

Los subsidios en la Banca de Desarrollo

como instrumentos para promover el desarrollo de los Sectores Económicos, experiencia en América Latina*

Luis Eduardo Meléndez Azcúnaga¹

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo presentar evidencia internacional sobre la implementación de subsidios dentro del esquema operativo de la banca de desarrollo, enfocándose principalmente en los países con características socioeconómicas similares a las de nuestra sociedad. Por otro lado, también pretende realizar una aproximación real de la implementación de este tipo de políticas en la economía salvadoreña así como en la hacienda pública, teniendo en cuenta las experiencias de otros países.

Haciendo una breve presentación sobre las concepciones, que en cuanto a banca de desarrollo se mantuvieron vigentes en el continente americano hasta la década de 1990 para posteriormente presentar la situación actual sobre dicho tipo de banca, se pretende mostrar en primer lugar la evolución que sobre el tema de subsidios se ha suscitado en las economías latinoamericanas (por presentar características socioeconómicas muy similares aunque se reconocen diferencias en cuanto a recursos y tecnologías), en lo referente a su utilización como mecanismos que promuevan el

desarrollo de este tipo de banca y por ende su incidencia en el sector real de la economía. En segundo lugar, se pretende abordar de una manera sencilla pero clara, la situación actual de las principales economías latinoamericanas que presenta una banca de desarrollo fuerte y rentable.

Por último se presenta un ejercicio sobre montos y tasas o proporciones sobre el principal que se pudiesen considerar para posibles subsidios a créditos otorgados dentro de una banca de desarrollo con la finalidad de plasmar el posible impacto de desarrollar políticas estatales de este tipo en El Salvador, así como cuantificar el costo potencial para el Estado. En este sentido se ha recogido la experiencia de otras economías, presentada en diferentes investigaciones, en un cálculo que permite apreciar las variaciones del costo de subsidiar una determinada cantidad de créditos con diferentes tasas de interés de mercado y así, en la medida de lo posible, prever su repercusión en las arcas del Estado salvadoreño.

En este marco, se procederá a analizar las consideraciones que sobre el tema de subsidios y banca de desarrollo actualmente se están desarrollando y aplicando en algunas de las principales economías latinoamericanas, por lo que se recurrirá al estudio específico de la evolución y situación

¹ Analista del Departamento de Desarrollo Financiero del Banco Central de Reserva de El Salvador.

* Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Económico No. 5 del Banco Central de Reserva de El Salvador, Julio-Agosto año XXIV, con la autorización del autor y de la institución respectivamente, se reproduce para Entorno No. 50.

actual de estos temas en las economías argentina, mexicana y chilena a la luz de la utilización de subsidios y otros mecanismos que faciliten el desarrollo de sectores económicos claves para estos países.

I. Antecedentes: Orígenes, evolución y reformas financieras sobre la banca de desarrollo latinoamericana

Los orígenes de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) (Calderón, 2005) se remontan en América Latina a finales del siglo XIX, cuando surgen un sin número de instituciones cuyo principal propósito era el de impulsar la producción en diversos sectores económicos. Este fenómeno se vio incrementado a partir de 1930 con la creación sistemática de IFD, particularmente como resultado de la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que ésta ocasionó.

Para los años cincuenta se llevó a cabo una segunda etapa en la creación de este tipo de instituciones, observándose una influencia hacia las orientaciones de los organismos financieros multilaterales, impulsando la creación de instituciones que presentaran una mayor flexibilidad y que al final se comportaran como fraccionadoras de grandes créditos.

Las IFD surgen en América Latina como una respuesta al rasgo común de los países latinos en desarrollo de contar con un escaso o nulo desarrollo de los mercados de capitales, dificultando grandemente el financiamiento a mediano y largo plazo, lo que llevó a la necesidad de cubrir este vacío con instituciones de intermediación de recursos de mediano y largo plazo facilitando servicios extrabancarios que no eran cubiertos por una banca comercial tradicional.

Posteriormente, durante las décadas de los ochentas y noventa estas IFD son criticadas duramente como instituciones que obstaculizan el desarrollo de estos mercados de capitales, puesto que al cubrir las necesidades de financiamiento de mediano y largo plazo de empresas, impidieron que se canalizaran a través de los mercados de capitales. Estas críticas sobre las IFD, así como la reforma financiera llevadas a cabo en América Latina a partir de los años noventa y los viejos problemas que presentaban la mayoría de las IFD latinoamericanas, como lo eran su ineficiencia

operativa, deficiente asignación de recursos de inversión y una permanente dependencia respecto a subsidios estatales, llevaron a plantearse una profunda transformación del modelo de financiamiento.

A. Cambios experimentados por la banca de desarrollo

Los diferentes problemas suscitados en las IFD latinoamericanas durante los años cincuenta hasta los ochenta llevaron a que estas instituciones pusieran un mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones, sin que eso significara un objetivo de maximización de beneficios y un divorcio de su visión de largo plazo en cuanto al fomento de sectores económicos excluidos por la banca comercial.

