

La experiencia de España en el financiamiento del desarrollo y sus instrumentos institucionales

*Mario Muñiz de las Cuevas**

La banca pública española ha sido hasta fechas recientes poco más que un mecanismo para canalizar recursos hacia ciertos sectores —seleccionados con criterios políticos— para promoverlos con créditos subvencionados. La progresiva liberación del sistema financiero español, como parte de una política para mejorar la eficiencia del sistema económico, recibió un impulso decisivo en los años ochenta.

Fruto de ello fue el profundo cambio que se operó en las estructuras de las entidades bancarias de capital público, que adoptaron su gestión operativa a la que desarrolló el resto de las instituciones financieras del país. El aspecto más importante de esa reforma operativa se basó en la obtención de fondos en los circuitos ordinarios de un mercado muy competitivo. Ello suponía romper con el modelo de funcionamiento prevaleciente durante largo tiempo, que podría calificarse de cerrado y autosuficiente. Junto a ese proceso de captación de recursos en régimen de competencia, la banca pública amplió su gama de servicios financieros, especialmente las operaciones crediticias a medio y largo plazos y en apoyo a los

objetivos de política económica en condiciones que reflejaran las relativas a los costos de captación pactados.

Breve reseña histórica del crédito oficial

Hasta 1958, cuando se promulgó la Ley sobre Entidades de Crédito a Medio y Largo Plazo, en España no puede hablarse de crédito oficial en sentido estricto, pues de hecho no había homogeneidad y coordinación entre sus instituciones.

A comienzos del decenio de los ochenta, la actividad de la banca pública se concentraba en cuatro entidades que dirigían sus respectivas funciones hacia las siguientes áreas económicas, principalmente: construcción y compra de viviendas, industria, agricultura y administraciones locales. Sus orígenes se remontan a 1872, en el caso del Banco Hipotecario de España y a 1920 en el del Banco de Crédito Industrial. Ambos nacieron al concesionarse a entidades particulares actividades privilegiadas de préstamos que se consideraba necesario estimular y cuyo desarrollo había rehusado acometer el sector privado tradicional. En cambio, el Banco de Crédito Agrícola (que de 1925 a 1962 se denominó Servicio Nacional de Crédito Agrícola) y el Banco de Crédito Local de

* Presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO), España.

España, fundado en 1925, fueron impulsados directamente por el sector público y nacieron como órganos de la administración del Estado.

El Banco Exterior de España se fundó en 1928 como un banco comercial (condición que conservó cuando fue nacionalizado en 1971) destinado a fomentar el comercio exterior del país, contándose para ello con una subvención inicial del Gobierno. No obstante, en los años recientes esta entidad concentró gran parte de su actividad en operaciones típicas de un banco comercial, permitiéndole ocupar una posición de primera línea en los negocios con el extranjero.

Por último, la Caja Postal de Ahorros, fundada en 1909, tenía el carácter de organismo autónomo y se convirtió en sociedad estatal. En los años recientes centró sus operaciones en el segmento de mercado minorista y amplió de modo importante la oferta de productos y servicios financieros.

Antes de los años ochenta el modelo de funcionamiento del denominado crédito oficial era, como se dijo, cerrado y autosuficiente. El flujo de recursos financieros que llegaba a las entidades procedía, casi exclusivamente, del Tesoro, el cual emitía anualmente un determinado volumen de títulos (cédulas para inversiones) que se colocaba de forma compulsiva entre instituciones de depósito, bancos privados y cajas de ahorro. Con tales recursos se podía mantener una corriente de fondos prestables que, por las bajas tasas de interés aplicadas, garantizaban una demanda crediticia superior con creces a la oferta. La diferencia entre el precio de los créditos y la tasa establecida para tales dotaciones —fijados ambos administrativamente— le aseguraban a las entidades el equilibrio financiero, al menos en sus márgenes de intermediación.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de 1971, al Instituto de Crédito Oficial (ICO) se le asignaron funciones puramente administrativas e interventoras, dada su configuración como organismo autónomo del Estado (en 1988 se convirtió en sociedad estatal como entidad de crédito). Como parte de sus actividades, cada año el ICO distribuía a las entidades oficiales de crédito los medios financieros que obtenía y señalaba las directrices para financiar, con carácter prioritario, determinadas actividades en función de la política general fijada por el Gobierno.

