

## Banca Nacional de Desarrollo en Chile

El 22 de junio del 2022, en marco de lo comprometido en el programa de Gobierno del Presidente Gabriel Boric, el Ministerio de Economía conformó un grupo de trabajo para desarrollar una propuesta y dar vida a un “Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo”. Este grupo está conformado por: Ministerio de Hacienda, dos representantes de CORFO, dos representantes del Banco Estado, un representante de la CMF, y dos académicos. Además, se cuenta con instituciones invitadas como el Banco Central o el Consejo Fiscal Autónomo, entre otros.

El desafío del desarrollo económico es una preocupación de primer orden en todos los países del mundo, a pesar de que muchos han tomado un rumbo más definido para ello, es siempre una tarea necesaria de atender. El desafío descansa principalmente en que no se puede entender el desarrollo a secas, siendo necesario resguardar con ello la sostenibilidad, la resiliencia del mercado financiero, la inclusión, y varios otros principios ordenadores propendiendo a un cambio estructural sostenible de la matriz productiva del país, mediante la inversión en sectores económicos estratégicos y de alto potencial tecnológico, con especial atención en las actividades claves para enfrentar los desafíos de mitigación y adaptación al cambio climático.

La actual estructura productiva del país está basada en la explotación de las actuales ventajas competitivas, las que han evolucionado a partir de las señales de mercado y donde el Estado ha tenido un rol secundario en la planificación del desarrollo. La implementación de una Banca Nacional de Desarrollo es entonces una oportunidad para dirigir la producción, cambiando las señales del mercado y fomentando así nuevas ventajas competitivas que permitan al país promover un desarrollo sostenible.

### I. ¿Qué es una Banca Nacional de Desarrollo y por qué es importante?

En términos generales, una Banca Nacional de Desarrollo es una institución financiera que busca fomentar el desarrollo económico y social de un país o una región, entregando servicios financieros focalizados en proyectos de inversión, infraestructura, planes y programas que contribuyan al desarrollo, mejora y crecimiento de la economía. Una entidad de ese tipo tiene como objetivo el financiamiento de proyectos de largo plazo que pueden ser de interés estratégico para el país, pero no necesariamente financiables por la banca comercial por su menor retorno inicial y alto riesgo.

Los bancos nacionales de desarrollo (BND) pueden tener un impacto significativo en la movilización de recursos para impulsar y apoyar una estrategia de desarrollo focalizada en sectores económicos del país. En su rol, los BND pueden proporcionar apoyo no sólo financiero sino también técnico - profesional para implementar una agenda de desarrollo sostenible, verde e inclusivo, tal como lo ha destacado en distintos informes la OCDE. Junto con ello, contar con un Bando Nacional de Desarrollo facilita la coordinación con organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por ejemplo) que tienen objetivos similares y contribuyen los mismos objetivos, pudiendo así promover reformas normativas e institucionales que faciliten los flujos de financiamiento públicos y privados. Hasta febrero de 2021, los BND de América Latina y el Caribe habían

comprometido el equivalente a 90.000 millones de USD para apoyar financieramente a los países de la región en miras de paliar los efectos del COVID-19 y sentar las bases para una recuperación climáticamente sostenible. Esto incluye ayudar a promover el financiamiento contracíclico, la inclusión financiera y la sostenibilidad ambiental, en particular mediante la lucha contra el cambio climático (Griffith y Jones *et al.*, 2021).

Los BND pueden también aportar una gran variedad de beneficios localmente, proporcionando diversos instrumentos financieros para liberar y ampliar las fuentes de financiación de forma directa o a través de bancos comerciales, proporcionando recursos en moneda local, facilitando así el camino para el desarrollo de mercados financieros nacionales y subnacionales más fuertes a largo plazo (Finance in Common, 2021). Lo anterior es posible porque uno de los objetivos principales de la BND es ofrecer productos financieros adaptados a las necesidades que requiere solventar la agenda de desarrollo, aplicando instrumentos financieros como créditos de largo plazo, tasas de interés preferenciales, entrega de recursos a iniciativas poco con bajo retorno financiero privado pero estratégicas para el país, valorando el impacto social y económico (beneficio social) de los proyectos.