De acuerdo a Calderón Alcas (2005) en su estudio sobre la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe, las IFD enfocaron sus esfuerzos de manera consistente en el incremento de su eficiencia operativa, disminuyendo costos y cuidando mayormente la morosidad de sus carteras. Por otro lado, también es importante mencionar que la orientación del financiamiento otorgado por las IFD se hizo mucho más selectiva que en el pasado y se comenzó a determinar en función de objetivos más específicos.

Las lecciones que sobre la banca de desarrollo dejó el proceso de liberalización financiera vivido en Latinoamérica durante los años noventa, destacan tres puntos principales (Calderón, 2005):

- La liberalización financiera no garantiza que se elimine la segmentación de los mercados de crédito, pues los bancos comerciales privados se orientan a canalizar sus recursos a empresas de alta solvencia, bajo riesgo, y sólidas garantías. Entonces, quedan sin atención las necesidades de aquellos prestatarios que son numerosos y que aportan una contribución significativa a la producción y al empleo, esto es, los pequeños productores.
- El vacío de financiamiento que se origina no necesariamente requiere de un mecanismo de subsidio, sino de acciones especialmente orientadas a dichas necesidades con programas integrales de servicios financieros y para-financieros (asistencia técnica, desarrollo empresarial y tecnológico, capacitación, etc.).

- Los bancos de desarrollo precisan conjugar sus objetivos de fomento con la preservación de su solidez económica y financiera, como garantía de su viabilidad, y en el marco de políticas de complementación financiera.

Por otro lado, al presentarse fallos en los mercados financieros, estos por sí solos no son capaces de corregir los problemas suscitados, requiriéndose que de manera eficaz haya una intervención del gobierno, que trabajando de una forma complementaria con el sector privado permitan la superación de dichos problemas. Esta situación unida a las lecciones tomadas sobre la liberalización financiera, llevó a la toma de decisiones en muchos países sobre la eliminación de instituciones de desarrollo, para que una vez superados los errores que llevaron al mal funcionamiento de instituciones como las IFD's existentes en ese momento, se procediera nuevamente a la creación de instituciones de naturaleza similar pero renovadas operacionalmente, reemplazando las eliminadas puesto que el nuevo modelo económico exigía la presencia de este tipo de instituciones financieras.

Ejemplos de esta situación se presentaron en Bolivia y Perú, que eliminaron la banca de desarrollo para posteriormente crear nuevas instituciones que según las necesidades actuales de sus modelos económicos, fungieran como instituciones que fomentaran el desarrollo en determinados sectores económicos. Este reemplazo de instituciones llevó a la pérdida de muchos años de aprendizaje e historia en este tema, ocasionando un cierto retraso en el desarrollo de este tipo de banca.

Mientras que en otros países, como son el caso de Argentina, Colombia y Venezuela se crearon bancos especializados en el financiamiento al comercio exterior, ya que comprendieron que no tenía sentido pensar en conquistar los grandes mercados globalizados careciendo las empresas de mecanismos de apoyo para este fin.

Como consecuencia de los factores antes mencionados, las IFD Latinoamericanas presentan una serie de cambios en lo referente a sus perfiles de funcionamiento, destacándose una tendencia generalizada a nivel de región, principalmente en aquellos países con un mayor desarrollo de este tipo de instituciones:

- a) Tasa de interés en función a los costos del fondeo y la obtención de una rentabilidad mínima.

- b) Limitada existencia de subsidios, que en todo caso se encuentran focalizados y explícitos en los presupuestos nacionales.
- c) Diversificación de operaciones y nuevas formas e instrumentos de captación de recursos.
- d) Mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar, adoptando criterios más estrictos en su evaluación.
- e) Orientación hacia programas bien definidos, evitando una excesiva dispersión de proyectos financiados.
- f) Supervisión más efectiva de las operaciones y monitoreo cuidadoso del riesgo en sus distintas manifestaciones.
- g) Mayor aproximación al mercado de capitales.
- h) Promoción de agrupamiento de prestatarios individuales en asociaciones o grupos afines destinatarios del financiamiento, con el consiguiente efecto del aprovechamiento de economías de escala.
- i) Búsqueda de una estrecha complementación con la banca comercial y otros intermediarios financieros no bancarios.
- j) Uso intensivo de plataformas tecnológicas para la masificación del crédito a la micro y pequeña empresa.
- k) El seguimiento de la evolución de la economía, sobre todo en aquellos sectores y segmentos en los que la concentración de las actividades del banco es mayor;
- l) Búsqueda de un equilibrio adecuado entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente;
- m) Especialización interna de sus funciones y el ajuste de la estructura organizacional.
- n) La contemplación del funcionamiento como banca de segundo piso con el afán de una disminución de costos y riesgos ante deudores.

