muestra mayor solidez.

El número de clientes en las FFP creció 223,79% durante el periodo comprendido entre 1996 y 2005, lo que muestra un fuerte crecimiento del sector. Sin embargo, podemos notar una seria disminución de estos entre los años 2000 y 2002 ya que en este periodo, posterior a la crisis, se procedió a limpiar las carteras de las entidades, removiendo a los clientes que habían mostrado un mal comportamiento crediticio o que estaban sobre endeudados.

Otro indicador importante para el sector es el de calidad de cartera, el cual se incrementó entre el año 1999 y 2001 como consecuencia de la crisis sufrida en el país, luego de este periodo vemos que este índice ha venido cayendo y que es mucho menor al registrado por las instituciones bancarias.

Es destacable resaltar que el nivel de depósitos y la cartera de créditos del público en el sistema microfinanciero nunca disminuyó, a pesar de que el sistema bancario sufrió un fuerte golpe luego de la crisis, lo que demuestra la consolidación del sistema y las mejoras realizadas a fin de afrontar la crisis y la competencia. Además cabe señalar que las FFP representan el 12% del total de carteras manejadas en el sistema mientras que sus clientes representan el 38% del total, lo que demuestra el monto reducido de sus préstamos por persona en promedio. En el caso de los bancos la cartera manejada por estas instituciones representa el 70% del total del sistema, sin embargo, el porcentaje de clientes atendidos es de solo 20% lo que demuestra los altos montos promedios manejados por este tipo de institución.

Las tasas de interés han fluctuado en un rango estrecho durante los últimos años, tanto en dólares como en pesos bolivianos, a pesar de las fuertes fluctuaciones sufridas en las tasas de los mercados internacionales. Podemos apreciar que las tasas de interés cobradas por las FFP son mucho mayores a las que manejan los bancos, aunque han tenido una clara tendencia a la baja en los últimos años. En el caso de las tasas pasivas, el comportamiento es algo diferente, ya que se puede observar que las tasas pagadas son casi similares. El spread o diferencial de tasas es mucho mayor en el caso de una microfinanciera y esto se debe al mayor riesgo que asumen al otorgar préstamos a este sector.

D. Análisis Comparativo del Desarrollo de los Principales Indicadores Financieros de la Banca de Desarrollo en México, Perú y Bolivia

d.1. La banca de desarrollo en México

El término Banca de Desarrollo en México se acuñó a partir de las reformas planteadas en los albores de la década de los 80's, aunque la historia de este tipo de actividad se remonta a principios del siglo XIX.

La banca de desarrollo son instituciones paraestatales de la administración pública que gozan de personería jurídica, pueden realizar todas las operaciones de la banca múltiple y también pueden recibir transferencias del gobierno aunque por su naturaleza, no obtienen utilidades, es decir son instituciones sin fines de lucro. Estas instituciones tienen por objetivo, fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía, a través de servicios de banca y crédito de manera directa o como banca de segundo piso, con tasas preferenciales a mediano y largo plazo.

Actualmente existen en México seis instituciones de Banca de Desarrollo que atienden a los sectores de pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio exterior, vivienda y promoción de ahorro y crédito popular, estas son:

- Nacional Financiera (Nafin)
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)

Los activos totales manejados por estas instituciones han tenido un comportamiento bastante estable durante el periodo analizado, excepto el año 2002 en el que vemos un fuerte incremento de este rubro, debido a que se creó la Financiera Rural y se decretó la liquidación de Banrural para el año 2003, por lo que las dos entidades operaron juntas durante 2002 y el mercado estuvo integrado por siete entidades.

Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, la mayor participación de capital del sector la tiene Nafin con el 39,08% del total de activos, seguida por Banobras con el 24,20% del total, aunque aún siguen siendo los que acumulan el mayor nivel de activos, esta participación se ha venido reduciendo en los últimos años (en 2003 la participación de Nafin era de 41,66%) a favor principalmente de SHF.

La cartera de crédito de la banca de desarrollo en total se ha mantenido en un rango estable a excepción del año 2002, que como ya dijimos anteriormente, fue un año excepcional por la participación de una empresa adicional en el sistema. Sin embargo, vemos que la participación de la cartera de créditos como agentes financieros del gobierno, es decir, su participación como bancos de segundo piso, ha venido disminuyendo durante los últimos años.

El índice de morosidad del sector bancario en general, se ha venido reduciendo en los últimos años resaltando el hecho de que la banca de desarrollo presenta un menor índice de morosidad que el del sistema bancario, excepto para el año 2005 en el que estos niveles son bastante cercanos.

El índice de morosidad por institución ha sufrido un fuerte cambio en los dos últimos años, vemos que a pesar de que la morosidad de Bansefi creció exorbitantemente sólo representa un porcentaje mínimo de la cartera total del sector.