El resultado de tal modelo de funcionamiento en las mismas entidades puede sintetizarse en tres aspectos, estrechamente interrelacionados:

1) *Racionamiento del crédito.* En la medida en que el precio se situaba por debajo del punto de equilibrio, con una demanda ampliamente superior a la oferta, fue necesario establecer un sistema de autorizaciones que limitaba la cuantía del crédito para cada uno de los bancos. Tales cuotas se aplicaban también a los posibles demandantes de crédito, para evitar que las operaciones activas se centralizaran en Madrid.

2) *Marcada estructura burocratizada.* Tal fenómeno se debía, en buena parte, a la extremada especialización de cada entidad en sus funciones crediticias, la cual, a su vez, originó una escasa diversificación en la oferta de productos y servicios financieros. Por otra parte, los procedimientos de gestión crediticia con la clientela se caracterizaban por su rigidez debido a la reducida autonomía de estas entidades frente a los órganos de la administración.

3) *Reducida adaptación a la competencia en el mercado bancario.* Los efectos de esta conducta provocaron una relativa escasez de medios de infraestructura (red de oficinas, equipos informáticos...) que afectaba sobre todo la relación comercial con los clientes, pero también el seguimiento preciso de las operaciones de las propias entidades.

La modernización de la banca pública

En los años ochenta ocurrieron diversas transformaciones en los ámbitos jurídico y operativo de las entidades públicas de crédito, que se convirtieron en auténticas entidades de crédito, en competencia por la captación de recursos y ampliaron notablemente su oferta de productos y servicios financieros.

Los antecedentes más inmediatos de tal proceso de reforma se encuentran en los llamados Acuerdos de la Moncloa de 1977, que constituían un programa de saneamiento y reforma de la economía española. Entonces había desequilibrios cuya magnitud impedían dar continuidad al crecimiento del producto interno sin dañar significativamente la estabilidad general. Las referencias al crédito oficial se enmarcaban en la política de llevar a la economía por líneas de mayor flexibilidad, a fin de que los mecanismos del mercado desempeñaran un papel más destacado que en el pasado. En este entorno se insistía en la necesidad de ampliar las fuentes de financiamiento por medio de los circuitos ordinarios, así como de reforzar el empleo de criterios bancarios en la política de inversión de las entidades.

Como esto representaba una clara ruptura con el modelo anterior, las entidades de crédito de capital público entraron en un período no exento de considerables dificultades de orden operativo. Se trataba de que hicieran compatible la atención preferente a las líneas de política económica y la apertura hacia nuevas áreas de actividad con la obtención de recursos financieros en un mercado muy competitivo.

El proceso de liberación del sistema financiero español, iniciado en la segunda mitad de los años setenta, recibió un impulso decisivo con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en enero de 1986. Al año siguiente se suprimió el coeficiente de inversión obligatoria para los bancos y las cajas de ahorro en el tramo correspondiente a las cédulas para inversiones, medida de trascendental importancia para la actividad intermediadora del crédito oficial. Mucho antes, al iniciarse la crisis del petróleo y las

materias primas de 1973 (cuyos efectos fueron más intensos en España que en otras economías de su entorno) se hizo notoria la imposibilidad de continuar con el modelo de financiamiento establecido, ante la gran demanda de recursos procedente de los sectores productivos más afectados. Para sostener la actividad de los bancos públicos, a partir de 1979 el ICO demandó fuertes volúmenes de fondos al Tesoro, el cual tuvo que acudir de forma creciente al endeudamiento presupuestario ante las dificultades para financiar con cédulas la totalidad de dichos recursos.

En 1986, el ICO comenzó a estructurar el Plan Estratégico que aplicó dos años más tarde, al transformarse en el *holding* bancario poseedor de la titularidad de las acciones representativas del capital de las cuatro entidades oficiales de crédito. El objetivo básico del Plan fue definir un modelo de actuación del grupo público, con un fuerte grado de integración y coordinación, a fin de hacerlo competitivo y rentable, procurando en todo momento preservar su solidez patrimonial. Su mayor actividad en el mercado debía ser compatible con el mantenimiento de las operaciones crediticias en apoyo de programas de política económica en sectores clave para el desarrollo del aparato productivo y en áreas de interés social.