Por último y con el afán de corregir las “falla de mercado”, las IFD están procurando evitar lo que se podría llamar como “fallas del Estado”, es decir el peligro de caer en costos de la acción estatal que superen los beneficios que esperan lograr con políticas tales como subsidios y otras, llevando a las IFD a afrontar problemas tales como ineficiencia administrativa, desarrollo de prácticas preferenciales ante clientes o grupos de clientes específicos y abusos o redundancias en apoyos ofrecidos. Este afán busca lograr una autonomía e independencia política en la gestión de los bancos de desarrollo en lo que respecta a su relación con los gobiernos.

II. Situación actual en la banca de desarrollo Latinoamericana: evidencia sobre subsidios

Dentro de las principales características de la banca de desarrollo en Latinoamérica podemos destacar la provisión de préstamos, tanto a corto, mediano y largo plazo; la mayor o menor disposición de colocación en cada una de las modalidades, depende en mayor medida de las condiciones económicas del país y por otro lado del propio mandato de cada una de las instituciones, que para el caso de la región, la mayoría de las IFD están facultadas a proveer recursos a mediano y largo plazo.

Otra función operativa muy importante que según la investigación de Calderón (2005) se ha podido identificar, son las inversiones en títulos-valores, favorecida por la necesidad que tienen las IFD de llevar a cabo un manejo adecuado de los excedentes temporales de recursos o liquidez con los que puedan contar.

Progresivamente ha ido cobrando importancia la incursión en funciones operativas tales como: suministro de información, asistencia técnica y capacitación, provisión de garantías, y administración de fideicomisos. Este tipo de funciones se explica en la medida que las diferentes IFD y/o bancos de desarrollo van observando la necesidad de dar valor agregado a sus clientes, beneficios que están ligados a su finalidad de fomentar desarrollo en los sectores económicos, llevando a un mejor manejo de sus carteras con clientes con mayores opciones de cumplimiento de sus

compromisos que al final se traducen en mejora en la eficiencia de las instituciones prestatarias.

Estos nuevos horizontes que las IFD están presentando en cuanto a funciones operativas pueden sugerirnos dos cosas:

1. El enfoque integral de atención con el que se desea asistir al financiamiento de corto, mediano y largo plazo, permitiendo una reducción en los riesgos crediticios al acompañar con asistencia técnica y servicios de información a sus clientes.
2. La mayor preocupación por la renovación de instrumentos y medios de apoyo, que se observa a través de las inversiones en títulos valores, provisión de garantías y administración de fideicomisos, así como también la búsqueda de compartir riesgos con entidades gubernamentales en el desarrollo de sectores muy específicos de la economía.

En lo que respecta a la distribución sectorial del financiamiento y la mejora en la selectividad de los beneficiarios, se observa que a nivel de la región los principales sectores receptores del financiamiento son: vivienda y construcción; agropecuario, desarrollo rural y agroindustrial; e industria manufacturera, permitiendo un mayor abanico de beneficiarios y por tanto un mecanismo de reducción de los riesgos al mantener una mayor diversificación en las carteras crediticias.

En cuanto a la orientación del financiamiento considerando el tamaño de las empresas, se destaca la importancia que actualmente se está dando por parte de las IFD al sector de la micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), lo que obedece a la importancia que dicho sector ha adquirido en los últimos años, como generador de empleo e ingresos para la región.

Otra característica que presentan las IFD son las condiciones de otorgamiento de los créditos, donde alrededor del 80% de sus carteras han sido otorgadas en condiciones de mercado, reforzando el esfuerzo de una mejora en la rentabilidad y estabilidad de las mismas. Esta situación no es yuxtapuesta a la presencia de líneas especiales que canalizan créditos con subsidios y que en su mayoría nada tienen que ver con tasas de interés preferenciales, sino que en

su mayoría dichos subsidios se orientan a compensar a los intermediarios financieros (banca de primer piso) por los mayores costos en la evaluación y otorgamiento de créditos de montos pequeños. (Calderón Alcas, 2005)

Al respecto de la morosidad de las carteras hay evidencia que las IFD están poniendo un especial empeño por manejar de manera muy responsable sus carteras, permitiéndose gozar de buenos indicadores de crédito. Por el lado de la rentabilidad, esta ha sido impactada negativamente desde 1997 por las turbulencias y crisis financieras que han afectado a la economía regional y mundial desde esos años, sin llegar a puntos de insostenibilidad.

A. Evidencia sobre subsidios en la banca de desarrollo

La investigación realizada sobre la utilización de subsidios en las bancas de desarrollo a nivel internacional se centrará en el análisis de los casos de Argentina, Chile y México, por ser tres de los países que presentan un mayor desarrollo en este tema a nivel de América Latina.