La captación de fondos para las entidades de banca de desarrollo en México, puede provenir de depósitos del público, el cual representa la principal forma de fondeo para los bancos de desarrollos. Otra forma de captar fondos es a través de otras instituciones, que pueden ser otros bancos u organismos internacionales y por último se pueden captar fondos por medio de transferencias del Estado. Como vemos en el año 2000 el Estado dejó de transferir fondos a estas entidades, monto que fue suplido por otras instituciones.

El costo promedio de la captación total se redujo considerablemente en los últimos años para todas las instituciones, como vemos es diferenciado entre las instituciones y esto se debe principalmente a las disímiles estructuras de financiamiento que tienen las instituciones. Así tenemos que, Bansefi dado que principalmente se fondea mediante los depósitos de sus clientes, tiene costos de captación mucho menores que los de Nafin, Bancomext y Banobras que obtienen fondos principalmente como agentes financiero de gobierno, préstamos interbancarios y préstamos a más largo plazo.

d.2. La banca de desarrollo en el Perú

Durante la década de los 80's el Perú contaba con múltiples bancos de desarrollo, como el Banco Agrario, el Banco Minero, Banco Industrial, Banco Hipotecario, etc. Sin embargo, estos fueron liquidados en el marco del proceso de reestructuración del sistema implantado a principios de los 90's. El único banco que logró mantenerse en el mercado fue la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), pero solo como banco de segundo piso.

Actualmente, existe una institución más de desarrollo en el Perú, Agrobanco, pero a pesar de estar ya operando más de dos años, aún los montos manejados por esta institución no son significativos, por lo que no será incluido en el análisis.

Cofide a través de los intermediarios financieros, ha canalizado los recursos orientados a diversos sectores de la economía, a efectos de financiar proyectos de inversión, capital de trabajo, comercio exterior, adquisición de viviendas, etc.

Los activos totales de Cofide mostraron un claro crecimiento durante la segunda mitad de la década pasada, sin embargo, esta tendencia se revirtió a principios de esta década como consecuencia de la salida de algunos bancos del sistema debido a las crisis económicas internacionales, afectando la percepción de riesgo de algunos agentes financieros, lo que disminuyó la demanda por recursos y la actividad crediticia de Cofide y que se ha reflejado en la menor cartera de créditos vigentes.

El índice de morosidad de Cofide fue durante los 90's inferior al registrado en el sistema, sin embargo, a inicios de esta década la situación cambió debido básicamente a la crisis financiera que afrontó el país y que llevó a que varios bancos que operaban en el país cerraran. Cofide tuvo que intervenir en muchos casos inyectando recursos a muchas de estas instituciones afectando su ratio de morosidad.

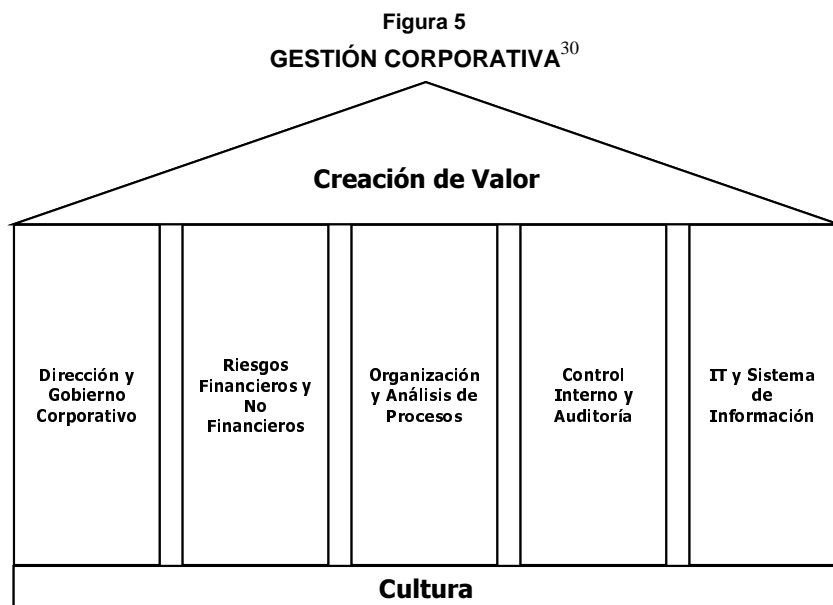
El nivel de recursos captados a lo largo del tiempo ha ido aumentando aunque se ve claramente que el principal financiamiento lo obtiene de otros organismos financieros.

III. Necesidad de un sistema de gestión integrada de riesgos

3.1 Antecedentes

El tema principal no lo constituye sólo la gestión de riesgos pues ella es parte del objetivo básico de la empresa que es la gestión corporativa con el objeto de crear valor económico. Específicamente, el negocio de intermediación persigue objetivos en plazos determinados contando con recursos o factores productivos. En este sentido, la gestión corporativa es la relación que existe entre administradores de la empresa, el directorio al cual rinden cuenta (accountability) y los accionistas a los cuales representa el directorio y los empleados. La gestión eficiente intenta aumentar el valor para la empresa y los accionistas asegurándose de que la cadena de relaciones ha sido bien definida, están dotadas del personal adecuado y controlada en forma estricta para el beneficio y la sostenibilidad.