Entre las transformaciones referidas cabe mencionar la supresión de las "autorizaciones de crédito", pues uno de los objetivos centrales de la reforma emprendida fue aumentar la autonomía de las entidades públicas de crédito. A partir de 1984 el consejo de administración de cada entidad comenzó a determinar las concesiones anuales de crédito. Sólo los préstamos excepcionales (destinados a hacer frente, en general, a las consecuencias de catástrofes naturales) y determinados proyectos de política económica se mantuvieron como susceptibles de financiamiento directo del Tesoro.

Principales estrategias

En el Plan Estratégico para el grupo financiero se incluyen medidas específicas, las más significativas de las cuales se abordan a continuación de manera esquemática.

Intensificar la captación de recursos en el mercado

La emisión de títulos a mediano y largo plazos constituía uno de los principales mecanismos de financiamiento del grupo, sobre todo en la primera fase del nuevo modelo de actuación, tanto por el tipo de actividad crediticia que realizaban las entidades públicas, como por las limitaciones para captar depósitos del público debido a su escasa red de sucursales.

En consecuencia, el Grupo ICO se afianzó como el primer emisor de renta fija de España, después del Tesoro, y sus bonos adquirieron gran relevancia. En esta misma línea de actuación, intensificó su presencia en los mercados internacionales de capitales para diversificar la captación de recursos ajenos.

En una fase posterior, algunas entidades mantuvieron una evidente especialización en sus operaciones pasivas, y los flujos recibidos por el Grupo procedieron de las diversas fuentes que el mercado ofrecía, lo que cambió de manera significativa la estructura financiera del grupo, con su lógica contrapartida en la composición de la cartera crediticia. Por lo que se refiere a este último aspecto, cabe mencionar que ya en 1990 la participación de las operaciones realizadas en condiciones de mercado superaba con amplitud 50% del activo total, tanto en el caso del Banco Hipotecario de España como en el de Crédito Industrial.

Aumentar la oferta de servicios financieros

Con base en dos estrategias, profundizar la especialización de cada banco y dirigirse principalmente al grupo de clientes más próximo a su actividad principal, se buscó desarrollar una gama de productos y servicios capaz de satisfacer las necesidades financieras de los clientes, las cuales experimentaron un extraordinario aumento en pocos años y adquirieron alto grado de complejidad y refinamiento.

Junto a la mayor oferta en esta gama propia de la actividad bancaria se dio atención preferente a la prestación de servicios complementarios o parabancarios, mediante empresas con participación mayoritaria de los bancos y el propio Instituto. Destaca la actividad lograda en los servicios relacionados con inversión mobiliaria, capital de riesgo, arrendamiento financiero, fondos de pensiones y seguros.

Impulsar las inversiones en medios funcionales

Una acción comercial dirigida a diversificar significativamente la actividad financiera del Grupo implicaba la existencia de una estructura organizativa capaz de desarrollar con eficacia las funciones de gestión y control. Por tanto se requería aumentar la cobertura de la red de oficinas y de los sistemas informáticos. Como resultado de esta estrategia, junto a la importante ampliación de la red de los bancos, se abrieron "sucursales integradas", que ofrecían todos los productos y servicios del grupo financiero, con el doble objetivo de ahorrar costos y mejorar la atención al cliente. Para homogeneizar la infraestructura en equipos y aplicaciones en el área de informática se creó una sociedad en la que se integraron medios y equipos humanos del Grupo.

El ICO como agente financiero del Gobierno

Al finalizar el decenio de los ochenta las diversas entidades de crédito con capital público culminaron con éxito sus respectivos planes estratégicos y se hicieron más competitivas y solventes. En 1991 se pudo ya establecer una nueva organización de las mismas, adecuada para competir eficientemente en

un mercado financiero abierto e integrado como el que producirá la creación del mercado único europeo en 1993.

Como consecuencia de tal organización, para el ICO también comenzó una nueva etapa en su actividad como entidad financiera del Gobierno. Enseguida se describe de modo somero cuál será su previsible marco de actuación, tanto desde la vertiente de inversión, como desde la relativa a las diversas vías para captar pasivos.

La concepción del ICO responde en gran medida a los modelos del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de la CE que han acreditado su eficacia como instituciones financieras de desarrollo. En este sentido, la actividad primordial del ICO será cubrir los ámbitos de financiamiento a largo plazo necesarios para desarrollar determinados sectores y regiones de la economía española. Deben mencionarse tres aspectos generales que definirán esa actividad.