Si bien es cierto existen diferencias significativas tanto económicas como demográficas entre estos países y El Salvador, al mismo tiempo son las economías de las cuales se podría recoger la mejor experiencia en cuanto a la forma de operación de la banca de desarrollo con la finalidad de poder aplicarla en el caso salvadoreño.

En cuanto al tipo de banca de desarrollo que se puede observar en los países a estudiar se puede mencionar que existen algunas características que son comunes, y una de las más notorias es la creación de entidades financieras de segundo piso con ciertas características de banca de primer piso, es decir, la existencia de entidades financieras que estén facultadas para la colocación directa de crédito a los usuarios finales o mediante la red de intermediarios financieros bancarios o no bancarios.

1. Experiencia argentina

De la experiencia Argentina, la institución más representativa para nuestro análisis es el Fondo de Capital Social S.A. (Foncap S.A.), siendo una entidad que opera en el marco de la eficiencia y competencia de mercado, teniendo como

característica principal que desde su fundación fue creada para la administración de un fondo en propiedad, bajo la figura de fideicomiso, propiedad del sector público y que dicho fondo debe ser utilizado para el cumplimiento del objetivo de apoyo al desarrollo del sector microfinanciero. Otra de sus características importantes es la obligación de devolver los recursos del fideicomiso al sector público, pasados 30 años desde su constitución (1997), es decir que los recursos del Foncap S.A. son una suerte de "capital delegado" o en administración.

Esta característica en cuanto a los fondos del Foncap S.A. desde una óptica rigurosa, es calificada como una especie de subsidio por parte del sector público, ya que la constitución de su capital proviene completamente del Estado en un tipo de préstamo a devolverse luego de 30 años sin costo alguno.

Sumado a esta peculiar característica se destacan otras tres:

- c) Opera como una institución financiera exclusivamente de segundo piso;
- d) Posee alianza con una entidad privada: ONG Acción Internacional, que es accionista mayoritaria de la entidad que administra los fondos públicos; y
- e) La aproximación multisectorial en el suministro de recursos con el fin de lograr un mejor manejo del riesgo.

Bajo este esquema de funcionamiento, es indispensable resaltar que el mismo hecho de contar con una especie de "subsidio" por parte del sector público, bajo la figura de la administración de un fideicomiso, obliga al Foncap S.A. a contemplar objetivos de sostenibilidad financiera que en resumida cuenta se traducen en la necesidad de estimar y cobrar tasas de interés reales así como también buscar una eficiencia operacional aceptable.

2. Experiencia chilena

La institución representativa de la banca de desarrollo que se considerará en esta investigación para el caso de Chile es el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura chileno que hasta el año 2004, fue el centro de fuertes

críticas en cuanto a su eficiencia operativa, manejo de sus carteras de créditos y niveles de morosidad, factores que fueron los detonantes para que se iniciara un proceso de modernización que se basó en tres ejes principales:

- 1) Marcada mejora en la morosidad de las actividades de primer piso mediante la mejora en la cobranza;
- 2) Énfasis en el desarrollo y promoción de instrumentos que permitan la articulación del sector privado con el esfuerzo del sector público para ofrecer oportunidades de financiamiento; y
- 3) Buscar una mejora sustancial en la focalización de sus actividades de primer piso, enfocándose en clientes que no tienen otra fuente de financiamiento y/o clientes menos atractivos para el sistema financiero.

El caso del INDAP presenta un atractivo desde tres aspectos puntuales y de los cuales nos enfocaremos en el tercero:

- 1) El INDAP no es una institución financiera, sino una dependencia del Ministerio de Agricultura Chileno, que posee un programa de finanzas y con ello un sistema de gobierno diferente.
- 2) El INDAP tiene un profundo interés en convertirse en una institución financiera mixta, pasando de ser exclusivamente de primer piso a una con figura de segundo piso sin dejar las actividades de primer piso, con énfasis en ser una promotora de alianzas entre el sector público y el sector privado.
- 3) El desarrollo de instrumentos financieros como la figura del Bono de Articulación Financiera (BAF, sobre el cual se centrará el análisis para este caso), que consiste en un subsidio directo a los intermediarios financieros, que busca cubrir los costos de transacción que involucran las colocaciones de montos pequeños y a sectores no atractivos para la banca tradicional.

El Bono de Articulación Financiera (BAF) es un instrumento que busca hacer frente directamente a una de las principales razones por las que para los intermediarios financieros no es atractivo atender a clientes con solicitudes de préstamos por montos pequeños. Este bono tiene por finalidad cubrir los costos de transacción en que incurre una entidad

al atender a clientes con solicitudes de financiamientos pequeños, es decir que lo que se busca es que los costos para realizar transacciones de este tamaño, menos el BAF deberían ser iguales al costo de colocar los mismos recursos en una plaza con características atractivas. Este mecanismo ha sido clave para que los intermediarios financieros se interesen en segmentos que de otra forma no se atenderían. Por otro lado el BAF es interesante por la forma a través de la cual es asignado el subsidio. Cada intermediario interesado en el BAF debe participar en una subasta. Este mecanismo hace que a medida haya más intermediarios interesados y más experiencia en ellos, el monto del subsidio por transacción se vaya reduciendo y finalmente el BAF se financia con una asignación presupuestal² que es propuesta por el ejecutivo y aprobada por el congreso en la discusión presupuestal anual, es decir no afectan los fondos del INDAP.