La estrategia del negocio, en nuestro caso, el de la intermediación financiera conjuga al menos el conjunto de elementos presentado en el siguiente gráfico.



La gestión para generar resultados positivos en el valor de la empresa y un adecuado retorno a los accionistas deberá cumplir de manera eficiente con:

- Dirección y Gobierno Corporativo
- Organización y Procesos
- Control Interno y Auditoría
- Tecnología de la Información
- Gestión de Riesgos

Las entidades de intermediación financiera (IFIs) deben perseguir el objetivo de generación de valor para lo cual cuentan con objetivos más específicos diversos objetivos principales dentro de los que destacan:

- Alcanzar una rentabilidad mínima
- Lograr una tasa de crecimiento de los activos, ingresos, fuentes de fondeo y créditos
- Proporcionar mejores servicios
- Mantener un capital adecuado para el negocio
- Obtener una participación de mercado adecuada en productos y servicios
- Mejorar la eficiencia y productividad de los recursos utilizados
- Diversificar productos y servicios
- Minimizar la exposición al riesgo de los ingresos netos, calidad de activos y viabilidad a largo plazo.

En la práctica, estos objetivos específicos no tienen porque ser excluyentes, sino que se jerarquizan con el objeto de establecer de modo claro la estrategia más conveniente para el negocio. Podemos encontrar entonces que un IFI de propiedad gubernamental pueda perseguir objetivos

³⁰ Metodología Global Risk Management S.A.C. © 2004.

similares a un banco comercial privado sólo que con una diferente intensidad, la cual establece a qué se mercado se atiende, con qué productos y condiciones.

3.2 Tipos de riesgo

Las IFIs se enfrentan a un conjunto situaciones adversas, probables y futuras que ocasionan un daño (pérdida del valor económico) y es en base a ello que el riesgo puede en la mayor parte de los casos estimarse.

El riesgo presenta tres³¹ características básicas:

- Materialización: posibilidad de que se materialice en una pérdida efectiva
- Cuantía: monto de la pérdida
- Momento: cuándo se materializa la pérdida

Los principales riesgos son:

- Riesgo de Crédito: Se presenta con el incumplimiento de una obligación por parte de una contraparte.
- Riesgo de Mercado: Se puede presentar como consecuencia de movimientos no esperados en las variables de mercado (tasa de interés y tasa de cambio).
- Riesgo de Liquidez: se presenta con la incapacidad de la entidad de hacer frente a obligaciones de corto plazo
- Riesgo Operativo: generado por deficiencias en los sistemas de información, procesos, recurso humano o eventos externos.
- Riesgo Legal: Se define como la incapacidad para hacer cumplir obligaciones estipuladas.

3.3 Gestión de riesgos

El primer paso es la definición de riesgo, este puede conceptualizarse desde un punto de vista amplio como la pérdida financiera que se puede presentar debido a movimientos adversos en ciertos factores (factores de riesgo), esta pérdida incide en la utilidad y en algunos casos en el patrimonio.³²

En el enfoque de la gestión corporativa el riesgo se convierte en la administración un costo imputable a las actividades de las IFIs (asumiendo que las han identificado y cuantificado) que debe ser adecuadamente tratado. En este sentido, la gestión corporativa de riesgos como parte de la gestión de la empresa, debe cumplir con tres objetivos que se encuentran interrelacionados:

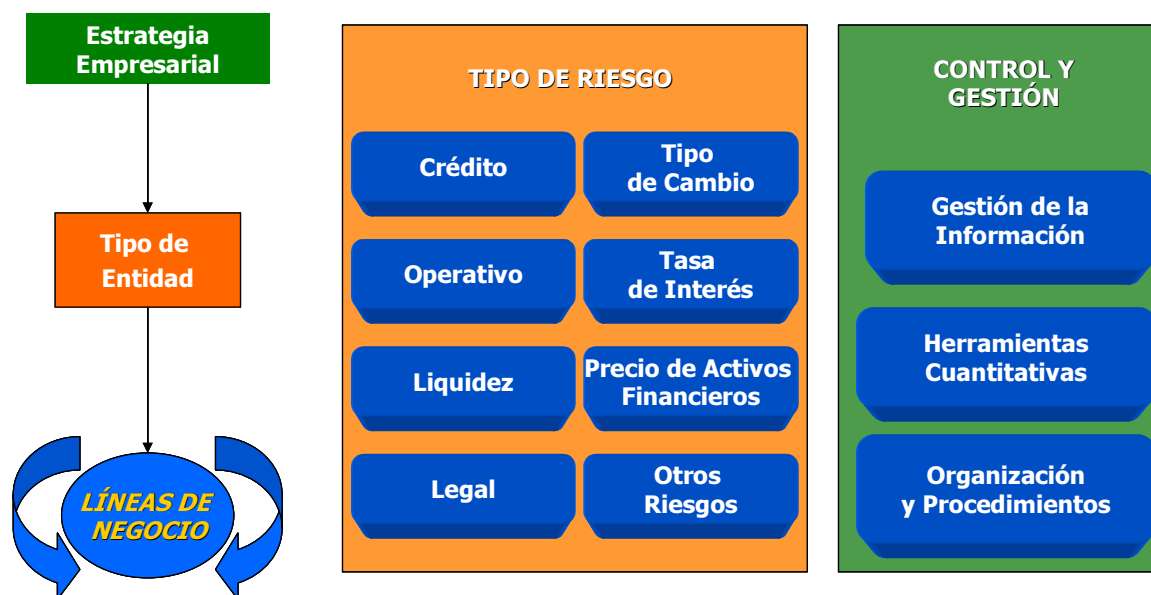
- Permitir que las IFIs comprendan mejor el riesgo, las coberturas que deben aplicarse y el precio que deben asignar a sus operaciones.
- Optimizar la relación riesgo-retorno que además de indicar la rentabilidad nos informa sobre la viabilidad a largo plazo.
- Monitorear y controlar el riesgo y la protección del valor económico de los accionistas o inversionistas.