Además de lo anteriormente expuesto, el rol de los BND ha sido estratégico para el reimpulso económico de los países en tiempos de crisis. Durante la crisis financiera global de 2008-2009, cuando el préstamo por parte de instituciones financieras privadas disminuyó drásticamente, estas instituciones jugaron un papel importante y ayudaron a mitigar parcialmente las restricciones crediticias existentes. Situación similar ocurre con las consecuencias económicas del COVID-19, pues la banca de desarrollo no solo representa una fuente de financiamiento, sino también un organismo dotado de conocimiento y experiencia para focalizar los fondos, de forma tal que los gobiernos pueden respaldarse en estas instituciones para manejar programas de apoyo a la población, incluso siendo esenciales para extender el financiamiento hacia pequeños agentes de los cuales se posee poca información (Cull *et al.*; 2017). Según el informe de CEPAL “Financiamiento de la banca de desarrollo en el marco de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, la banca de desarrollo se desenvuelve en tres ámbitos que la convierte en uno de los instrumentos más potentes con los que cuentan los gobiernos para hacer frente a la crisis del coronavirus:

- i) Su capacidad para poder dispersar recursos de manera contracíclica en ambientes de alta incertidumbre, promoviendo la estabilidad económica a través de créditos en tiempos de crisis.
- ii) Su capacidad para atender a segmentos de la población no cubiertos por el sector financiero privado. Pudiendo así dirigir el financiamiento hacia los sectores que se incluyan en un plan de desarrollo nacional, llenando los vacíos de crédito o impulsando la demanda.
- iii) Su papel en la implementación (coordinación) y el financiamiento de estrategias de desarrollo de mediano plazo. Mejorando continuamente los estándares (financieros, seguridad, etc) en las instituciones que financian al igual que promoviendo la innovación y la sostenibilidad ambiental.

## II. ¿Cuál es la situación actual de Chile?

Chile en la actualidad no cuenta con un Banco Nacional de Desarrollo, sin embargo, existen al menos tres instituciones que cumplen objetivos similares, reduciendo las dificultades en cuanto a acceso, costo y

plazo de financiamiento. Aun así, es importante destacar que estos organismos han aplicado generalmente políticas productivas horizontales, sin privilegiar sectores productivos en particular.

(i) **Banco Estado**, banco público que dispone de sus instrumentos financieros para el público general, atendiendo y bancarizando a gran parte de las y los chilenos. El Estado entrega a través de este organismo beneficios económicos para la población general y para grupos de interés como microempresarios, por ejemplo.

(ii) **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**, es un servicio público descentralizado que cuenta con patrimonio propio y que tiene como objetivo crear capacidad emprendedora, de innovación y competitividad a la economía nacional, fortaleciendo el capital humano y el desarrollo tecnológico para mejorar la productividad de Chile.

(iii) **Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**, es un servicio público del Estado, dependiente del Ministerio de Agricultura, que tiene por objetivo proveer de financiamiento para el desarrollo económico, social y tecnológico al sector de la pequeña agricultura, a través de créditos directos

Algunos de los instrumentos financieros utilizados por estas instituciones en nuestro país han sido los indicados en la tabla 1:

**Tabla 1:** Principales instrumentos de apoyo al financiamiento en Chile, 2004

Problema	Beneficiario	Acción	Nombre instrumento	Institución
Acceso	Microempresas	Subsidio a costos de administración	Programa de Instituciones Financieras Intermedias	SERCOTEC (de CORFO)
			Bonos de Articulación Financiera	INDAP
		Crédito Directo	Banco Estado Microempresas	Banco Estado
		Innovación Financiera	Seguros de Salud y contra catástrofes	Banco Estado
	Pequeñas empresas	Garantías	FOGAPE	Banco Estado
	Pymes exportadoras	Garantías	Cobex	CORFO
	Nuevas empresas	Fondos de largo plazo	Línea de Capital de Riesgo	CORFO
	Pequeños agricultores	Crédito directo	Líneas de crédito	INDAP
		Garantías	Seguro Agrícola	CORFO
	Zonas especiales y otros	Garantías	SUCO - Inversiones	CORFO
Plazos	PYMES	Refinanciamiento	B11	CORFO
	PYMES regiones	Refinanciamiento	B15	CORFO
	Inversiones	Refinanciamiento y tasas	B14	CORFO

	medioambiente			
Costos	PYMES	Refinanciamiento	Línea factoring	CORFO
	Microempresas	Refinanciamiento	Línea intermediarios no bancarios	CORFO

Fuente: “Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno” (Rivas, 2004)

### III. Literatura y experiencia internacional

- Bertray *et al.* (2015) muestran empíricamente que los préstamos de la banca de desarrollo son menos procíclicos que los de la banca privada, en línea similar con el estudio de Brei y Schclarek (2013), en donde se demuestra con datos de 764 bancos de 50 países entre 1994 y 2009, que la banca pública aumenta sus préstamos en tiempos de crisis, mientras la banca privada los reduce.
- Se considera más probable que los actores del mercado, privados o públicos tengan mayores chances de seguir el camino del desarrollo y de lograr la rendición de cuentas de instituciones financieras a través de los bancos de desarrollo nacionales (Kring *et al.* 2019, Gallagher y Studart 2016). Esto lo miden a partir de la experiencia recabada en la crisis financiera de 2007-2009, donde se da cuenta que, ante la crisis, los bancos de desarrollo ampliaron la entrega de créditos, mientras que los bancos comerciales lo hicieron en una menor proporción.