Finalmente, es necesario recordar que la existencia del BAF es posible debido a que INDAP es parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica que anualmente tiene una partida presupuestal. De no ser así, el subsidio tendría que ser financiado a partir de los beneficios generados por otros programas de la institución, lo que tendría implicancias sobre la cobertura y sostenibilidad del mecanismo.

3. Experiencia mexicana

Para el caso mexicano, la banca de desarrollo está conformada por 7 instituciones las cuales, cada una según sus condiciones de creación, obtienen recursos financieros en los mercados de dinero y capitales, interno y externos. Es importante destacar que alrededor de un 68% (para 2005) de los fondos se obtuvo en el mercado interno (depósitos a plazo y a la vista, colocaciones de títulos de deuda en el mercado interno y préstamos interbancarios).

En lo que respecta al apoyo financiero por parte del Estado o apoyos fiscales como formas de obtener recursos financieros y que pueden ser consideradas como una forma de subsidio, únicamente son dos las instituciones que se be-

2 Para el año 2009, la asignación presupuestal para el BAF correspondió a 1,040,704,245 pesos, que representa el 0.0044% del presupuesto total del Sector Público chileno para ese año, equivalente al 0.30% del presupuesto aprobado al Ministerio de Agricultura y el 0.68% del presupuesto del INDAP.

nefician: la Financiera Rural y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C (BANSEFI), siendo el objetivo principal de estos apoyos la promoción a los sectores que cada institución atiende.

El caso específico de la Financiera Rural, los fondos que recibió procedían de recursos presupuestales y el destino para el cual fueron entregados fue para apoyar la constitución de garantías líquidas y compensar los costos de acceso al crédito.

El caso del BANSEFI, los fondos que recibió igualmente provenían de recursos presupuestales, pero a diferencia de la Financiera Rural, estos recursos fueron destinados para la creación, desarrollo y apoyo de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, específicamente apoyando la modernización en infraestructura tecnológica y fortalecimiento institucional.

Junto con estas dos instituciones se encuentra la llamada Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual tiene por objetivo, impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías para créditos destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda para facilitar el acceso al crédito a aquellas personas que tradicionalmente no lo han tenido.

La Sociedad Hipotecaria Federal tiene una serie de programas de crédito (Trivelli, 2007), los cuales funcionan con diversos tipos de subsidios tanto en tasa de interés, montos o incluso combinaciones de estos, pero dedicados principalmente a la adquisición de vivienda. A continuación se describen brevemente cada uno de los programas que maneja, con la finalidad de enfocar que el tipo de subsidio que maneja La SHF, tiene una alta funcionalidad únicamente para este tipo de sectores:

a) PROSAVISHF, es el programa de crédito y subsidio a la vivienda, que permite a las personas con ingresos mensuales familiares de 4 y hasta 5 SMMVDF (Salario Mínimo Mensual Vigente en el Distrito Federal), adquirir una vivienda, nueva o usada, con un valor de has-

ta \$173,202. Si el interesado reúne \$8,250 para pagar el enganche, el Gobierno Federal, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo Nacional Económico para la Vivienda, otorga un subsidio de \$39,150 para complementar el pago de la casa y el remanente con un crédito hipotecario.

- b) CASASHF Salarios, es el programa de crédito que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media, nueva o usada, con valor aproximado entre \$166,000 y \$1,750,000. Las mensualidades se modifican conforme se incrementa el salario mínimo.
- c) CASASHF Mensualidades Fijas, es el programa de crédito que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media, nueva o usada, con valor aproximado entre \$166,000 y \$1,750,000. La tasa de interés y las mensualidades son fijas durante toda la vigencia del crédito. Este Programa de Crédito permite también mejorar las condiciones vigentes de créditos hipotecarios, por medio de la liquidación de pasivos contraídos con otras instituciones en la adquisición o construcción de vivienda en terreno propio.
- d) CREDITO SHF con Apoyo INFONAVIT, es el programa de crédito destinado a la adquisición de vivienda, nueva o usada, cuyo valor fluctúa entre \$166,000 y \$1,749,945 que, al amparo de la subcuenta de vivienda del derechohabiente en el INFONAVIT, permite reducir los montos de enganche requeridos para la adquisición de vivienda, bajo los programas tradicionales de crédito de Sociedad Hipotecaria Federal.
- e) Cofinanciamiento SHF-INFONAVIT, es el programa de crédito destinado a la adquisición de vivienda, nueva o usada, que otorgan de manera conjunta la Sociedad Hipotecaria Federal y el INFONAVIT y está dirigido a derechohabientes con ingresos de entre 6 y 10 salarios mínimos, que adquieran vivienda con valor entre \$250,000 y \$426,816 en el interior de la República; o entre \$250,000 y \$497,952 en el Distrito Federal.