³¹ Keil Roberto. "Introducción al Riesgo". Monografía 2004. Lima, Perú.

³² Se utiliza el concepto negativo de riesgo sólo para fines del estudio.

La principal fuerza direccionadora es la gestión conjunta del SVA y del valor de la institución enfocándose en el comportamiento de las utilidades y del flujo de caja.

Figura 3
GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS



El gráfico presenta a la gestión del riesgo financiero³³ en mayor detalle, donde su eficiente gestión se torna relevante para el logro de objetivos de la empresa en términos tácticos y estratégicos. El objetivo, una vez identificados, es que se alcance la minimización y control de su impacto sobre las cuentas de la IFI a través del establecimiento de una variedad de esquemas financieros, crediticios, operacionales y legales, alineando las estrategias, procesos, tecnología y conocimiento con el propósito de mejorar la capacidad de evaluar y gestionar a la entidad con la meta de crear valor como parte de un esquema integrado, prospectivo con un enfoque orientado a procesos de gestión de los riesgos inherentes y las oportunidades del negocio buscando una mejor relación riesgo – retorno. Ello coincide plenamente con el “Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital” (1988) para responder a la problemática de la supervisión bancaria en materia de solvencia de las entidades financieras, documento que contiene un criterio de supervisión y solvencia.

La experiencia de las principales empresas de consultoría en riesgos subrayan algunos conceptos relativos a la gestión de riesgos dirigidos principalmente al:

- Logro de objetivos estratégicos y mejorar la estructura financiera.
- Evaluación eficiente de la relación riesgo – retorno.
- Establecimiento de mejora en la toma de decisiones para reducir las fluctuaciones de ingresos y utilidad.
- Mejora en el Gobierno Corporativo con una gestión probada de riesgos, identificación de procesos e indicadores y asegurando el cumplimiento de las responsabilidades frente a los stakeholders y las normas regulatorias.

³³ Nuestra labor en este primer documento es exclusivamente referido a riesgos financieros.

Si bien existe un gran número de riesgos identificados, el universo de riesgos que enfrentan las empresas financieras podría estar compuesto principalmente por:

Estos riesgos son multidimensionales y deben ser medidos, controlados y administrados adecuadamente a fin que contribuyan a la generación de utilidades operativas y aseguren la viabilidad de la institución como negocio en marcha en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con las mejores prácticas, la gestión corporativa de riesgos tiene cuatro componentes:

- Tolerancia al riesgo: para generar valor, necesariamente se debe asumir niveles de riesgo (definiciones de políticas, fijación de límites y estrategias)
- Evaluación de riesgo: incluye identificación, medición, seguimiento y control del riesgo
- Vigilancia del riesgo: coordinación global del proceso de gestión de riesgos
- Evaluación de la administración de riesgo: examen y medición de la efectividad del programa de administración del riesgo.

El manejo efectivo del riesgo requiere de una misión, procesos, infraestructura y controles internos; todo girando alrededor de los recursos humanos de la entidad.