#### a) México

México es un país con un importante desarrollo de la Banca de Desarrollo, definiéndolas en el sitio web del Gobierno de México como “*entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Tienen como objetivo fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación*”. El marco normativo que define los objetivos y funcionamiento de las instituciones de BND es la Ley Orgánica de Nacional Financiera, combinada con la Ley de Instituciones de Crédito.

Actualmente son seis las instituciones que constituyen el Sistema de Banca de Desarrollo Mexicano:

1. Nacional Financiera (NAFIN)
2. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
3. Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)
4. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
5. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)
6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aéreas y Armada (BANJERCITO)

Particularizando en una de las instituciones de mayor alcance, la Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN) es una institución de Banca de Desarrollo que tiene por objetivo “*promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y, en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.*” (Ley Orgánica de Nacional Financiera, 2014). NAFIN es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con un directorio que responde a lo estipulado a la Ley General de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituyéndose como un agente financiero del Gobierno Federal de México. El programa estratégico de NAFIN para los años 2020-2024 es derivado del Plan Nacional de Desarrollo mexicano y tiene tres ejes:

- (i) Fomento al desarrollo industrial nacional
- (ii) Impulso al desarrollo regional con base en las vocaciones productivas de cada región
- (iii) Impulsar y respaldar los proyectos económicos prioritarios del Gobierno Federal

**Tabla 2:** Facultades Nacional Financiera, México

<b>Fin</b>	Contribuir al crecimiento económico nacional impulsando el desarrollo de las empresas nacionales
<b>Facultades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país, propiciando el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región.</li> <li>- Establecer programas de financiamiento para apoyar actividades económicas con foco en la población indígena para incrementar su capacidad productiva.</li> <li>- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.</li> <li>- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior</li> <li>- Obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos para el cumplimiento de sus objetivos o para el aprovechamiento de recursos naturales.</li> <li>- Realizar estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios.</li> <li>- Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones.</li> <li>- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de créditos, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con otros sectores social y privado.</li> </ul>
<b>Alcance de los ejes</b>	<p>(i) Fomento al desarrollo industrial nacional</p> <p>Impulso de 26 subsectores productivos bajo dos criterios: tradicionales con un nivel de exportaciones superior a 2 mil millones de dólares y con encadenamiento productivo, y de alta tecnología con capacidad de generar ventajas competitivas.</p> <p>(ii) Impulso al desarrollo regional con base en las vocaciones productivas de cada región</p> <p>Financiamiento a las vocaciones productivas de las regiones, estableciendo proyectos estratégicos regionales y consistentes con esas vocaciones. Se busca impulsar aquellos proyectos que incrementen el encadenamiento productivo, preferentemente de sectores industriales.</p> <p>(iii) Impulsar y respaldar los proyectos económicos prioritarios del Gobierno Federal</p> <p>Impulsar, por medio de financiamiento y apoyo tecnológico los sectores definidos como prioritarios por el Gobierno Federal, entre los que se encuentran: el Tren Maya, la Refinería, el Aeropuerto, infraestructura portuaria, puentes fronterizos, fortalecimiento del sector energético, entre otros.</p>

Fuente: Ley Nacional Financiera S.N.C. y Programa Institucional 2020-2024 NAFIN

En términos generales, la normativa de BND en México buscan:

- Ampliar el acceso al crédito atendiendo a sectores estratégicos, a través de canales eficientes y transparentes.
- Entregar instrumentos financieros cuidando la sustentabilidad de mediano plazo de las instituciones.

- Fomentar la inclusión financiera en pos de la innovación, con perspectiva de género y potenciando la incorporación y mejora en tecnología y herramientas de grupos focalizados de la población (mujeres, pueblos indígenas, entre otros).

## b) Brasil (BNDES)

Brasil es otro país referente en esta materia en la región. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es la institución que en Brasil, desde 1952, juega un rol central en el fomento de la expansión de la industria y la infraestructura del país. Los objetivos estratégicos de esta institución son los descritos en la tabla 3. Para cumplir con estos objetivos, se establecen mandatos del funcionamiento de la banca, entre los que se encuentran: contar con financiamiento sólido, búsqueda de recursos financieros, comportamiento ético y transparente, y un compromiso en apoyar el crecimiento de una estructura productiva diversificada, integrada, dinámica, incluyente, sostenible y competitiva en Brasil. El BNDES constituye, al igual que en México, el principal agente financiero de largo plazo de Brasil, siendo formalmente una empresa pública que cuenta con un directorio corporativo, siendo fiscalizado por el Consejo Fiscal y el Consejo de Administración de Brasil.

**Tabla 3:** Objetivos estratégicos BNDES

Fábrica de proyectos y servicios	Créditos y garantías	Mercado de capitales
Establecimiento de alianzas con el sector público, con nuevas inversiones y con operadores calificados	Prioridad de proyectos que generen empleos e ingresos, aumenten la productividad y competitividad del país y mejores la calidad y la eficiencia de los servicios públicos	Reciclaje de inversiones maduras y expansión de la oferta de fondos de crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, la innovación e infraestructura.

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

Similar a lo que ocurre en México, el BNDES es articulador del Sistema BNDES integrado por: (i) BNDES, (ii) FINAME y, (iii) BNDESPAR. FINAME tiene una función particularmente focalizada en la entrega de recursos para financiar operaciones de compra, venta y exportación de máquinas y equipamientos de producción local, de igual forma, realizar importación de bienes de esas mismas características producidos fuera del país. Por su parte, BNDESPAR es una sociedad por acciones que realiza operaciones de capitalización de emprendimientos controlados por grupos privados.

## IV. Conclusiones

La existencia de una Banca Nacional de Desarrollo debe alinearse con los objetivos estratégicos que el país establezca para el desarrollo de su economía. Un primer paso para ello, es definir cuál es la estrategia industrial que se buscará potenciar, pues con ello se puede dilucidar el rol que tendrá la BND. Para el Banco Mundial (1993), la política industrial son los esfuerzos del estado para promover el crecimiento basado en un incremento productivo. Una política industrial horizontal está dirigida a todos los sectores económicos sin distinción, mientras que una política industrial vertical focaliza esfuerzos en potenciar un sector económico particular. Bajo la premisa de que el mercado no es el mejor asignador de recursos y que el ajuste “automático” no brinda un resultado óptimo, resulta clave contar con un instrumento financiero como la Banca Nacional de Desarrollo que potencien sectores productivos estratégicos para el presente y futuro del país, mejorando la competitividad interna y desarrollando capacidades en las empresas para diseñar, producir, crear e innovar en el país.

## V. Referencias

- Barrenengoa, Amanda. (2022). Desarrollo e integración en clave sudamericana: el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil (2003-2016). *Si Somos Americanos*, 22(2), 181-205. Disponible [aquí](#).
- Banco Mundial. (1993). Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Bertay, A. C., Demirgüç-Kunt, A., & Huizinga, H. (2015). Bank ownership and credit over the business cycle: Is lending by state banks less procyclical? *Journal of Banking & Finance* 50, 326-339
- Brei, M., & Schclarek, A. (2013). Public bank lending in times of crisis. *Journal of Financial Stability* 9(4), 820-830.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022). Ley de Instituciones de Crédito. Disponible [aquí](#).
- Cipoletta Tomassian, G., & Abdo, T. (2021, diciembre). Financiamiento de la banca de desarrollo en el marco de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Finance in Common (2021), Joint Declaration of the Alliance of Subnational Development Banks. Disponible [aquí](#)
- Gallagher, K. and Studart, R. (2016). “Sustainable infrastructure for sustainable development: The Role of National Development Banks”.
- Griffith-Jones, S., Netto de A.C. Schneider and Pereira, R., (2021), The future of national development banks and the green recovery, InterAmerican Development Bank, Washington, DC.
- Kring, W.N. and Gallagher, K. (2019). “Strengthening the Foundations? Alternative Institutions for Finance and Development”. *Development and Change*, 50:3-23.
- Nacional Financiera S.N.C (2020). Programa Institucional Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Disponible [aquí](#)
- OECD et al. (2021), Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación, OECD Publishing, Paris. Disponible [aquí](#).
- OECD et al. (2022), Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa, OECD Publishing, Paris. Disponible [aquí](#).
- Rivas, G. (2004). Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno. CEPAL. Disponible [aquí](#).