III. Aproximación a la estimación del costo de los subsidios

Para este ejercicio de aproximación se hace necesario separar los dos tipos de acciones sobre las cuales se puede ejercer un impacto con un subsidio. Estas son:

- a) El impacto que tendría subsidiar la tasa de interés, es decir la cuantía en la que se debería compensar a los intermediarios financieros para que estos mantengan una tasa de interés preferente a lo largo de la vida de los créditos; y
- b) El impacto que tendría un subsidio directo sobre el monto de crédito otorgado o un subsidio en el costo de otorgamiento del crédito (a juicio del sector financiero), es decir atacando directamente los altos costos de otorgamiento que este tipo de actividades presentan para la banca tradicional.

Se utiliza como principal del crédito, el promedio de los montos de crédito manejados por los fideicomisos del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), es decir US\$5,000.00; la tasa de interés subsidiada se ha considerado en 10% y los plazos se han contemplado para 3 y 2 años. Sobre estos datos se ha llevado a cabo el ejercicio con diferentes tasas de interés de mercado para evaluar el impacto que tendría un subsidio.

Con el afán de calcular un monto de subsidio o tener un estimado sobre qué porcentaje del principal debería de subsidiarse, se procedió a obtener el valor presente de los flujos de las diferencias de interés pagadas para cada mensualidad entre los intereses pagados con una tasa del 10% (tasa subsidiada) y las diferentes tasas de mercado sugeridas, que además serían las consideradas como tasa de descuento. A continuación se presenta un cuadro resumen donde se han colocado dichos resultados.

Cuadro 1
Resumen de Montos y Porcentajes del Principal por tasas de mercado, a ser considerados como subsidio, (3 años plazo)

\$ 5,000.00		Monto a Tres Años	
Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Monto del subsidio considerando una Is = 10%	Diferencial cubierto por Subsidio
3	12.5%	\$186.79	2.5%
	15.0%	\$367.70	5.0%
	17.5%	\$542.82	7.5%
	20.0%	\$712.28	10.0%
	22.5%	\$876.16	12.5%
	25.0%	\$1,034.60	15.0%
	27.5%	\$1,187.70	17.5%
	30.0%	\$1,335.57	20.0%
	32.5%	\$1,478.33	22.5%
	35.0%	\$1,616.10	25.0%
37.5%	\$1,748.99	27.5%	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferencial de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la de mercado.

Cuadro 2
Resumen de Montos y Porcentajes del Principal por tasas de mercado, a ser considerados como subsidio, (2 años plazo)

\$ 5,000.00		Monto a Dos Años	
Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Monto del subsidio considerando una Is = 10%	Diferencial cubierto por Subsidio
2	12.5%	\$127.34	2.5%
	15.0%	\$251.95	5.0%
	17.5%	\$373.87	7.5%
	20.0%	\$493.11	10.0%
	22.5%	\$609.73	12.5%
	25.0%	\$723.76	15.0%
	27.5%	\$835.24	17.5%
	30.0%	\$944.19	20.0%
	32.5%	\$1,050.66	22.5%
	35.0%	\$1,154.69	25.0%
37.5%	\$1,256.31	27.5%	

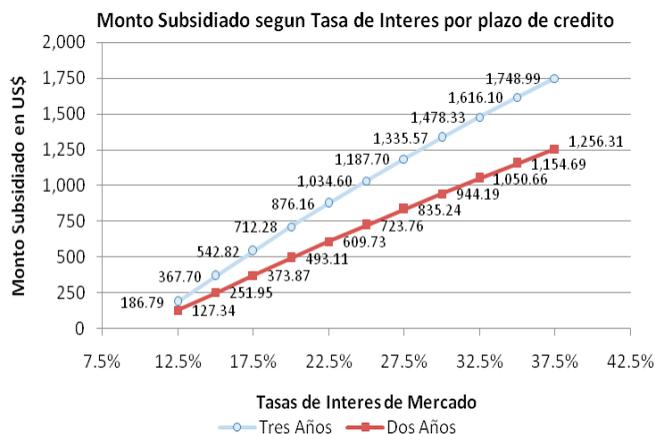
Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferencial de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la de mercado.

El comportamiento de los montos a subsidiarse para cada tasa de interés de mercado (siempre tomando como referencia las cuotas al 10% anual) y plazos de tres y dos años, se muestra en la gráfica 1.1, reflejando el impacto del plazo en el monto del subsidio.