Figura 4
ESQUEMA DE PROCESO DE GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS

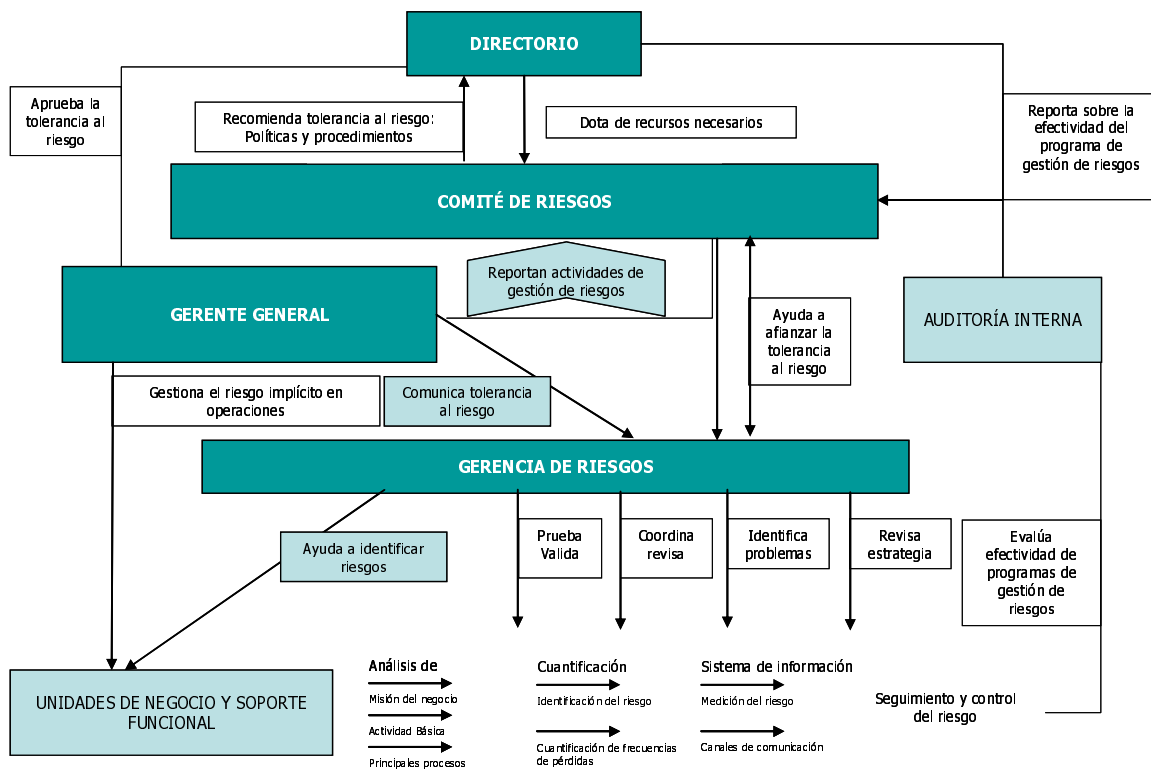


Fuente: KPMG – Christopher Hamilton.

La estructura organizacional debe estar definida con esta filosofía, la que desde el punto de vista de gestión de riesgos hace que el esquema organizativo de la IFI quede definido en dos grandes estructuras de responsabilidad:

- Gestión estratégica: Directorio y el Comité de Riesgos.
- Gestión operacional: Áreas de negocios, operativas y de soporte junto al resto de áreas, las cuales deben ejecutar las estrategias e implantar las políticas de gestión de riesgo en el desarrollo del día a día de las funciones a ellas asignadas dentro de la organización.

Figura 5
FLUJOGRAMA DE PROCESO DE GESTIÓN CORPORATIVA DE RIESGOS



IV. Enfoque del comité de supervisión bancaria de Basilea: Basilea 1 (1988)³⁴

En julio de 1988 fue publicado el documento “Convergencia Internacional sobre medición de capital y estándares” conocido como BIS I cuyo objetivo principal era supervisar de manera estandarizada la adecuación de capital de instituciones bancarias (inicialmente bancos internacionalmente activos). Dos eran las metas que este documento pretendía: a) que la nueva estructura reforzara la solidez y estabilidad del sistema bancario, b) asegurar una nueva estructura que pudiese hacer comparables a las entidades bancarias, en función a un capital mínimo para cubrir la eventualidad de no pago y lograr eficientes indicadores de competencia, competitividad y transparencia. En resumen el objetivo principal se resumió en lo que pasó a conocerse como el indicador de solvencia (también conocida como relación de Cook), que quedó definido de la siguiente forma:

$$\frac{\textit{Capital Regulatorio}}{\textit{Riesgo de Crédito}} \geq 8\%$$

³⁴ Nuestro análisis se concreta al impacto de BIS I. Se resumen este capítulo ya que no es objetivo del trabajo un análisis de la propuesta de 1988 sino propiamente de los efectos de esta.

El Capital Regulatorio puede definirse en dos niveles:

- Tier 1: compuesto por el capital social y reservas divulgadas y no distribuibles que se establecen o incrementan por utilidades no distribuidas.
- Tier 2 Capital: compuesto por reservas no divulgadas, reservas para revalorización de activos, provisiones, instrumentos financieros híbridos y deuda subordinada. El Tier 2 Capital, en su conjunto no debe exceder el total al 50% del capital social.