1) Con excepción de las operaciones que podrían denominarse específicas, normalmente asociadas al cumplimiento de objetivos de política económica, el ICO actuará siempre con carácter subsidiario o complementario con el resto de entidades crediticias. Ello significa que la actividad del Instituto se desarrollará bien de modo concertado con los organismos de crédito del sistema financiero, bien de forma directa en todos los sectores de la economía que requieran financiamiento complementario del que reciban de dichas entidades de crédito.

2) El carácter estratégico de las inversiones orientará la actividad crediticia del ICO. En concreto se verá la repercusión de éstas en el equilibrio regional-sectorial, la creación de empleo y la mejora en la productividad de la economía española. Dado que tales proyectos de inversión suelen requerir dilatados períodos para madurar, la amortización a largo plazo será una de las características fundamentales de los préstamos que conceda el Instituto.

3) El régimen de actuación del ICO se basará en el equilibrio financiero. Esto significa que aun cuando las operaciones se realicen con rigor económico (viabilidad de la inversión, garantías de recibo, etc.), en el Instituto no privan los objetivos de rentabilidad. Sus reducidos costos de transformación, así como la estructura financiera de su balance, le conceden una elevada capacidad para ofrecer sus créditos con tasas atractivas, siempre dentro de la banda baja del mercado.

Un resumen de las operaciones y proyectos que financiaría el ICO, podría agruparse en dos grandes áreas:

1) *Actividad internacional*: recogería fundamentalmente las funciones de apoyo a la política económica del Gobierno, con las siguientes actividades:

■ Crédito a las exportaciones en cualquiera de sus dos modalidades:

a) Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) referido a créditos al comprador y suministrador, y b) administración y gestión por cuenta del Estado de los créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

■ Canalización de operaciones crediticias del BEI a proyectos de interés público.

■ Administración y gestión, por cuenta del Estado, de los préstamos a otros gobiernos.

■ Operaciones con instituciones públicas extranjeras en el marco de los convenios que España suscriba.

2) *Proyectos sectoriales y regionales*. En su labor de canalizar recursos a sectores o regiones seleccionados, el ICO dará atención preferente a las inversiones para ampliación o mejora de infraestructuras y, más específicamente, a cuantos proyectos permitan incrementar la competitividad de la economía española. Como banco de desarrollo debe perseguir también el impulso de la pequeña y mediana empresas, dándoles acceso al crédito a medio y largo plazos. Entre las actividades específicas a las que el ICO deberá dirigir sus operaciones activas figuran las de comunicaciones, transporte, energía, implantación de nuevas tecnologías, turismo, agroalimentación, vivienda y urbanismo, etcétera.

El Gobierno español presentó recientemente el Programa de Convergencia 1992-1996, tras la aprobación en el Consejo Europeo de Maastricht del nuevo Tratado de Unión Económica y Monetaria. Al ICO se le asignan dos líneas básicas de actuación en el desarrollo del citado Programa. La primera se relaciona con el objetivo de lograr un mayor equilibrio interregional. Así, se establece que para preservar el crecimiento armónico de las diversas comunidades autónomas, el Estado creará en el Instituto una línea de crédito a tasa de interés preferencial para financiar actividades productivas en las provincias cuyo ingreso per cápita esté por debajo de la media española. La segunda se inscribe en la política de vivienda y busca alentar el desarrollo de suelo para vivienda mediante una línea de crédito a largo plazo para financiar la formación de los patrimonios públicos de suelo.

Por lo que se refiere a la política de captación de recursos, cabe destacar por último que el instrumento prioritario serán las emisiones de renta fija a medio y largo plazos, básicamente en el mercado nacional. Mantener la posición de liderazgo que ha conseguido en los últimos años en este mercado permitirá al ICO continuar emitiendo su producto estrella (los "bonos ICO") que goza de amplia difusión e imagen. Sólo en casos excepcionales y para atender requerimientos expresos del Gobierno, el Instituto recurriría a recursos presupuestarios y ello como mero administrador de tales fondos, los cuales tendrían, además, un fin específico. Desde luego se continuarán captando recursos en los mercados internacionales con emisiones de eurobonos o con préstamos, aunque su carácter será fundamentalmente sustitutorio de los ICO. □