Gráfico 1

Monto Subsidiado según Tasa de Interes por lazo de crédito



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de tasas de interés

Nota: El monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la tasa de mercado.

La comparación de los diferenciales de tasas de interés pagados por un préstamo de US\$5,000.00 reporta un valor a compensar de US\$542.82 en un plazo de tres años, si la tasa en el mercado es de 17.5% en promedio; este valor sería el estímulo para que el intermediario otorgue el crédito a la tasa preferente de 10% y se podría entregar al intermediario como una prima al inicio del préstamo, o mediante entregas mensuales de los diferenciales resultantes durante la vigencia.

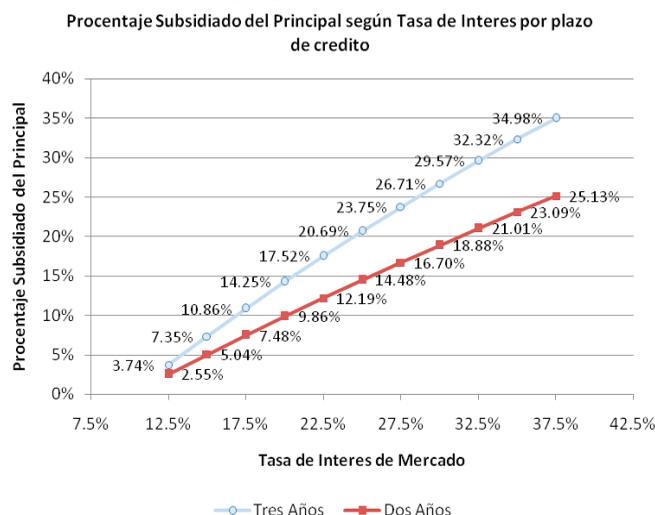
El pago de la compensación como una prima inicial equivaldría a financiar una proporción del crédito por parte del Estado, de la cual el intermediario obtendría rendimientos al invertirla a tasas de mercado, mientras que recibiría el 10% en los pagos del deudor. Considerando el diferencial para una tasa de 17.5%, la proporción del crédito a subsidiar se calcula en 10.86%. Por supuesto, este mecanismo

estaría condicionado a estimaciones precisas de las tasas de interés futuras.

Ahora, si se considerara un crédito siempre de US\$5,000.00 pero esta vez a un plazo de 2 años y cuya tasa anual de mercado sería de 17.5%, entonces el porcentaje cubierto del principal como subsidio sería de 7.48%, como se aprecia en el gráfico 1.2.

Gráfico 2

Porcentaje Subsidiado del Principal según Tasa de Interes por plazo al crédito



Fuente: Elaboración propia

En los cuadros siguientes (Cuadro 1.3 y 1.4) se ha elaborado un ejercicio calculando los costos de 500, 1,000 y 5,000 créditos cuyos desembolsos rondan el promedio de los montos de crédito manejados por los fideicomisos del BMI, es decir US\$5,000.00, así mismo se ha considerado que la tasa de interés subsidiada (is) es del 10% anual y tomando diferentes tasas de interés de mercado se construyó una matriz de resultados con la finalidad de medir el impacto aproximado de diferentes escenarios sobre el tema subsidio a la banca de desarrollo, en las arcas del Estado.

Cuadro 3

Costo Total Aproximado del Subsidio para Créditos según plazo, tasa de interés de mercado y número de créditos subsidiados al año, (US\$ y 3 años plazo)

Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Costo del subsidio para el total del Plazo pactado de un Credito considerando una Is = 10% (US\$)	Total de nuevos Créditos subsidiados al año	Total del Costo del Subsidio para X cantidad de Créditos en un año (US\$)
3	15.0%	\$367.70	500	\$ 183,849.46
	15.0%	\$367.70	1,000	\$ 367,698.92
	15.0%	\$367.70	5,000	\$ 1,838,494.59
	20.0%	\$712.28	500	\$ 356,137.52
	20.0%	\$712.28	1,000	\$ 712,275.05
	20.0%	\$712.28	5,000	\$ 3,561,375.23
	25.0%	\$1,034.60	500	\$ 517,299.49
	25.0%	\$1,034.60	1,000	\$ 1,034,598.99
	25.0%	\$1,034.60	5,000	\$ 5,172,994.93
	35.0%	\$1,616.10	500	\$ 808,050.00
	35.0%	\$1,616.10	1,000	\$ 1,616,099.99
	35.0%	\$1,616.10	5,000	\$ 8,080,499.95

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El costo unitario del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada (Is) del 10% y la tasa de mercado respectiva.

Cuadro 4

Costo Total Aproximado del Subsidio para Créditos según plazo, tasa de interés de mercado y número de créditos subsidiados al año, (US\$ y 2 años plazo)

Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Costo del subsidio para el total del Plazo pactado de un Credito considerando una Is = 10% (US\$)	Total de nuevos Créditos subsidiados al año	Total del Costo del Subsidio para X cantidad de Créditos en un año (US\$)
2	15.0%	\$251.95	500	\$ 125,976.81
	15.0%	\$251.95	1,000	\$ 251,953.61
	15.0%	\$251.95	5,000	\$ 1,259,768.05
	20.0%	\$493.11	500	\$ 246,556.97
	20.0%	\$493.11	1,000	\$ 493,113.94
	20.0%	\$493.11	5,000	\$ 2,465,569.70
	25.0%	\$723.76	500	\$ 361,881.98
	25.0%	\$723.76	1,000	\$ 723,763.96
	25.0%	\$723.76	5,000	\$ 3,618,819.80
	35.0%	\$1,154.69	500	\$ 577,344.27
	35.0%	\$1,154.69	1,000	\$ 1,154,688.53
	35.0%	\$1,154.69	5,000	\$ 5,773,442.67

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El costo unitario del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada (Is) del 10% y la tasa de mercado respectiva.

IV. Conclusiones

La presencia de banca de desarrollo en la región latinoamericana es un fenómeno que se remonta hacia finales del siglo XIX, comenzando una etapa de desarrollo acelerado desde 1930 como consecuencia directa de los efectos de la crisis de 1929.

La evolución de dicho tipo de banca se puede separar en dos grandes grupos, el primero desde finales del siglo XIX hasta 1980, caracterizado por IFD's principalmente estatales con una concepción fuertemente asociada a los subsidios, especialmente en tasas de interés, niveles de rentabilidad y eficiencia operativa relegados a un segundo plano. Esta situación llevó a que para 1970 la mayoría de estas IFD's no fuesen rentables, sumado a las duras críticas sobre la obstaculización que estas hacían al desarrollo de los mercados de capitales.

Para la década de 1980, se impulsó en la región una reforma financiera profunda a las IFD's, tanto en su funcionamiento como un replanteamiento en sus objetivos. A partir de estas reformas y a inicios de 1990, momento en el que se puede comenzar a hablar de un segundo grupo en la banca de desarrollo regional, las IFD's comienzan a trazarse nuevos objetivos respecto a rentabilidad financiera, búsqueda de eficiencia operativa, entrar en la competencia de mercado con el resto del sistema financiero para lograr una buena colocación de recursos de financiamiento así como para la obtención de fuentes de financiamiento, mejora en los procesos de selectividad de proyectos a financiar así como también una menor dispersión de tipos de proyectos, mejor manejo del riesgo crediticio al ser más rigurosos a la hora de otorgar financiamientos y buscar evitar a toda costa las llamadas "fallas del Estado", constituyéndose así las bases para la actual banca regional de desarrollo.

En la actualidad son escasas las IFD a nivel regional que aún persisten en la utilización de subsidios y prácticamente este tipo de políticas, llevadas a cabo por parte del Estado, únicamente se utilizan en impulsar financiamiento para adquisición o construcción de viviendas por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad (como es el caso de México con la Sociedad Hipotecaria Federal) o en su defecto se orienta a compensar los costos de otorgamiento de los intermediarios financieros con la finalidad de promover

la atención a los sectores de la economía menos atractivos a la banca comercial (caso argentino y chileno).

Una de las formas de operación que al interior de las bancas de desarrollo en la región latinoamericana está siendo más utilizada para fomentar la atención a los sectores menos atractivos o más riesgosos es el de instituciones mixtas (instituciones de primer y segundo piso al mismo tiempo), permitiendo una reducción de costos operativos y mejorando el manejo de riesgo para que estas IFD's puedan ofertar líneas de créditos o recursos de financiamiento a condiciones más competitivas que la banca comercial tradicional y al mismo tiempo obtener otras fuentes de fondeo para este tipo de programas crediticios que permitan ampliar la atención a sectores que por tradición no han sido atendidos.

El ejercicio acerca del impacto de un subsidio a pequeños deudores, reporta un costo máximo que ronda US\$8 millones en un año, pagaderos como una prima a los intermediarios financieros en compensación de un diferencial de hasta 25 puntos porcentuales, para el otorgamiento de préstamos a un máximo de cinco mil usuarios, con un monto promedio de US\$5,000.00 a un plazo de 3 años.

Bibliografía

- ALIDE, Asociación latinoamericana de instituciones financieras de desarrollo (1997): "Primera consultoría regional sobre retos de los bancos de desarrollo nacionales en América Latina", Lima, Perú, Junio de 2006.
- Titelman, D. (2003), "La Banca de Desarrollo y el Financiamiento Productivo". Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Anaya, M. (2006), "La Banca de Desarrollo en México" CEPAL, México, Octubre de 2006.
- Calderón, R. (2005), "La Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe". Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (2007), "Banca de Desarrollo para el Agro: experiencias en curso en América Latina". Octubre de 2007.