El Riesgo de Crédito,³⁵ se refiere a los activos ponderados por el riesgo de crédito y tendrá una ponderación de acuerdo al tipo de deudor o inversión financiera:³⁶

- 0% para préstamos para el efectivo, préstamos a Estados miembros de la OCDE, sus bancos centrales y créditos respaldados por ellos, así como préstamos en monedas nacionales a otros Estados y bancos centrales.
- 20% para préstamos a organizaciones internacionales, regiones y municipalidades dentro de la OCDE, bancos de la OCDE, y los de otros países, siempre y cuando su maduración no exceda de un año.
- 50% para préstamos hipotecarios completamente respaldados por el activo hipotecado.
- 100% para el resto de los préstamos, en particular los destinados a entidades no bancarias.
- Para operaciones por fuera de balance la ponderación del deudor se multiplica por una ponderación (0%, 20%, 50%, 100%) que expresa lo riesgoso de la operación.

Adicionalmente, se observa al revisar el documento publicado por BIS, que la propuesta no incluye el examen del supervisor, ni el tema de disciplina de mercado, asumiendo que el riesgo operativo se encuentra implícitamente incluido en la relación.

Para el caso de Latinoamérica, la normativa referida al riesgo de crédito empieza a cumplirse durante los 90s, decenio que fue significativamente complicado por las crisis que se enfrentaron.

³⁵ Dewatripont, M. y J. Tirole (1994): *The Prudential Regulation of Banks*, The MIT Press, Cambridge.

³⁶ Estas ponderaciones se hicieron extensivas a bancos locales.

V. Lecciones aprendidas

De acuerdo con el análisis y conclusiones, las mejores prácticas internacionales y experiencias de mayor éxito, a continuación se resumen algunas de las recomendaciones para lograr una banca de desarrollo eficiente:

La banca de desarrollo no debería enfocarse a un sector específico (concentración de riesgo) sino a solucionar determinadas imperfecciones del mercado. Por ejemplo, poblaciones alejadas que no cuentan con ningún tipo de servicio financiero o la provisión de crédito y servicios financieros a pequeños productores que no tienen acceso a la banca tradicional.

Si el sistema muestra un alto grado de profundización financiera, el Estado no debería intervenir en el proceso de intermediación.

Un factor clave es evitar la politización de las entidades, creando una adecuada gobernabilidad, en lo que se refiere a la independencia de criterio en cada nivel de decisión; así como, sistemas de control interno y externo.

Las operaciones financieras son cada vez más complicadas, y requieren de ejecutivos y funcionarios con las capacidades y habilidades para adoptar decisiones financieras y económicas críticas, para adaptarse al cambiante entorno económico; adicionalmente, deberían ser gente de prestigio e idoneidad, con probada moral y ética, y alejados de la política.

No es recomendable que la banca de desarrollo realice actividades distintas a las de intermediación financiera, desvirtuando su principal objetivo cual es la prestación de servicios financieros.

Es fundamental evitar la indulgencia regulatoria. Y que la banca de desarrollo cumpla con toda la normativa y regulación prudencial y se someta a la supervisión del Organismo de Fiscalización.

Es necesario que la banca de desarrollo procure niveles elevados de eficiencia y genere los excedentes necesarios para cubrir contingencias de pérdidas y cuente con fuentes de fondeo diversas, sólidas y permanentes.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la investigación y la recopilación de diversas experiencias respecto al desenvolvimiento de la banca de desarrollo se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La asignación de recursos en el sistema financiero debe basarse en las condiciones económicas que cada país registra en particular en función de sus mercados financieros. En los países en vías de desarrollo la banca privada si bien tiene los incentivos para generar una asignación eficiente, esta no alcanza para garantizar el desarrollo sostenido del país y de su población en conjunto. Se entiende en este contexto la relevancia que posee la banca de desarrollo, el instrumento con el que cuentan los Estados para favorecer la profundización de la intermediación financiera, bajo condiciones de eficiencia económica. Existen condiciones para la participación de la banca de desarrollo, aunque para garantizar un desenvolvimiento correcto debería definirse según el tiempo, lugar y tamaño, de su rol y apoyo a los segmentos de la población que se consideren objetivo.
- En el transcurso de las últimas décadas las experiencias exitosas han estado referidas a la banca de desarrollo que ha operado desde un segundo piso, mientras que muchas que lo han hecho desde un primer piso han debido que afrontar pérdidas muy elevadas, sin haber logrado alcanzar su objetivo de constitución. En este sentido la participación del Estado para enfrentar las fallas de los mercados financieros

debe basarse en resolver las dificultades de acceso a los servicios financieros de la población, causada por una percepción de riesgo elevado, así como por la carencia de información y costos de transacción elevados. Para garantizar que el rol de la banca de desarrollo se alcance, estas instituciones deberán operar con gerencia profesional, con transparencia, con una captación y colocación de tasas que reflejen por lo menos el mercado, sin subsidios, con una capitalización adecuada y sujeta a la supervisión bancaria.

- Las experiencias de la banca de desarrollo demuestran los mejores resultados cuando su participación se mantiene como banca de segundo piso y en vista de este resultado, los niveles de apalancamiento derivados en función de las características de cada país podrían facilitar su alineamiento según lo establecido por Basilea 1. Los casos de México, Perú y Bolivia permiten sostener esta afirmación.
- La ejecución de operaciones de redescuento, la más común que ha desarrollado la banca de segundo piso, ya no alcanza a satisfacer los nuevos requerimientos del mercado. Hoy en día la banca de desarrollo enfrenta nuevos retos como resultado de la globalización y se requieren mecanismos de financiamiento más sofisticados en el sentido de estructurar operaciones que satisfagan a la población que no puede acceder a la banca comercial. La banca de desarrollo también debe esforzarse en trabajar en beneficio del mercado de capitales, como mecanismo que en el largo plazo podría facilitar garantizar el crecimiento sostenido de las unidades económicas por las que actualmente se viene trabajando. Este esfuerzo debería formar parte del modelo que se basa en bancarizar a través de mecanismos de mercado que permitan la reducción de las tasas de interés.
- El desarrollo de la banca de desarrollo se caracterizó en los años noventa por el acceso a los mercados financieros internacionales, en contraste a lo experimentado en los años ochenta. Esta tendencia ha favorecido el desarrollo macroeconómico, de la región, aunque menor a lo esperado. Los bancos de desarrollo han desempeñado, y se espera que lo sigan haciendo, un papel importante como fuentes de financiamiento para los países de la región, en especial cuando su participación tiene un componente social importante.

Bibliografía

- ALIDE (2005), Revista “E-Banca” número 34 jun/jul 2005.
- ALIDE (2004), Estrategias, Políticas y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa.
- ALIDE (1999) Informe Banca de Desarrollo: Paradigmas en el Nuevo Milenio.
- Cepal (2002), “La Banca Transnacional en América Latina: Estrategias Corporativas e Impacto Regional”. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe.
- Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros. Declaración N° 2 (30 de Abril de 2001), Caracas, Venezuela.
- Dewatripont, M. y J. Tirole (1994): The Prudential Regulation of Banks, The MIT Press, Cambridge.
- IADB (2002), “Evaluation of MIF Projects: Financial Reform & Capital Markets”. Office of Evaluation and Oversight, OVE Inter-American Development Bank. Washington D.C. November.
- Keil Roberto (2004), “Introducción al Riesgo”. Monografía. Lima, Perú.
- Meagher P., Campos P., Peck R., y otros (2006), “Microfinance Regulations in seven countries: a comparative study”, by the IRIS Center, University of Maryland, May 31.
- Metodología Global Risk Management S.A.C. © (2004).
- Morales, Liliana & Yáñez, Álvaro (2006), “La bancarización en Chile: Concepto y Medición. . Trabajo SBIF, Santiago de Chile.
- Sagasti F. (2002): “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 119, CEPAL, Santiago.
- www.bis.org
- www.cdi.org.pe “Informe de postulación BBVA 2005. Lima, Perú”.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números Publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

189. Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I, Roberto Keil, (LC/L. 2720-P), N° de venta S.07.II.G.61 (US\$10.00), 2007.
188. Access to credit in Argentina, Ricardo N. Bebczuk, (LC/L. 2703-P), Sales N° E.07.II.G.52 (US\$10.00), 2007.
187. Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile, Ricardo Pulgar Parada, (LC/L.2631-P), N° de venta S.06.II.G.156 (US\$10.00), 2006.
186. Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America?, Barry Eichengreen, (LC/L.2621-P), Sales Number S.06.II.G.145 (US\$10.00), 2006.
185. Análisis de situación y estado de los sistemas de salud de países del Caribe, James Cercone, (LC/L.2620-P) N° de venta: S.06.II.G.144 (US\$15.00), 2006.
184. Pensiones para todos: análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema chileno de previsión social, Eduardo Fajnzylber, (LC/L.2607-P), N° de venta S.06.II.G.129 (US\$10.00), 2006.
183. Sistemas contributivos, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones, Eduardo Fajnzylber, , (LC/L.2606-P), N° de venta S.06.II.G.128 (US\$10.00), 2006.
182. Risk-Adjusted Poverty in Argentina: measurement and determinants, Guillermo Cruces and Quentin Wodon, (LC/L.2589-P), Sales Number E.06.II.G.118 (US\$10.00), 2006.
181. Fertility and female labor supply in Latin America: new causal evidence, Guillermo Cruces and Sebastian Galiani, (LC/L.2587-P) Sales N° E.06.II.G.117 (US\$10.00), 2006.
180. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, Marisa Bucheli, Natalia Ferreira-Coimbra, Álvaro Corteza, Ianina Rossi, (LC/L.2563-P), N° de venta S.06.II.G.91 (US\$10.00), 2006.
179. Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden for Latin America, Edward Palmer, (LC/L.2562-P), Sales Number E.06.II.G.90 (US\$10.00), 2006.
178. Social Security in the English-speaking Caribbean, Oliver Paddison, (LC/L.2561-P), Sales Number E.06.II.G.89 (US\$10.00), 2006.
177. Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica, Ricardo Bitrán, (LC/L.2554-P), N° de venta S.06.II.G.81 (US\$10.00), 2006.
176. Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario, Américo Ibarra Lara y Gonzalo Martner Fanta, (LC/L.2553-P), N° de venta: S.06.II.G.80 (US\$10.00). 2006.
175. La reforma de salud en Nicaragua, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2552-P). N° de ventas S.06.II.G.79 (US\$10.00). 2006.
174. La reforma de salud en Honduras, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2541-P). N° de ventas S.06.II.G.69 (US\$10.00). 2006.
173. La reforma de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2540-P) N° de venta: S.06.II.G.68 (US\$10.00), 2006.
172. Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Alberto Arenas de Mesa, María Claudia Llanes y Fidel Miranda, (LC/L.2555-P). N° de venta S.06.II.G.83 (US\$10.00), 2006.
171. Reformas de salud y nuevos modelos de atención primaria en América Central, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2524-P). N° de venta S.06.II.G.51 (US\$10.00). 2006.
170. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social, Víctor Tokman, (LC/L.2507-P). N° de venta S.06.II.G.39 (US\$10.00). 2006.

169. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi , (LC/L.2497-P). N° de venta S.06.II.G.29 (US\$10.00). 2006.
168. Inclusion of the European “Nordic Model” in the debate concerning reform of social protection: the long-term development of nordic welfare systems 1890-2005 and their transferability to Latin America of the 21st century, Eero Carroll and Joakim Palme, (LC/L.2493-P). Sales Number: E.06.II.G.24 (US\$10.00). 2006.
167. Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context, Larry Willmore, (LC/L2481-P). Sales Number: E.06.II.G.12 (US\$10.00).2006.
166. La protección frente al desempleo en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.2470-P). N° de venta S.05.II.G.217 (US\$10.00). 2005.
165. Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe, Alvaro Vásquez V., (LC/L.2427-P). N° de venta S.05.II.G.174 (US\$10.00). 2005.
164. Regional exchange rate arrangements: the european experience, Charles Wyplosz, retirada.
163. Regional development banks: a comparative perspective, Francisco Sagasti and Fernando Prada, retirada.
162. Reforming the global financial architecture: the potential of regional institutions, Roy Culpeper, retirada.
161. European financial institutions: a useful inspiration for developing countries?, Stephany Griffith-Jones, Alfred Steinherr, Ana Teresa Fuzzo de Lima, retirada.
160. The Arab experience, Georges Corm, retirada.
159. An analysis of the experiences of financial and monetary cooperation in Africa, Ernest Aryeetey, retirada.
158. Asian bond market development: rationale and strategy, Yung Chul Park, Jae Ha Park, Julia Leung, Kanit Sangsubhan, retirada.
157. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe, Romy Calderón Alcas, (LC/L.2330-P) N° de venta: S.05.II.G.81 (US\$10.00). 2005.
156. Regional financial integration in east Asia: challenges and prospect, Yung Chul Park, retirada.
155. A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento, Carlos Eduardo de Freitas, (LC/L.2328-P), N° de venta P.04.II.G.115 (US\$10.00), 2005.
154. Evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú, Marco Castillo Torres, (LC/L.2274-P), N° de venta S.04.II.G.25 (US\$10.00), 2005.
153. La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en latinoamérica frente al caso colombiano, Beatriz Marulanda y Mariana Paredes, (LC/L.2248-P), N° de venta S.05.II.G.6 (US\$10.00), 2004.
152. Alternativas para reducir la discriminación y la segmentación por riesgo en el sistema de salud chileno, Stephen Blackburn, Consuelo Espinosa y Marcelo Tokman (LC/L.2221-P), N° de venta S.04.II.G.143 (US\$10.00), 2004.
151. Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka, (LC/L.2219-P), N° de venta S.04.II.G.139 (US\$10.00), 2004.
150. Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, Víctor E. Tokman, (LC/L.2187-P), N° de venta S.04.II.G.115 (US\$10.00), 2004.
149. Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América latina, Alejandro Gutierrez, (LC/L.2165-P), N° de venta S.04.II.G.93 (US\$10.00), 2004.
148. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno, Gonzalo Rivas, (LC/L.2143-P), N° de venta S.04.II.G.70 (US\$10.00), 2004.
147. Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero, Molly Pollack y Alvaro García, (LC/L.2142-P), N° de venta S.04.II.G.69 (US\$10.00), 2004.
146. Asimetrías, comercio y financiamiento en el área de libre comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe, Héctor Assael, (LC/L.2094-P), N° de venta S.04.II.G.31 (US\$10.00), 2004.
145. Microfinanzas en Bolivia, Jorge MacLean, , (LC/L. 2093-P) N° de venta: S.04.II.G.32 (US\$10.00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: