

2013

BANCOS PÚBLICOS
DE DESARROLLO
**¿HACIA UN NUEVO
PARADIGMA?**

Fernando de Olloqui, Editor

Instituciones para la gente



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BANCOS PÚBLICOS
DE DESARROLLO
**¿HACIA UN NUEVO
PARADIGMA?**

Washington, DC • 2013



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Bancos públicos de desarrollo : ¿hacia un nuevo paradigma? / Fernando de Olloqui, editor ; Martin Chrisney ... [et al].
p. cm.

ISBN 978-1-59782-167-4

Incluye referencias bibliográficas.

1. Development banks. 2. Development credit corporations. 3. Economic development. 4. Development banks—Evaluation. 5. Development banks—Environmental aspects. I. Olloqui, Fernando de. II. Chrisney, Martin. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo.

HG1976.L29 B36 2013

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Código de publicación: IDB-BK-116
Códigos JEL: H81, G21 y G28
Palabras clave: finanzas, bancos público de desarrollo

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC).

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti.

Diagramación: The Word Express, Inc.

Fotos: Todo el material fotográfico pertenece al Banco Interamericano de Desarrollo.

AGRADECIMIENTOS.....	V
ACERCA DE LOS AUTORES	VII
PREFACIO	XI
INTRODUCCIÓN	XIII
 CAPÍTULO 1	
PANORAMA Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO	1
 CAPÍTULO 2	
FACTORES INSTITUCIONALES CLAVE PARA EL ÉXITO DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO	21
 CAPÍTULO 3	
LA EFICACIA DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO: EL DISEÑO DE BUENAS EVALUACIONES DE IMPACTO	39
 CAPÍTULO 4	
LAS GARANTÍAS PARCIALES DE CRÉDITO: PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE DISEÑO Y GESTIÓN	71
 CAPÍTULO 5	
LOS SERVICIOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EL PAPEL DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO.....	97
 CAPÍTULO 6	
LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO Y LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	127

La serie Instituciones para la gente es una publicación anual del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta segunda edición fue editada y coordinada por Fernando de Olloqui, Especialista Líder en Mercados Financieros.

El libro contó con un número importante de colaboradores, lo cual ha incluido la revisión técnica de Ana Corbacho, Asesora Económica de IFD; de Ugo Panizza, del Graduate Institute of International and Development Studies en Ginebra; de Roberto Steiner, de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo de Colombia; y de Jimena Zúñiga. Romy Calderón, de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, realizó observaciones a varios capítulos. En el caso del capítulo 2, se agradece a Diana Smallridge, de International Financial Consulting, y a Alfredo Ibarguen, de IAAG Consultoría & Corporate Finance, por sus invaluable contribuciones; en el del capítulo 4, a Cristian Palma; y en el del capítulo 5, los autores agradecen los comentarios y observaciones a las versiones preliminares del documento efectuadas por Fernando de Olloqui, Eduardo Kunze, Joan Oriol Prats, Federico Torres y Gonzalo Rivas, así como también el apoyo de Steve Brito.

Martin Chrisney

Es Especialista Principal del Sector Privado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde realiza consultorías con los gobiernos y el sector privado en temas relacionados con su financiamiento y desarrollo. Ha trabajado y publicado sobre el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PyME), incluidos los temas de las mejoras en el acceso a las finanzas, los servicios de desarrollo productivo, y las reformas regulatorias. Previamente, trabajó en el área de financiamiento de la infraestructura, y se desempeñó como economista de país del BID para Argentina y Paraguay. También trabajó en el Instituto para las Finanzas Internacionales y el Departamento de Investigación del Banco Mundial. Tiene el grado de M. Sc. en Economía de la London School of Economics y una Maestría en Relaciones Internacionales de la Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

Fernando de Olloqui

Es Especialista Líder en Mercados Financieros en el BID. Antes de incorporarse a dicha institución en 2008, se desempeñó como Director de Negocios de Infraestructura en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) de México. Entre 1995 y 2003 tuvo diversos encargos dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del mencionado país, entre ellos: Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Director General Adjunto de la Banca de Desarrollo y Representante de la Secretaría y Ministro para Asuntos Económicos y Financieros de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París (Francia). Ha publicado diversos estudios sobre la banca pública de desarrollo, incluido el documento "Herramienta para el diagnóstico de la salud de los bancos públicos de desarrollo". Es economista egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y ha realizado una Maestría en Estudios de Desarrollo de la London School of Economics (Reino Unido) y una Maestría en Administración de Negocios Internacionales del ITAM.

José Juan Gomes Lorenzo

Trabaja en el BID como Especialista Sénior en Mercados Financieros, y su responsabilidad actual consiste en apoyar a los bancos públicos de desarrollo de América Latina y el Caribe en la creación de estrategias de financiamiento para proyectos de inversión de PyME y para proyectos "verdes". Es economista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas (Venezuela), y realizó estudios de posgrado en Macroeconomía en las Universidades de Cambridge y Oxford (Reino Unido). Antes de trabajar en la División

de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras del BID, se desempeñó como economista y coordinador de país para Belice, México y República Dominicana en la Gerencia de Países para Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana. Antes de su ingreso al BID en 1997, ocupó el cargo de Director del Departamento de Economía del diario de negocios *Economía Hoy* y fue editor alterno de la revista de negocios *VenEconomía* en Caracas.

Alessandro Maffioli

Es Economista Líder en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, donde coordina el trabajo de evaluación de impacto en las áreas del desarrollo productivo y crédito. Durante sus ocho años de experiencia en el BID, ha coordinado varias evaluaciones de impacto de proyectos en las áreas de desarrollo agrícola, ciencia y tecnología, la productividad de las PyME y el acceso al crédito. Antes de unirse al BID en 2004, trabajó cinco años en el Centro de Estudios sobre América Latina y las Economías en Transición (ISLA) de la Universidad Bocconi (Italia), donde centró su investigación en economía de la innovación y economía regional. Tiene un Doctorado en Economía de la Producción y el Desarrollo de la Universidad de Insubria (Italia). Su investigación se centra en los impactos de las políticas de desarrollo productivo, y ha publicado diversos trabajos y artículos sobre el tema.

Ricardo Monge-González

De nacionalidad costarricense, es Doctor en Economía por la Ohio State University, y actualmente se desempeña como Secretario Técnico del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación de Costa Rica, Profesor-investigador en el Instituto Tecnológico de Costa Rica e Investigador Asociado de la Comisión Asesora de Alta Tecnología (CAATEC). Sus áreas de trabajo son: desarrollo económico, economía de la innovación, finanzas y análisis del bienestar. Es consultor del BID, del Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) y del International Research Centre de Canadá. Trabajó como director de investigación en la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (1996–2001), asesor económico de la Presidencia de la República (1998–2002) y vicepresidente del Banco Nacional de Costa Rica (1999–2004).

María Netto

Es Especialista Líder en Mercados Financieros y Cambio Climático, y es responsable en apoyar a los bancos públicos de desarrollo de América Latina en la creación de estrategias de financiamiento “verdes”. Posee una Maestría del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra (Suiza), con especialización en economía y cooperación para el desarrollo, y tiene más de 15 años de experiencia en el área de financiamiento climático. Antes de ingresar en el BID, trabajó en el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), donde estuvo a cargo de la integración del cambio climático en las operaciones de dicho organismo, de la supervisión de un programa global de apoyo a más de 20 países sobre la estimación de flujos de inversión y financiamiento, y de la planificación presupuestaria y financiera necesaria para promover programas sectoriales de cambio climático. También se desempeñó por más de 10 años en la Secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC), donde era responsable de la temática de financiamiento climático y donde también formó parte del equipo que estableció el marco institucional para la implementación de los mecanismos de mercado de carbono del Protocolo de Kioto.

Frank Nieder

Es Especialista Líder del Sector Financiero del BID, donde trabaja sobre una gama de temas relacionados con el desarrollo de los mercados financieros y su regulación. Recientemente, su trabajo se ha enfocado en la inclusión financiera, en particular en las oportunidades creadas para las nuevas tecnologías financieras y en modalidades de servicio como la banca móvil, las redes de agentes no bancarios, y los productos financieros especializados para el mercado de hogares de menores ingresos y no bancarizados. Diseña y maneja programas para apoyar la implantación de estos tipos de sistemas, y además se ocupa del diseño y de la ejecución de reformas del marco regulatorio y legal que promueve el acceso a los servicios financieros de este segmento del mercado. Por otra parte, lleva adelante tareas de investigación, y ha realizado exposiciones en varios países de América Latina sobre estos temas. Antes de ingresar en el BID, ha trabajado en el Stanford Research Institute (SRI), el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, la OCDE en París, y Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Posee una Maestría en Políticas Públicas de la Princeton University (1984), una Maestría en Economía Aplicada de la Universidad de Michigan (1982) y se graduó en Economía en la Columbia University (1977).

Cristian Palma

Es consultor en temas de financiamiento y comercio exterior, y ha trabajado para el BID, el Banco Mundial y la CEPAL. Ha realizado diversas publicaciones y actividades docentes sobre los temas mencionados, y se ha desempeñado como académico de la Universidad de Santiago de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Ha sido Gerente de Intermediación Financiera de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (Corfo), donde le correspondió liderar una redefinición y ampliación de los instrumentos de financiamiento aplicados desde dicha institución pública de desarrollo. También ha sido Asesor Económico del Ministerio de Hacienda de Chile, y Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de Chile, unidad responsable del diseño y de la elaboración de normativas y estrategias de apoyo a la PyME. Es ingeniero agrónomo y economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y tiene el grado de Master of Arts in Economics de la Georgetown University.

César M. Rodríguez

Es Economista en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del BID, donde integra el equipo de trabajo de la unidad de evaluación de impacto en las áreas de política fiscal, desarrollo productivo y acceso al crédito. Tiene un Doctorado en Economía de la Universidad de Pittsburgh, con especialización en macroeconomía y desarrollo económico.

“La diferencia entre ‘teoría’ y ‘práctica’ es que en teoría no hay diferencia entre teoría y práctica, pero en la práctica, sí la hay”¹. Hasta hace poco, la historia de los bancos públicos de desarrollo (BPD) en América Latina podía citarse como ejemplo de esa noción, porque a pesar de su razón de ser teórica, en la práctica estaban frecuentemente asociados a un desencanto generalizado. Ello se justificaba por décadas de malos manejos y politización de las instituciones, lo que conducía a distorsiones en el sistema financiero, a pérdidas financieras y, en última instancia, a desequilibrios fiscales.

Sin embargo, a partir de iniciativas recientes, ha renacido el interés por los BPD como instrumentos de política pública, dado el potencial de estas instituciones para apoyar el desarrollo socioeconómico, y gracias también al hecho de que han tenido un mejor desempeño en los últimos años.

Se plantean entonces nuevas preguntas. ¿Qué tan relevantes son los BPD dentro de los sistemas financieros, y cuál fue su rol en la crisis financiera global de 2008–09? ¿Qué arreglos institucionales han posibilitado un mejor funcionamiento de ciertas entidades? ¿Qué dice el acervo de evaluaciones de impacto sobre su actuación? ¿Cuáles son los instrumentos financieros y no financieros más efectivos? ¿Pueden los BPD contribuir a enfrentar los desafíos del mañana, entre ellos la adaptación al cambio climático y su mitigación?

Esta segunda edición de nuestra serie Instituciones para la gente busca responder a esas preguntas sobre la base de la evidencia reciente de América Latina y el Caribe. En particular, en el libro se analizan los retos y las oportunidades de los BPD en la coyuntura actual; se identifican los factores institucionales conducentes al logro de sus objetivos financieros y de política pública; se evalúa el impacto de sus operaciones, y se apoya el desarrollo de nuevos instrumentos.

Para que realmente pueda haber un cambio de paradigma, será necesario que los BPD continúen los esfuerzos de fortalecimiento institucional y de mejor desempeño operacional y financiero, y sobre todo que demuestren su impacto en el desarrollo. La experiencia señala la importancia de un examen continuo para asegurar que los arreglos institucionales sean conducentes a su eficacia y su sostenibilidad a largo plazo. Esperamos que el enfoque comprensivo e integral del libro resulte de utilidad para los

¹ Comúnmente acreditado a Jan L. A. van de Snepscheut, quien fue un profesor en Caltech, y también a Yogi Berra, Chuck Reid, William T. Harbaugh y Karl Marx.

gobiernos y los BPD, así como también para académicos y formadores de opinión interesados en lograr un financiamiento adecuado y sostenible para el desarrollo de la región.

Ana María Rodríguez-Ortiz

Gerente, Sector de Instituciones para el Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo

En los últimos 60 años se pueden distinguir tres fases importantes en la evolución de los bancos públicos de desarrollo (BPD) a nivel mundial, cada una asociada a las teorías de desarrollo económico predominantes en el momento. Entender estas tendencias es útil para contextualizar los BPD en la coyuntura actual.

La primera fase se origina en las teorías de desarrollo económico de las décadas de 1950 y 1960, que enfatizaban la importancia de la inversión y abogaban por la intervención estatal directa en sectores económicos considerados prioritarios.¹ Estas teorías subrayan la necesidad de que existan instituciones especiales, incluidos los bancos, para canalizar adecuadamente el capital necesario para las industrias (Gerschenkron, 1962). Durante esta fase, proliferaron los BPD, especialmente en Asia y América Latina. Con el tiempo expandieron sus mandatos a fin de que se pudiesen abordar no sólo el crédito para proyectos industriales y de infraestructura considerados clave, sino también necesidades del sector rural y de vivienda.

La segunda fase, que se inicia en la década de 1980, obedece a la percepción de que los BPD no estaban cumpliendo con sus objetivos de desarrollo y, lo que es más relevante, al hecho de que estaban generando fuertes pérdidas fiscales y recurrentes necesidades de recapitalización.² En el contexto de una ola de políticas económicas orientadas a liberalizar mercados y restringir la actividad estatal en la economía, se inició una racionalización de estas instituciones. A nivel mundial, se estima que entre 1987 y 2003 se privatizaron alrededor de 250 BPD. Otros bancos fueron reestructurados o liquidados bajo la premisa de que la alta interferencia política en decisiones de índole financiera llevaba a una asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles. En América Latina y el Caribe (ALC), este proceso se reflejó en el hecho de que la membresía de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide) disminuyó de 171 instituciones en 1988 a 73 en 2003.

La tercera fase, aún vigente, se inicia a finales de la década de 1990 y comienzos del nuevo milenio. Durante esta fase resurge la presencia de los BPD en respuesta a la continua existencia de restricciones crediticias. Sin embargo, esta vez la intervención estatal se enmarca dentro de las prescripciones de las teorías de la economía institucional, las cuales admiten que la intervención pública puede ser beneficiosa

¹ En BID (2005) se aborda el tema del rol del Estado en el sector bancario.

² Smallridge y de Olloqui (2011) ahondan en las causas más citadas sobre el pobre desempeño de los BPD, así como también en bibliografía relacionada.

bajo ciertas condiciones, particularmente cuando complementa o facilita las actividades del sector privado y lo hace de manera costo-efectiva.

Este renovado interés no sólo ha alcanzado a países en desarrollo de distintas regiones, como ALC, África y Asia, sino también a países de Europa y América del Norte,³ particularmente a partir del rol anticíclico que se buscó que los BPD cumplieran durante la crisis mundial iniciada en 2008. Este rol coadyuvó a que durante el período 2007–09, la cartera crediticia de estas entidades a nivel mundial aumentara en un 36%, frente al incremento de un 10% de la cartera de bancos comerciales (De Luna-Martínez y Vicente, 2012).⁴

Dentro de esta coyuntura, resulta ineludible entender las tendencias actuales de los BPD y analizar los factores institucionales que inciden en su capacidad para cumplir su rol de fomento del desarrollo y en el hecho de que eso se logre de una manera fiscalmente responsable.

¿QUÉ ES UN BPD?

En primera instancia, es importante aclarar qué es un BPD y cuáles son las características que los distinguen de los bancos públicos en general. Un BPD es una institución financiera del Estado cuyo mandato consiste en fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades, sectores o segmentos económicos específicos. Esta definición contiene dos elementos clave: i) la participación pública en el sistema financiero y ii) el objetivo esencial de proveer financiamiento para proyectos valiosos para el desarrollo socioeconómico, o que estén enmarcados dentro de una política pública nacional.

De esta manera, el libro no cubre toda la gran variedad de instituciones financieras estatales, sino que se limita a aquellas que tienen una actividad crediticia y que se consideran parte del sistema financiero regulado. Asimismo, se distingue entre los bancos públicos cuya actividad principal es comercial y los BPD. Aunque tradicionalmente ambos se han mezclado para su análisis, los bancos públicos comerciales en general se excluyen de esta publicación debido a que replican las funciones de las instituciones privadas y se enfocan en obtener ganancias monetarias, por lo cual son inherentemente distintos.⁵ La excepción se presenta cuando estas instituciones tienen significativos programas crediticios con fines de desarrollo.

A su vez, los BPD pueden clasificarse según varios criterios, entre ellos: a partir de si asumen o no ahorros directos del público; en función de si sus operaciones financieras se realizan directamente con

³ Por ejemplo, en Canadá, el Business Development Bank tuvo un rol importante durante la crisis, y en Estados Unidos y Reino Unido se ha propuesto crear nuevos bancos de desarrollo, con especialización en infraestructura y en financiamiento “verde”, respectivamente.

⁴ Estas cifras se basan en una encuesta llevada a cabo por el Banco Mundial a 90 instituciones financieras de desarrollo en 61 países.

⁵ Ello sin menoscabo de que existen distintas opiniones sobre la relevancia de estas instituciones para ampliar la competencia en el sistema financiero o para otorgar servicios bancarios en áreas geográficas no atendidas.

sus clientes (primer piso) o a través de otros intermediarios financieros (segundo piso), o en virtud de la actividad económica que apoyen. Sin embargo, estas dimensiones sólo describen aspectos operacionales; independientemente de ellas, si un banco público tiene un mandato explícito de desarrollo y este predomina en sus actividades, entonces se encuentra dentro de los límites este análisis.

El cuadro 1 presenta una lista de 56 entidades que pueden clasificarse como BPD en 22 países de ALC. La lista incluye tanto entidades que pueden considerarse BPD “puros”, es decir, cuyo mandato exclusivo es fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades, sectores o segmentos económicos específicos, como bancos públicos comerciales con un grado significativo de actividades o programas con fines de desarrollo.

LA RAZÓN DE SER DE LOS BPD

Si bien la lógica de intervención de los BPD ha evolucionado con el tiempo a partir de las distintas orientaciones que ha habido en la política económica, en esencia sigue estando basada en la justificación clásica de cubrir fallas de mercado que llevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública. Es decir, se basa en la concepción del Estado según la cual: i) existen sectores o segmentos económicos que son subatendidos por intermediarios financieros privados y ii) la intermediación financiera del gobierno puede cubrir las fallas de mercado y lograr algún beneficio socioeconómico.

Las fallas de mercado constituyen uno de los factores que inciden en el hecho de que los intermediarios privados no puedan evaluar la capacidad crediticia real de ciertos sectores o segmentos económicos y que conducen así a una restricción crediticia. El monto de la restricción crediticia es la diferencia entre el nivel real de acceso de estos sectores medido por la cantidad y los costos del crédito, y el nivel que se podría obtener si los mercados concedieran créditos sobre la base de su capacidad real. Las restricciones de crédito pueden ser estructurales o temporales, caso este último que surgen a raíz de ciclos o crisis económicas.

La renuencia o inhabilidad de los intermediarios financieros privados para asumir ciertos riesgos puede deberse a: i) la dificultad y el alto costo de evaluar y mitigar los riesgos; ii) limitaciones propias o derivadas del entorno financiero (por ejemplo, su modelo de negocios,⁶ la falta de acceso a financiamiento, los límites crediticios establecidos por normas prudenciales, etc.), o iii) simplemente, el alto costo de oportunidad de asignar capital a ciertos negocios con perfiles de riesgo/retorno menos atractivos.

⁶ En OCDE (2012) se cita la importancia de cambiar de modelo de negocios bancarios en América Latina, pasando de uno basado en la relación con clientes a uno de multiservicios, en el cual el riesgo del cliente se mide de manera inflexible y no se considera la rentabilidad proyectada.

CUADRO 1: BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO Y BANCOS PÚBLICOS COMERCIALES CON UN GRADO SIGNIFICATIVO DE ACTIVIDADES O PROGRAMAS CON FINES DE DESARROLLO EN ALC

Banco de Inversión y Comercio Exterior	Argentina
Bahamas Development Bank	Bahamas
Banco de Desarrollo Productivo	Bolivia
Banco do Brasil Banco do Nordeste do Brasil Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Caixa Econômica Federal Banco da Amazônia	Brasil
Banco del Estado Corporación de Fomento de la Producción	Chile
Banco de Desarrollo Empresarial Banco Agrario de Colombia Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Financiera del Desarrollo	Colombia
Banco Nacional de Costa Rica Banco Popular y de Desarrollo Comunal Banco de Crédito Agrícola de Cartago Banco Hipotecario de Costa Rica	Costa Rica
Corporación Financiera Nacional Banco del Estado del Ecuador Banco Nacional de Fomento Banco Ecuatoriano de la Vivienda Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias	Ecuador
Banco de Desarrollo de El Salvador Banco de Fomento Agropecuario Banco Hipotecario de El Salvador	El Salvador
Crédito Hipotecario Nacional	Guatemala
Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	Honduras
Development Bank of Jamaica EXIM Bank	Jamaica
Banco Nacional de Comercio Exterior Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Nacional Financiera Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura Sociedad Hipotecaria Federal Banco de Ahorro Nacional y de Servicios Financieros Financiera Rural	México
Banco Produzcamos	Nicaragua

continúa →

CUADRO 1: BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO Y BANCOS PÚBLICOS COMERCIALES CON UN GRADO SIGNIFICATIVO DE ACTIVIDADES O PROGRAMAS CON FINES DE DESARROLLO EN ALC *(continuación)*

Banco Nacional de Panamá Banco de Desarrollo Agropecuario Banco Hipotecario Nacional	Panamá
Crédito Agrícola de Habilitación Agencia Financiera de Desarrollo	Paraguay
Banco de la Nación Corporación Financiera de Desarrollo Banco Agropecuario	Perú
Banco Agrícola de la República Dominicana Banco Nacional de la Vivienda	República Dominicana
Nationale Ontwikkelingsbank Landbouwbank	Suriname
Agricultural Development Bank	Trinidad y Tobago
Banco de la República Oriental del Uruguay Banco Hipotecario del Uruguay Corporación Nacional para el Desarrollo	Uruguay
Banco de Desarrollo Económico Social	Venezuela

Fuente: A partir del análisis que Palma y de Olloqui realizan en el capítulo 1 de este libro.
Nota: No incluye entidades regionales o subnacionales. Sólo se incluye información de aquellos países miembros del BID.

Respecto de la dificultad y del alto costo que tiene para los intermediarios el evaluar y mitigar los riesgos de sus préstamos, el sector más comúnmente citado, ello puede deberse a su vez a la asimetría de la información, a los elevados costos de transacción y a las externalidades que se desprenden del proceso de innovación productiva o del descubrimiento de nuevos productos, procesos o mercados.

La información asimétrica ocurre cuando un intermediario financiero no puede obtener información precisa y verificable sobre la capacidad y la voluntad de un cliente de pagar un préstamo (o debe enfrentar elevados costos para hacerlo). Debido a la dificultad para obtener esta información, las entidades financieras no pueden calcular adecuadamente los riesgos de prestar a ese cliente y deciden no participar en su mercado, o bien cobrar tasas de interés que a menudo no corresponden a su solvencia real, o solicitar un colateral sustancioso, que resulta en una opción poco conveniente para el cliente.

Esto tiene lugar particularmente en el caso de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas (PyME), las cuales no tienen auditorías de sus declaraciones financieras ni sistemas internos de información financiera sofisticados y, por lo tanto, no pueden proporcionar información verificable sobre su estado financiero. Si bien existen sociedades de información crediticia en la mayoría de los países de ALC,

muchas empresas no cuentan con un historial crediticio a partir del cual se pueda calcular una calificación precisa. Finalmente, a menudo es difícil para las empresas, sobre todo las del sector informal, demostrar su capacidad y voluntad para reembolsar los créditos.

Asimismo, en la mayoría de los países de ALC, los sistemas para asegurar las transacciones financieras y velar por el cumplimiento de los contratos financieros tienden a ser ineficaces, largos y costosos. Más aún, dado que los costos de estos procesos son los mismos para las transacciones grandes y las pequeñas, los costos relativos de velar por el cumplimiento de los contratos por parte de las PyME son mucho más elevados que en el caso de las empresas grandes.

Los elevados costos de transacción están relacionados con problemas de economías de escala que implican un alto costo unitario para realizar y monitorear operaciones de bajo monto, lo cual lleva a que los intermediarios eviten determinados segmentos de clientes. Para disminuir estos costos, se requerirían tecnologías financieras especializadas. Sin embargo, si el volumen total de un mercado no es lo suficientemente grande, estas tecnologías tampoco son viables porque se torna imposible justificar sus costos de desarrollo.

Por último, las externalidades asociadas al proceso de innovación nacen de la limitada capacidad de los intermediarios financieros para evaluar y asignar un precio al riesgo de financiar nuevos proyectos, o por lo menos para hacerlo de manera eficiente. En general se sobrestima el riesgo y, por lo tanto, el crédito o no se otorga o se otorga a costos muy elevados.

Las fallas de mercado y los otros factores citados que inciden en las restricciones crediticias se ven afectados por los marcos normativos e institucionales que enfrentan los acreedores y prestatarios, y por el desarrollo general de los sistemas financieros. Por eso, las medidas más eficaces para resolver los problemas descritos anteriormente son de tipo sistémico, y en particular abarcan reformas regulatorias que mejoren la información disponible en el mercado y la seguridad de los acreedores, promuevan la innovación y amplíen las alternativas de colateral. Esto incluye aumentar la seguridad en las transacciones financieras, fortaleciendo los sistemas para identificar, establecer y ejecutar garantías, y mejorar la infraestructura de la información, a través de las sociedades de información crediticia y la presentación de estados financieros por parte de las empresas. Estos avances se podrían lograr mediante normas bancarias, pero también con la creación de un espacio para desarrollar productos financieros innovadores y el uso de nuevas tecnologías que contrarresten las deficiencias del entorno (por ejemplo, la banca móvil). Más aún, las medidas que promuevan una mayor competencia en el sector bancario y la desconcentración del mismo constituirían una solución de más largo plazo.

Sin embargo, la dificultad de implementar medidas sistémicas genera la necesidad de que los BPD intervengan a fin de mitigar los problemas de acceso al crédito de manera más inmediata, aunque también se justifican *per se* cuando solucionan fallas de mercado o las intervenciones logran retornos sociales significativos. La intervención precisa de un BPD para corregir la falla de mercado u otros factores

restrictivos del crédito es (o debería ser) una función de su origen y de los sectores o segmentos económicos considerados como estratégicos por los gobiernos. Entre los sectores o segmentos económicos tradicionales de intervención se destacan:

- *Infraestructura.* La naturaleza de estos proyectos de inversión, que son de gran envergadura e implican largos períodos de maduración de las inversiones, hace necesaria la presencia de instituciones que puedan asumir riesgos a mayor plazo y/u obtener el financiamiento acorde.
- *Sector rural.* Es particularmente difícil ampliar la frontera de los servicios financieros para este sector, especialmente en el caso de los pequeños productores, ya que entraña: i) mayores riesgos relativos, debido a los riesgos climatológicos, de comercialización y de precios, concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas, y mayores limitaciones en términos de colateral disponible y su ejecución, y ii) altos costos de transacción, asociados a la dispersión geográfica y al tamaño de sus unidades productivas típicas.
- *PyME.* Este segmento económico presenta un alto riesgo de crédito debido a la debilidad de las empresas en términos patrimoniales, de colateral, de calidad de la información financiera y de gestión. En ALC estas debilidades están asociadas al alto nivel de informalidad de las economías.

En años recientes, en atención a las nuevas prioridades de política pública, los BPD han ampliado su actividad para cubrir otros sectores o segmentos, entre ellos: energía renovable, adaptación al cambio climático y su mitigación, educación, vivienda social, microempresas, e innovación y cadenas productivas bajo la nueva generación de políticas de desarrollo productivo. Esto es producto de que los gobiernos de ALC han mostrado interés en lograr una mayor inclusión de los BPD en las estrategias económicas nacionales, particularmente para apoyar los esfuerzos orientados a elevar la productividad y competitividad de los países, lo que ha sido identificado como uno de los mayores desafíos económicos de la región (BID, 2010). Asimismo, participan mayormente en proyectos de inversión cuyos beneficios sociales superan a los comerciales, o que contemplan la adopción de nuevas tecnologías, cuyos rendimientos, riesgos y barreras no son ampliamente conocidos ni han sido interiorizados por los intermediarios financieros.

Es importante aclarar que la existencia de fallas de mercado u otros factores que restringen el crédito es condición necesaria pero no suficiente para justificar una intervención pública en el sistema financiero. Tampoco lo es el interés por promover una política pública aunque esta traiga aparejados claros beneficios en materia de desarrollo. Los gobiernos y los BPD deben analizar el origen y la naturaleza de la restricción, cuantificar la brecha de mercado y hacer un análisis del costo-beneficio de intervenir a través de BPD u otras instituciones; más aún, los gobiernos no deben dejar de promover las medidas sistémicas que llevan a ablandar las restricciones crediticias. De otra manera, pueden generar distorsiones en

el mercado, desplazar agentes privados, incurrir en pérdidas financieras y contingencias fiscales, o simplemente tener un bajo impacto en el desarrollo.

En particular, es necesario entender las causas que subyacen a la falta de acceso al crédito. Por ejemplo, puede haber razones válidas para que el sector privado evite proporcionar servicios financieros a un determinado segmento del mercado y estas pueden seguir siendo válidas aunque se involucre un banco público. O el beneficio social estimado de un proyecto financieramente inviable puede no justificar la intervención de un BPD porque su costo excede sus beneficios. En síntesis, debe recordarse que los BPD constituyen sólo uno de los instrumentos de intervención disponibles para el gobierno y es importante que se elija el más adecuado, de modo que se evite utilizar indistintamente cualquier instrumento en respuesta a crisis o a imperfecciones del mercado (Rudolph, 2010). Más aún, las brechas de mercado no son estáticas, sino que es necesario reevaluarlas periódicamente y hacer los ajustes necesarios según corresponda. Es por ello que los mandatos de los BPD tienen que ser revisados cada cierto tiempo.

La justificación de los BPD va a depender de cada país, en función de las características de su economía y de su sistema financiero, así como también de sus objetivos prevalentes de materia de política pública. De ahí que exista una gran variedad de instituciones y de maneras de atender las demandas de financiamiento.

La manera de abordar las demandas de financiamiento y el despliegue de alternativas que mejoren las opciones de acceso al crédito estarán determinados por las características de cada institución, la realidad de los mercados financieros y de capitales en los que estas instituciones operan y la disponibilidad de recursos para enfrentar cada una de las opciones existentes en términos de instrumentos financieros. Además, los BPD deben ser capaces de desarrollar estos instrumentos integrándolos con las herramientas aplicadas por otras instituciones públicas relacionadas con el sector o segmento que se busca promover. Este es un problema serio en los países de menor desarrollo y con débil institucionalidad en ALC, donde hay una dispersión de programas de fomento.

¿CUÁL ES LA ADICIONALIDAD POTENCIAL DE UN BPD?

Si bien una incorrecta intervención pública a través de un BPD podría generar distorsiones en el mercado y desplazar el financiamiento privado, el potencial de los BPD para generar adicionalidad en sectores y segmentos económicos con restricciones crediticias es significativo.

En primer lugar, por la naturaleza de su objetivo básico, los BPD contribuyen a la profundización financiera y, si actúan en reacción a los factores que restringen el crédito, a priori, son complementarios del crédito privado. Un problema frecuente en el pasado ha sido la intervención indiscriminada de un BPD, lo que efectivamente trunca el desarrollo del sector financiero privado. En contraste con los bancos

públicos en general, un BPD, en principio, debería fomentar el desarrollo del sistema financiero (por ejemplo, contribuyendo a la formación de una curva de rendimiento de largo plazo en países donde el crédito a la inversión se financia a través del refinanciamiento de créditos de corto plazo).

En segundo lugar, los BPD pueden contribuir al logro de metas específicas de desarrollo. Al involucrarse cada vez más a los BPD en las nuevas prioridades de política pública, esta misión está cada vez más presente en sus mandatos u objetivos. Ello puede lograrse no sólo a través de productos financieros, sino también al suministrar información relevante al resto del gobierno sobre el desarrollo del sector económico en el que actúa y las intervenciones requeridas.

En tercer lugar, los BPD pueden financiar inversiones en sectores con externalidades positivas, cuyas tasas de retorno sociales superan a las privadas o, por lo menos, cuyas tasas de retorno privadas aún son inciertas. En estos casos, el financiamiento de la inversión no sólo está en función de su rendimiento financiero.

En cuarto lugar, los BPD movilizan recursos del sector privado, al compartir el financiamiento y/o los riesgos de los proyectos. Asimismo, pueden aportar conocimiento específico sobre un determinado sector y generar un efecto de fijación de normativas (*standard setting*) o de demostración, al aumentar la visibilidad de oportunidades existentes y sus posibles soluciones financieras. De esta manera, pueden hacer que los intermediarios financieros privados se interesen más por involucrarse en sectores o segmentos subatendidos, disminuyendo el costo de oportunidad de futuras transacciones.

En quinto lugar, los BPD pueden estimular y ayudar a estructurar la demanda de financiamiento, interactuando con el resto de las políticas públicas de fomento productivo que se ocupan del crecimiento de sectores o áreas estratégicos para el desarrollo, y facilitando la entrega de bienes o servicios públicos. En particular, los BPD pueden estimular la demanda de servicios financieros atendiendo brechas no financieras. En efecto, a través de asistencia técnica u otros servicios no financieros, pueden hacer viables proyectos con potencial de ser financiados. Si bien la prestación de servicios empresariales a las PyME es el caso más frecuente de prestación de servicios no financieros, su uso se ha extendido a casi todos los sectores y segmentos citados.

Por último, en períodos de restricciones de liquidez que surgen de crisis financieras o económicas, los BPD pueden desempeñar un rol en la política anticíclica al sustituir capital privado de manera temporal. El crédito otorgado por los bancos estatales en general responde menos ante los shocks macroeconómicos que aquel proveniente de los bancos privados y, por lo tanto, sugiere que aquellos pueden ser útiles en la transmisión de la política monetaria (Micco y Panizza, 2006). Para ser efectivos en esta misión, los BPD deben ser relevantes en tamaño y, preferiblemente, de primer piso. Aun así, la intervención en casos de crisis presenta retos adicionales, ya que requiere que se mantenga la capacidad de prestar servicios y/o entregar productos en los sectores necesitados antes y después de las crisis, posiblemente sin que dichos servicios o recursos se utilicen. Este fenómeno se ha denominado el síndrome de la Bella

Durmiente (*Sleeping Beauty Syndrome*) (Stephens, 1999). Asimismo, requiere que se mantenga la temporalidad del programa, evitando que se convierta en permanente y, por consiguiente, se desincentive la actividad financiera privada.

RELEVANCIA Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL LIBRO

Como se menciona más arriba, en los últimos años los BPD de ALC han crecido en importancia, tanto desde el punto de vista de sus activos como del de la ampliación de sus actividades para atender demandas de financiamiento de objetivos considerados como estratégicos por parte de los gobiernos de la región. Este proceso se ha visto acompañado de las mejoras logradas por muchas instituciones, particularmente en lo relativo a su administración y viabilidad financiera, lo que a su vez permite acrecentar su actuación. Ello sin menoscabo de que aún existen instituciones fallidas o prácticas insostenibles por parte de la gobernanza de varios BPD.

El capítulo 1 de este volumen profundiza sobre esta reciente evolución. En particular, a partir de información financiera y encuestas realizadas por el BID, analiza las razones que subyacen al crecimiento de los BPD en ALC desde inicios de la última década, y examina su actuación en la coyuntura económica y financiera reciente, así como también las posibles tendencias en cuanto a los enfoques de los distintos gobiernos.

En una coyuntura de mayor actuación de los BPD y donde continúan ampliándose los mandatos, es necesario identificar los factores institucionales que parecen ser clave para obtener mejores resultados. Así, en el capítulo 2 se describen los factores institucionales esenciales para que los BPD puedan a la vez ser financieramente sostenibles y cumplir con su mandato de política pública.

En efecto, aunque ha habido avances en materia de monitoreo de los resultados financieros, poco se conoce sobre la eficacia de los BPD para lograr sus objetivos de política pública, es decir, su impacto en el desarrollo. El capítulo 3 aborda justamente este tema, proporcionando lineamientos para diseñar buenas evaluaciones de impacto en los BPD y resumiendo el conocimiento aportado por las escasas evaluaciones de impacto rigurosas existentes de programas de BPD o de otros programas relevantes para sus actividades.

Los instrumentos requeridos para satisfacer nuevas demandas cada vez más complejas y de mayor envergadura exceden a los tradicionales mecanismos de intervención de los BPD en los mercados de crédito, concentrados en proveer financiamiento de manera directa o intermediada. Hay espacio para nuevas modalidades de operación con potencial de mayor valor agregado, las cuales pueden atender más directamente las problemáticas asociadas a los mayores riesgos de los sectores atendidos y a la profundización de mercados insatisfechos.

Los capítulos 4 y 5 cubren dos instrumentos de intervención no tradicionales de los BPD: las garantías parciales de crédito (capítulo 4) y los servicios de desarrollo productivo (capítulo 5). Ambos capítulos

se centran especialmente en el tema del acceso al financiamiento del sector productivo, en particular de las PyME, dado que los países en ALC se han enfocado especialmente en este sector, aunque los instrumentos son igualmente aplicables para otros, como infraestructura, vivienda o financiamiento verde.

Dados los problemas de información incompleta y de insuficiencia en la regulación de los derechos de los acreedores que existen en los sistemas financieros de la región, los esquemas de garantías parciales de crédito son cruciales para enfrentar las dificultades derivadas de la aversión al riesgo con la que operan los intermediarios financieros privados.

El número de esquemas en la región ha aumentado notablemente y su actividad tiene una tendencia claramente ascendente (Pombo, Molina y Ramírez, 2013). En el capítulo 4 se explican sus ventajas en términos del apalancamiento de los recursos públicos y de los bajos costos operativos, y se proveen lineamientos para un buen diseño y una buena gestión de estos esquemas. Incluso, quizá se trate del instrumento más adecuado para que los BPD contribuyan a atender las fallas de mercado de los mercados financieros, además de ser muy eficiente desde el punto de vista fiscal.

El otro instrumento de mitigación del riesgo es la provisión de servicios no financieros (SNF), no sólo para mejorar la elegibilidad de un proyecto o empresa y su capacidad de pago, sino también para disminuir las asimetrías de información y, de esa manera, modificar la apreciación del riesgo asociado a las operaciones de financiamiento. De esta manera, se atiende la falla de mercado que se puede originar por el lado de la demanda de servicios financieros. Por ejemplo, en el caso de las PyME, los servicios de desarrollo productivo se enfocan en mejorar las capacidades productivas de las empresas, y (por extensión) su demanda de servicios financieros y el acceso a estos. Asimismo, en el sector de infraestructura pública y de energía no renovable, existen experiencias de SNF que apoyan el diseño y la estructuración de los proyectos para que sean viables y bancables, en vista de que involucran riesgos de distinta naturaleza (por ejemplo, financieros, legales, ambientales y técnicos) y en distintas etapas (construcción y operación).

Los BPD de ALC han incursionado en el suministro de SNF o han entablado lazos institucionales con las entidades públicas o privadas que los proveen, complementando iniciativas gubernamentales en la materia. El capítulo 5 se apoya en el resultado de encuestas y algunas evaluaciones de impacto existentes para destacar el creciente interés en este tipo de servicios por parte de los BPD de ALC y su potencial para complementar intervenciones de oferta de financiamiento por el lado de la demanda.

Un sector que epitoma las nuevas oportunidades y desafíos frente a los BPD es el del financiamiento verde. La falta de recursos dedicados a financiar proyectos de inversión para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo es una de las fallas de mercado más importantes en el mundo, y ha merecido la atención de muchos gobiernos, que la han puesto dentro de las prioridades de políticas públicas. La complejidad de este sector, no sólo por el largo período de maduración de los proyectos sino también por la falta de conocimiento que las instituciones financieras tienen de las tecnologías limpias

hace que los BPD puedan mostrar al sistema financiero cómo financiar proyectos complejos pero potencialmente redituables, generando un efecto de demostración y de transferencia de conocimientos.

Sintetizando la temática de los capítulos anteriores, el capítulo 6 está dedicado precisamente al rol de los BPD en el financiamiento de la mitigación del cambio climático, el cual constituye un ejemplo importante del nuevo paradigma potencial a seguir por estas instituciones.

En conclusión, los BPD siempre han tenido un gran potencial para generar adicionalidad en los sistemas financieros y fomentar el desarrollo socioeconómico de los países. El hecho de que ello se materialice y se logre afianzar un nuevo paradigma de intervención pública eficaz y eficiente dependerá de cómo evolucionen institucionalmente ante la nueva coyuntura que enfrentan, recordando siempre las lecciones del pasado.

Fernando de Olloqui

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. *Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES). Washington, D.C.: BID.
- . 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.
- De Luna-Martínez, J. y C. Vicente. 2012. "Global Survey of Development Banks". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Micco, A. y U. Panizza. 2006. "Bank Ownership and Lending Behavior". *Economics Letters*, 93(2):248–254 (noviembre), Elsevier.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2012. "Financing SMEs in Latin America". En: *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*. París: OCDE.
- Pombo, P., H. Molina y J. N. Ramírez. 2013. "Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana". Nota técnica IDB-TN-503. Washington, D.C.: BID.
- Rudolph, H. P. 2010. "State Financial Institutions: Can they be Relied on to Kick-start Lending". *Crisis Response: Public Policy for the Private Sector*, nota Nro. 12. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Smallridge, D. y F. de Oloqui. 2011. "A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks". Washington, D.C.: BID.
- Stephens, M. 1999. "The Changing Role of ECAs". Documento de investigación del FMI. Washington, D.C.: FMI.



Panorama y evolución reciente de los bancos públicos de desarrollo

Fernando de Olloqui y Cristian Palma

- El incremento sustancial de los activos de los bancos públicos de desarrollo (BPD) en la última década ha sido acompañado por reformas institucionales orientadas a mejorar su gestión. Ello, aunado a un sólido contexto macrofinanciero en la mayoría de los países de la región, ha llevado a resultados financieros más positivos.
- Después de procurar constituirse en un instrumento anticíclico para la crisis financiera internacional de 2008–09, actualmente los BPD se enfocan en los nuevos retos y oportunidades que ha generado la ampliación de sus mandatos, lo cual conlleva desafíos ligados a robustecer las acciones que les han permitido mejorar su actuación.

UNA FOTO DE LOS BPD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Su importancia dentro de los sistemas financieros

El reposicionamiento de los BPD¹ en América Latina y el Caribe (ALC) para abordar algunos de los vacíos de financiamiento a sectores productivos y segmentos de empresas y personas se ha reflejado en un incremento sustancial de los activos de estas instituciones, particularmente desde mediados de la década pasada. Para 2011 el total de activos de los BPD alcanzó a superar los US\$1,4 billones, cifra equivalente a casi el 25% del producto interno bruto (PIB) de la región.²

Bajo este contexto, resulta relevante examinar su actuación reciente, así como también las posibles tendencias en su operación, por lo que hemos desarrollado una base de datos única que abarca el período 2000–10. Esta base ha sido confeccionada con datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide), e información financiera proveniente de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

¹ Conforme a las definiciones incluidas en la introducción, este capítulo se refiere a los BPD en general, tanto aquellos considerados como “puros”, es decir, cuyo mandato exclusivo es fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de sectores específicos, como los bancos públicos comerciales que llevan a cabo importantes actividades o programas con fines de desarrollo. Cuando el análisis lo amerita, se distinguen ambos conceptos. Para el análisis financiero se considera una muestra representativa en función de los datos disponibles de las instituciones y se incluye además a los bancos regionales o subnacionales en Argentina y Brasil.

² PIB en dólares a precios actuales (Banco Mundial).

CUADRO 1.1: EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS Y COLOCACIONES DE LOS BPD
(EN PORCENTAJE)

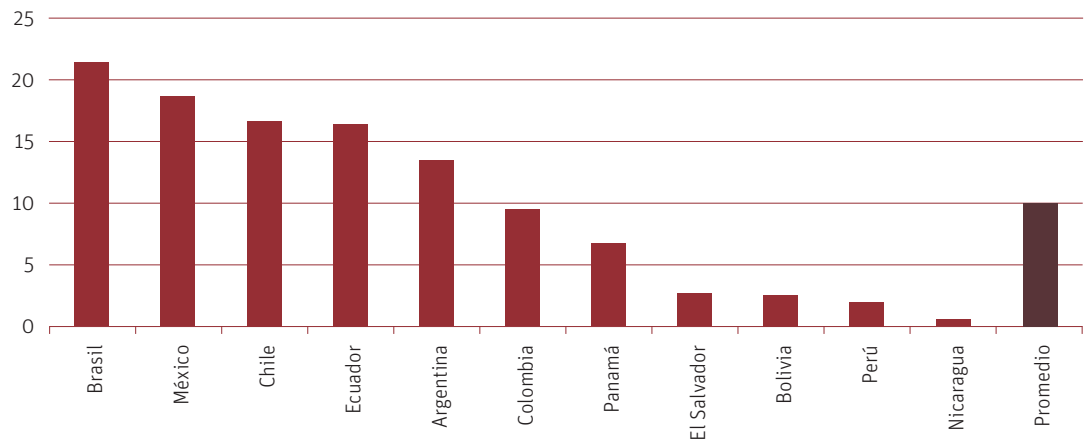
PAÍS	ACTIVOS DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO		COLOCACIONES DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO		COLOCACIONES TOTALES DEL SISTEMA FINANCIERO	
	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2000–05	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2005–10	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2000–05	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2005–10	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2000–05	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL PERÍODO 2005–10
Argentina	-8,4	13,1	-15,1	18,7	-14,0	17,4
Bolivia	9,1	-8,2	10,6	-8,3	-7,1	16,7
Brasil	5,9	27,6	1,8	34,9	11,1	30,7
Chile	2,9	22,1	6,2	13,3	10,8	12,3
Colombia	12,8	16,1	15,5	17,8	6,1	17,9
Costa Rica	4,4	12,2	9,5	23,7	12,9	19,8
Ecuador	7,0	26,5	13,8	33,9	21,5	16,2
El Salvador	-0,9	4,6	-6,4	1,2	-2,9	3,2
Guatemala	28,8	3,8	27,5	16,7	n.d.	12,4
Honduras	25,7	13,4	8,0	27,9	n.d.	n.d.
México	-2,6	4,0	-3,7	-3,3	-0,1	9,7
Nicaragua	-25,5	13,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	1,6	11,1	6,4	3,3	1,2	11,6
Paraguay	-3,8	17,1	-13,9	12,3	n.d.	n.d.
Perú	-5,3	18,6	-20,1	28,1	1,7	25,1
Rep. Dominicana	4,6	12,7	9,4	24,4	1,3	0,9
Uruguay	-5,8	12,6	-7,3	15,2	-17,1	16,0
Promedio simple	3,0	13,0	2,6	16,2	8,7	15,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

n.d. = no se dispone de datos.

En promedio, el crecimiento de las colocaciones de los BPD entre 2005 y 2010 fue similar al crecimiento del sistema bancario (cuadro 1.1), y la participación promedio de los BPD dentro de las colocaciones totales en cada país representó alrededor del 10% en 2010. Esta participación presenta diferencias

GRÁFICO 1.1: PARTICIPACIÓN DE LOS BPD PUROS DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO, 2010
(COLOCACIONES DE BPD PUROS SOBRE COLOCACIONES TOTALES EN CADA PAÍS, EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

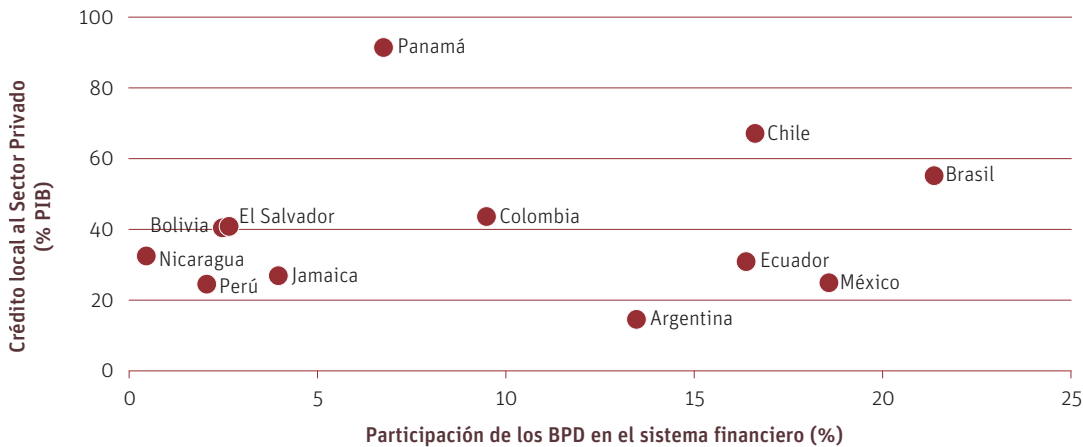
relevantes entre países, como se muestra en el gráfico 1.1, donde Brasil se destaca como el país de mayor participación relativa de BPD en las colocaciones totales del sistema financiero y Nicaragua como aquel de menor peso relativo. Si se considera la evolución de esa participación en el financiamiento total entre los años 2000 y 2010 (cuadro 2), se aprecia que, mientras que en algunos países el peso de la banca pública de desarrollo aumentó ligeramente (entre ellos: Argentina, Chile y Colombia), en otros disminuyó marcadamente (por ejemplo, Brasil y México). Cabe señalar que, en su conjunto, los BPD puros (sin objeto comercial) de ALC representan el 19,4% del sistema bancario regional (promedio ponderado), lo que se explica por el mayor peso relativo de los BPD de Brasil.

CUADRO 1.2: VARIACIÓN EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS BPD PUROS DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO, 2000–10
(PUNTOS PORCENTUALES)

DESCRIPCIÓN	PAÍSES
Países con mayor crecimiento	Chile (3,7) Colombia (1) Argentina (1)
Países con mayor reducción	México (–14,7) Brasil (–9,7) Perú (–4,6) El Salvador (–2,0)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

GRÁFICO 1.2: PENETRACIÓN FINANCIERA DEL CRÉDITO PRIVADO Y PARTICIPACIÓN DE BPD



Fuente de penetración financiera de crédito privado: Banco Mundial (2010).

Esta participación promedio está por debajo del promedio mundial, que se ubica en un 25% de todos los activos, llega al 30% en la Unión Europea (Schmit, 2011) y es aún mayor en Brasil, Rusia, India y China (BRIC). Como aclaración, vale consignar que a nivel individual en el 80% de los casos los BPD tienden a representar una pequeña parte de sus sistemas financieros con una cifra menor al 3% de los activos (De Luna-Martínez y Vicente, 2012).³

En principio, la participación de los BPD en el sistema financiero debería ser menos importante cuanto más desarrollado sea este último. Sin embargo, al comparar la participación de los BPD con datos de penetración financiera, entendida esta como el crédito local al sector privado (como porcentaje del PIB), como una variable *proxy* del desarrollo del sistema financiero, el resultado es que no hay una relación significativa (gráfico 1.2).

Indicadores financieros de los BPD

La evolución reciente de los indicadores financieros de los BPD sugiere que ha habido un progreso hacia una mayor sostenibilidad financiera. Un reflejo de ello se observa en la mejora de las utilidades,

³ Cifras basadas en una encuesta del Banco Mundial a 90 instituciones financieras de desarrollo (IFD) en 61 países.

CUADRO 1.3: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RESULTADO DE LOS BPD
(EN PORCENTAJE)

PAÍS	UTILIDAD/ACTIVO (ROA)			UTILIDAD/PATRIMONIO (ROE)			UTILIDAD/INGRESOS		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Argentina	0,23	2,74	2,78	-0,38	15,69	22,15	2,73	24,50	23,16
Bolivia	2,08	0,90	2,19	8,99	5,54	6,27	20,31	13,15	35,97
Brasil	1,42	0,66	5,24	10,13	-0,56	23,73	6,72	5,60	44,22
Chile	4,22	1,54	1,64	8,60	36,68	8,51	24,68	19,55	11,21
Colombia	-1,72	-2,02	1,85	-0,74	4,87	16,46	-10,98	12,33	15,53
Costa Rica	0,94	4,29	1,62	4,58	21,30	7,98	17,98	27,89	35,34
Ecuador	-3,73	1,93	1,29	-31,35	1,00	5,85	-18,34	12,29	47,48
El Salvador	-4,59	2,90	0,63	-56,13	24,86	2,52	-33,26	33,76	2,73
Guatemala	0,88	2,79	2,84	10,83	49,96	25,10	6,02	30,75	33,63
Honduras	8,71	n.d.	2,43	15,18	n.d.	3,02	55,06	n.d.	39,49
México	-0,93	0,37	1,73	-25,43	-3,21	9,53	-6,22	4,94	31,22
Nicaragua	5,25	n.d.	4,43	8,40	n.d.	43,19	36,82	n.d.	n.d.
Panamá	3,49	2,82	1,67	23,45	19,84	18,10	43,50	48,81	n.d.
Paraguay	-0,53	0,40	2,19	-4,45	5,06	21,68	-3,19	2,45	n.d.
Perú	0,29	0,71	1,08	1,02	4,22	2,01	1,25	-0,01	6,70
Rep. Dom.	1,35	4,91	3,19	7,08	6,82	10,03	13,04	33,80	55,00
Uruguay	-3,35	-1,64	1,50	1,97	17,04	14,40	-41,69	-8,05	4,65
Promedio simple	0,82	1,55	2,25	-1,07	13,94	14,15	6,73	17,45	27,60

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

ROA = *Return on Assets*.

ROE = *Return on Equity*.

n.d. = no se dispone de datos.

medidas sobre los activos y sobre el patrimonio (cuadro 1.3), incluidos los BPD con alguna actividad de primer piso (cuadro 1.4), lo cual puede atribuirse al mayor margen que pueden asignar a sus operaciones activas.

Cabe destacar que los resultados han sido más positivos para los BPD diversificados, es decir, aquellos cuyo mandato no se encuentra restringido a un solo sector o una sola actividad económica (cuadro 1.5).

CUADRO 1.4: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RESULTADO SEGÚN MODALIDAD OPERATIVA
(EN PORCENTAJE)

MODALIDAD OPERATIVA	UTILIDAD/ACTIVO (ROA)			UTILIDAD/PATRIMONIO (ROE)			UTILIDAD/INGRESOS		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Primer piso	-0,41	0,83	2,52	-3,87	10,27	18,06	-2,66	13,86	26,26
Segundo piso	1,07	1,92	1,84	-0,01	7,58	9,06	10,14	13,87	18,82
Primer y segundo Piso	0,91	1,70	3,60	-0,29	8,65	14,97	6,70	17,01	48,20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

ROA = *Return on Assets*.

ROE = *Return on Equity*.

CUADRO 1.5: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RESULTADO SEGÚN ORIENTACIÓN SECTORIAL
(EN PORCENTAJE)

ORIENTACIÓN SECTORIAL	UTILIDAD/ACTIVO (ROA)			UTILIDAD/PATRIMONIO (ROE)			UTILIDAD/INGRESOS		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Bancos multisectoriales	1,16	2,17	3,01	2,59	10,92	17,70	9,10	19,15	32,12
Bancos especializados ^a	-1,82	-0,11	1,87	-12,73	6,40	10,33	-12,55	7,63	25,33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

^a Esta categoría incluye los bancos orientados exclusivamente a agricultura, vivienda, infraestructura o comercio exterior.

ROA = *Return on Assets*.

ROE = *Return on Equity*.

A su vez, varios indicadores de utilidades de los BPD puros, es decir aquellos cuyo mandato específico es de desarrollo, han sido superiores en 2000 y 2010 a los de aquellos cuyo foco principal es la actividad comercial (cuadro 1.6).

Al comparar los indicadores de utilidades sobre el patrimonio (ROE) de los BPD frente al rendimiento de los bonos de la deuda soberana en sus respectivos países (gráfico 1.3), se observa que en 2005 los BPD tuvieron un mejor rendimiento que la tasa de deuda soberana en dos países, y hacia finales de la década, en cuatro de ellos. Esto indica que el rendimiento de los BPD en general supera al costo de oportunidad

CUADRO 1.6: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RESULTADO SEGÚN FOCO O ACTIVIDAD PRINCIPAL (EN PORCENTAJE)

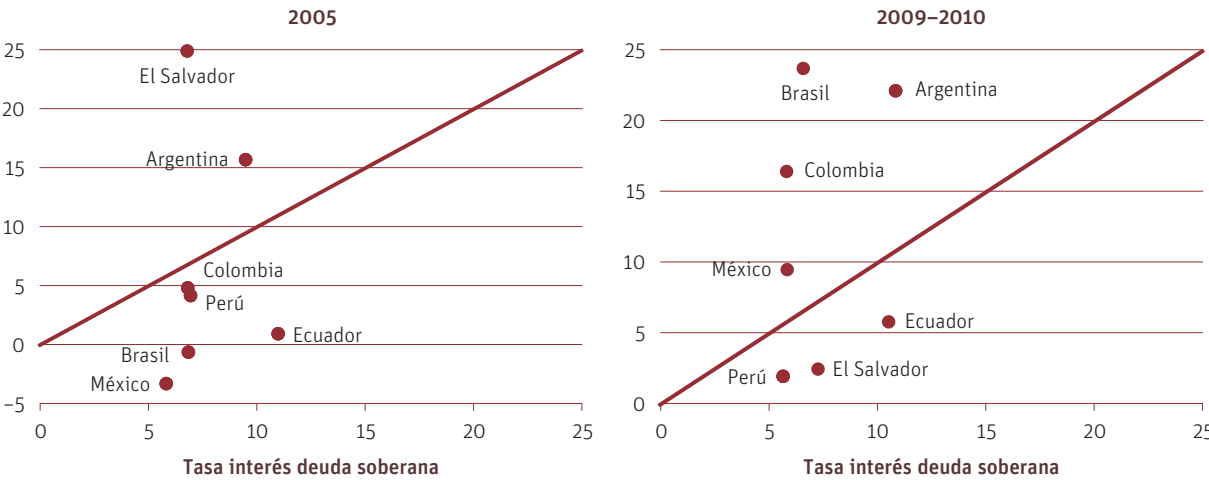
FOCO O ACTIVIDAD PRINCIPAL	UTILIDAD/ACTIVO (ROA)			UTILIDAD/PATRIMONIO (ROE)			UTILIDAD/INGRESOS		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
BPD puro	0,71	1,04	3,00	-2,22	6,43	15,06	5,78	14,63	33,35
BPD con foco comercial	-0,52	1,72	2,05	-2,40	14,20	15,79	-3,13	14,98	23,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Elide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

ROA = *Return on Assets*.

ROE = *Return on Equity*.

GRÁFICO 1.3: ROE DE BPD Y TASA DE INTERÉS DE LOS BONOS DE DEUDA, 2005 y 2009–10



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio, de los reguladores de los sistemas financieros de ALC y de Bloomberg. Rendimiento de la deuda soberana basado en el Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI) de J.P. Morgan.

ROE = *Return on Equity* (utilidad/patrimonio).

de los recursos públicos destinados a su funcionamiento, aun sin considerar la utilidad social que puedan generar en cumplimiento de su mandato. Además, debe considerarse que, a diferencia de un banco privado, el BPD debe orientar sus recursos hacia proyectos más riesgosos sin que ello necesariamente

CUADRO 1.7: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES FINANCIEROS DEL BALANCE DE LOS BPD

PAÍS	PASIVO/PATRIMONIO (VECES)			PASIVO/ACTIVO (PORCENTAJE)			PATRIMONIO/ACTIVOS (PORCENTAJE)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Argentina	9,41	12,54	9,16	84,65	77,10	73,83	15,36	23,58	15,78
Bolivia	3,32	5,18	1,86	76,84	83,81	65,03	23,16	16,19	34,97
Brasil	11,46	8,24	7,59	85,13	78,95	67,71	14,87	20,94	27,07
Chile	7,62	11,74	9,69	56,82	50,96	49,21	43,18	6,32	51,45
Colombia	6,38	6,47	7,93	69,82	80,08	86,04	30,18	19,90	14,21
Costa Rica	9,61	5,62	4,41	78,54	71,34	69,43	21,46	21,40	30,02
Ecuador	3,79	1,52	2,29	69,37	53,88	69,36	30,63	46,12	30,64
El Salvador	6,47	6,10	5,26	81,69	81,61	77,25	18,29	17,51	22,09
Guatemala	10,35	10,29	7,82	90,38	57,47	89,84	9,62	5,49	11,18
Honduras	0,74	1,25	0,24	42,63	55,47	19,58	57,37	44,53	80,28
México	18,45	16,93	12,63	92,98	77,61	76,25	7,02	22,32	23,99
Nicaragua	0,60	0,09	14,01	37,52	n.d.	n.d.	62,48	n.d.	10,26
Panamá	5,72	6,02	10,43	85,13	85,52	91,02	14,87	14,21	8,73
Paraguay	7,48	11,74	6,82	88,21	92,15	84,87	11,79	7,85	12,44
Perú	2,54	0,77	n.d.	71,74	33,52	n.d.	28,26	66,48	61,54
Rep. Dom.	4,84	0,39	n.d.	77,06	28,07	n.d.	22,94	71,98	32,20
Uruguay	5,83	n.d.	n.d.	82,65	95,54	n.d.	17,35	4,47	10,81
Promedio simple	6,74	6,55	7,15	74,77	68,94	70,73	25,23	25,58	28,10

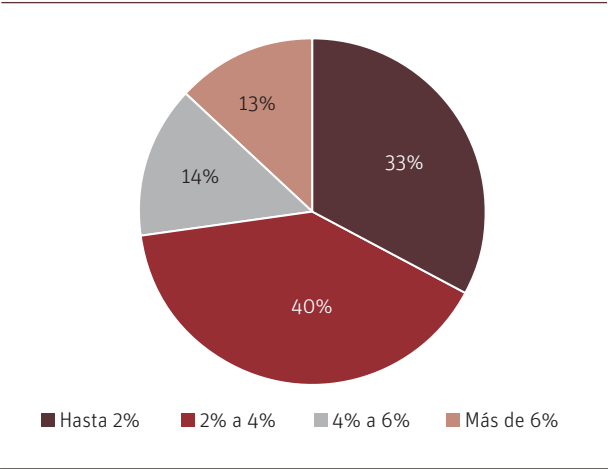
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

n.d. = no se dispone de datos.

implique una mayor rentabilidad, dado que su objetivo no es la maximización de utilidades sino garantizar una utilidad mínima que le permita conservar el capital y crecer.

Por otra parte, los BPD han mostrado ser conservadores en su apalancamiento (cuadro 1.7). El promedio del indicador de patrimonio/activos de los BPD en 2010 fue del 28%, mientras que en general, para los bancos comerciales, este indicador oscila entre el 10% y el 12%. Según la encuesta de 90 instituciones financieras de desarrollo del Banco Mundial (De Luna-Martínez y Vicente, 2012), la mayoría de las instituciones (80%) se financia a través del mercado, lo cual probablemente se vea facilitado por el hecho de que el 69%

GRÁFICO 1.4: TASA DE MOROSIDAD DE LA CARTERA DE LOS BPD, 2010
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

de los BPD tiene garantía explícita del Estado sobre su deuda. Sólo el 36% de las instituciones captan depósitos del público, generalmente bancos públicos comerciales o especializados en vivienda, los cuales por su naturaleza deben captar ahorro del público, o BPD cuyo fin es la inclusión financiera, es decir: atender un problema de cobertura geográfica (por ejemplo, el Banco Estado de Chile y varios bancos rurales/agrícolas). En general, se observa una decisión de política de no arriesgar los ahorros del público.

Otro indicador clave que refleja el grado de solvencia de los BPD es el de la calidad de su cartera. En este sentido, las tasas de morosidad indican que en la mayoría de los países los BPD administran carteras sanas, a pesar de que por naturaleza toman riesgos que el sector privado no desea o no puede asumir (gráfico 1.4).

UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN RECIENTE

A partir del panorama de los indicadores financieros descritos al inicio de este capítulo, se podría concluir que en general ha habido un avance significativo hacia una mayor eficiencia en la gestión operativa y financiera de los BPD de ALC. Esto sin perjuicio de que continúan existiendo en la región bancos públicos con problemas importantes, en su mayoría aquellos ligados a la especialización sectorial, particularmente en el sector agrícola y en menor grado el de vivienda, así como también al menor grado de fortaleza institucional general en los países respectivos.

Sin duda, esta evolución se ha visto beneficiada por un contexto macroeconómico y financiero más positivo en la región. Por un lado, ha habido una mayor responsabilidad fiscal, lo cual —reflejado en el hecho de que la deuda pública total en AL-7⁴ haya pasado de niveles cercanos al 60% del PIB en 2002 al 37% en 2009— ha conducido a un manejo más ordenado de los BPD por parte de su accionista principal. Por otro lado, el mayor desarrollo de los sistemas financieros de los países de la región ha facilitado la expansión de los BPD. El crédito local al sector privado en ALC ha pasado del 25% del PIB a comienzos de la

⁴ AL-7 incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

década de 2000 al 44% en 2010 (Banco Mundial, 2010). Asimismo, ha habido grandes avances en la regulación prudencial y la supervisión de los sistemas financieros, a las cuales están sujetos los BPD.

La evolución positiva de los BPD desde finales de los años noventa también respondió a un mayor interés de los gobiernos y las propias instituciones por mejorar su sostenibilidad financiera, como reacción ante el cuestionamiento de la eficiencia de su accionar, derivado de décadas de malos manejos, politización de las instituciones y, finalmente, pérdidas fiscales. A su vez, el interés por fortalecer los BPD respondió al objetivo de lograr una mayor penetración financiera y cumplir distintos objetivos de desarrollo, particularmente en una coyuntura en la que el crédito privado a sectores considerados económica o socialmente importantes había sido limitado.⁵

Con estos objetivos en mente, se llevó a cabo una serie de reformas institucionales en los BPD de ALC.⁶ Primero, a finales de los años noventa e inicios del nuevo milenio en varios países (como Colombia, El Salvador, México, Perú, Paraguay y Nicaragua) se realizaron reformas legales para crear instituciones de segundo piso o transformar aquellas de primer piso en bancos de segundo piso, lo cual conduce a una operación más eficiente y menos riesgosa. Casi el 45% de las instituciones realizan operaciones de segundo piso (22,2% en primer y segundo piso mientras que otro 22,2% lo hace exclusivamente en segundo piso). El 55,6% realiza operaciones sólo de primer piso.

Segundo, se adoptaron instrumentos para una mejor gestión bancaria estándar, como sistemas de administración de riesgos (que se han visto reflejados en tasas de morosidad controladas) o nuevas tecnologías de procesos operativos. Esto último, aunado al proceso de moverse hacia segundo piso, llevó a que los gastos no operativos, principalmente gastos de administración, mostraran una tendencia a la baja, llevando a que los gastos totales pasaran de representar el 93% de los ingresos totales en 2000 a 74% en 2010.

Tercero, se realizaron esfuerzos para acotar los mandatos de los BPD a la cobertura de fallas de mercado específicas, en lugar de mandatos abiertos, con el fin de mantener una situación financiera más saludable y limitar contingencias fiscales. Se considera que el 95% de los planes de desarrollo de los BPD se orientan a atender fallas de mercado y el 75% a complementar una política pública, mientras que sólo el 40% tiene el objetivo de mejorar las condiciones crediticias en los sistemas financieros (Palma y de Olloqui, 2012). Más aún, gradualmente, y en mayor o menor medida según el país y la institución, se avanzó en la mejora de los marcos de los gobiernos corporativos (aunque su aplicación efectiva continúa siendo incierta (véase el capítulo 2).

⁵ Por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas (PyME) de ALC enfrentan restricciones crediticias. Según un estudio reciente, hasta un 40% de las PyME de la región manifiesta requerir financiamiento pero no lo obtiene (CFI, 2010). Por otra parte, menos del 15% del crédito total de la región se dirige a PyME (OCDE, 2012).

⁶ El capítulo 2 ahonda en los aspectos institucionales clave para el éxito de los BPD, algunos de los cuales podrían haber incidido en los mejores resultados observados hasta ahora.

Cuarto, los BPD se han sujeto a la regulación y supervisión de las autoridades financieras, ya sea por norma (la mayoría) o en la práctica. El 88% de los BPD mantiene las mismas reglas prudenciales que sus pares comerciales y/o son supervisados, mientras que el resto no lo hace porque se consideran agencias de desarrollo y aun así incluyen en sus normas alguna asimilación a dichas reglas (De Luna-Martínez y Vicente, 2012). Asimismo, el 68% de los BPD tiene una calificación crediticia local.

Como consecuencia de estas reformas, y a diferencia de décadas anteriores, cada vez menos BPD reciben recursos del presupuesto público para mejorar su capitalización, y ha habido menos casos de intervenciones en BPD por cuestiones de insolvencia. Lo que es más, en algunos casos el gobierno ha retirado patrimonio de los BPD para financiar el presupuesto o, en los casos en los que ha inyectado capital, ha buscado ampliar sus actividades (como en la crisis internacional de 2008) o transferir recursos para fines específicos utilizando la capacidad fiduciaria de los bancos.

La tendencia general positiva de los BPD durante la década de 2000 alentó a varios gobiernos de ALC a recurrir a estas instituciones para que cumplan un papel crucial durante la coyuntura generada por la crisis financiera internacional que estalló en 2008. Para entender mejor las estrategias de posicionamiento de los BPD de la región durante este período y tener una medición cuantitativa y cualitativa más representativa de su accionar, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevó a cabo una encuesta (en adelante, Encuesta BID 2010).⁷

La encuesta permite verificar que los BPD se constituyeron en un vehículo para buscar implementar políticas anticíclicas, a partir de la experiencia con la que contaban en la operación de una amplia gama de instrumentos para cubrir las necesidades de financiamiento de los actores productivos y sociales.

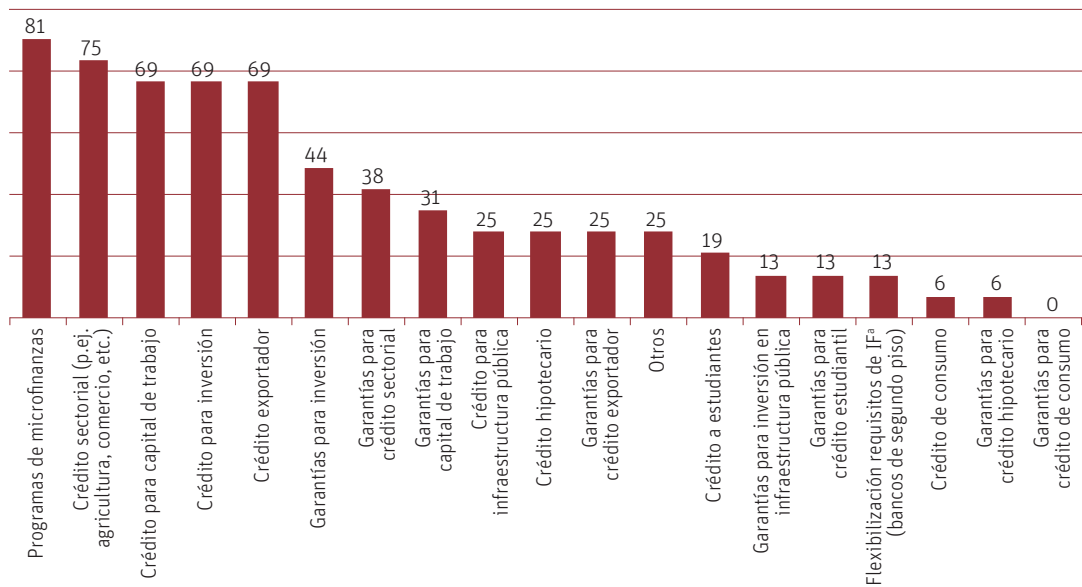
La mayor capacidad de reacción se manifestó en el desarrollo y la consolidación de redes para canalizar los recursos de crédito en el caso de los BPD de segundo piso, y en la mayor presencia de la banca pública en el caso de los de primer piso. El epicentro del esfuerzo de intervención de los BPD en esta coyuntura se basó en el tradicional financiamiento de operaciones, tanto de corto plazo —capital de trabajo para pequeñas y medianas empresas (PyME), para empresas exportadoras y para microempresas— como de plazo más extenso. Asimismo, en un segundo plano, se profundizaron los instrumentos de garantía que, en la coyuntura de mayor riesgo relativo de las operaciones de crédito, probaron ser una herramienta para sostener el flujo de financiamiento hacia los sectores productivos.⁸

Destaca el incremento relativo de las operaciones de mediano y largo plazo, que equivalen a 5,9 puntos porcentuales en relación con el crédito total (pues pasaron del 68,1% al 74,0%) y al 36,2% en promedio

⁷ Encuesta del BID, apoyada por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide), se realizó durante 2010 y aplicó a 30 BPD pertenecientes a 14 países de la región, los cuales representan alrededor del 90% de los activos de los BPD. Para mayor información, consúltase Palma y de Olloqui (2012).

⁸ El capítulo 4 aborda este tema con mayor profundidad.

GRÁFICO 1.5: INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LOS BPD DURANTE LA CRISIS
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Encuesta BID 2010.
^a IF = intermediario financiero.

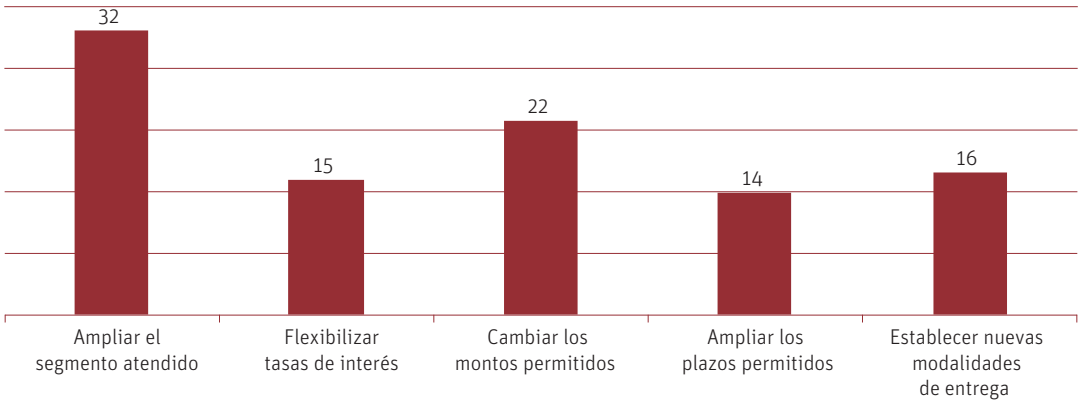
anual en el período 2007/09. Esto representó un avance significativo en términos de lo que debería ser el foco de las operaciones crediticias de una banca de desarrollo, dada la importancia del crédito de largo plazo para la inversión en mejoras productivas y de competitividad. Mientras tanto, a pesar de su decrecimiento relativo, las colocaciones de corto plazo se incrementaron un 19,0% en promedio anual, apoyando el financiamiento de capital de trabajo, fundamental para sectores con mayores dificultades de acceso (por ejemplo, las PyME).

Otro resultado interesante de las intervenciones durante la crisis 2008–09 es que, a pesar del crecimiento de la cartera de los BPD, no se ha visto un empeoramiento significativo de su calidad, lo cual se ha debido en parte a la pronta recuperación económica de la mayoría de los países. Ello debe verse a la luz de que el rol anticíclico de los BPD durante la crisis debió traer aparejado un mayor riesgo en la nueva cartera administrada. Empero, para que esta conclusión se mantenga, se hace perentorio que los supervisores financieros de los diferentes países hagan un riguroso seguimiento a dichos créditos, incluida la exigencia de provisiones adicionales en caso que los mismos den señales de estar deteriorándose.

Las instituciones públicas pudieron desarrollar una política activa en materia crediticia con una inyección de recursos suplementarios de origen gubernamental, así como también con emisión de deuda. Los gobiernos federales/centrales aportaron 59% de los fondos, las instituciones financieras 12% y 24% provino del mercado financiero local. Cabe destacar que 35% de los BPD no recibieron aportes nuevos. Ello se pudo hacer gracias a que el punto de partida financiero y fiscal para la región era claramente más sólido que el de similares coyunturas o crisis del pasado, y esto permitió que los esfuerzos del gobierno se concentraran en apoyar al sector productivo privado o a la infraestructura pública más que en apoyar la sostenibilidad de las instituciones financieras, ya fuesen públicas o privadas.

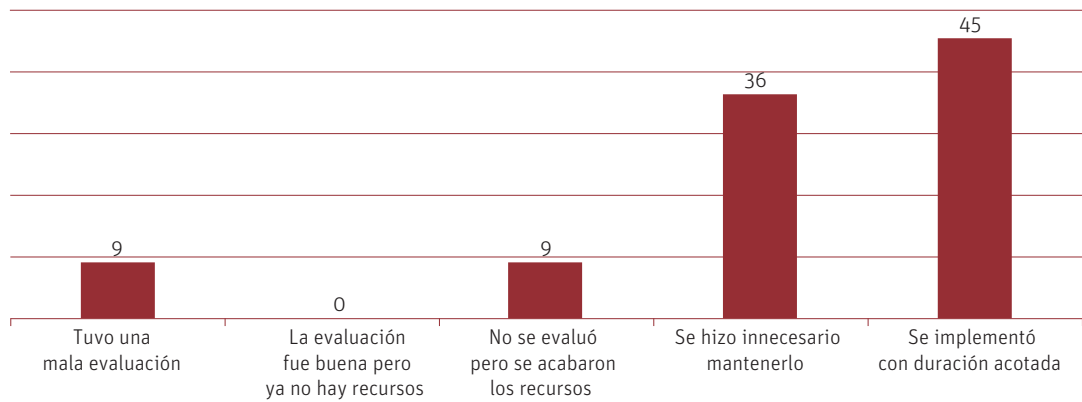
Aunque aún está por estudiarse la efectividad que tuvieron estas instituciones en la reactivación económica (véase Banco Mundial, 2013), resulta relevante que el despliegue instrumental aplicado ha tenido como marco de referencia el rol institucional de los BPD centrado en enfrentar las fallas de los mercados financieros. Así, de acuerdo con las respuestas de los BPD a la Encuesta BID 2010, la crisis no sólo no alteró, sino que incluso aceleró, la implementación de los planes estratégicos previamente definidos; o bien llevó a que se adaptara una matriz instrumental, previamente definida y testeada, a las necesidades de ampliación de montos para nuevos destinatarios (gráfico 1.6). Asimismo, en general los BPD declaran que los programas se establecieron o ampliaron con una duración acotada, lo cual es esencial para asegurar que no hubiese un desplazamiento del crédito privado y para medir la efectividad de los programas (gráfico 1.7). Sin embargo, algunos bancos pueden haber mantenido su nivel de actividad después de la crisis en los sectores o segmentos en los cuales sustituyeron el crédito privado en el período de restricción crediticia.

GRÁFICO 1.6: AJUSTES A LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES EN BPD, CRISIS 2008–9



Fuente: Encuesta BID 2010.

GRÁFICO 1.7: RAZONES PARA LA ELIMINACIÓN DE PROGRAMAS APLICADOS DURANTE LA CRISIS



Fuente: Encuesta BID 2010.

UNA NUEVA COYUNTURA

Mientras que hace 10 años había una necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los BPD, una vez logrado este objetivo en menor o mayor medida, el énfasis ha girado hacia el impacto que dichas instituciones pueden tener sobre el desarrollo (sin que ello sacrifique la sostenibilidad financiera). Esto ha llevado a una nueva ola de cambios institucionales.

Primero, varios bancos de segundo piso con una situación financiera sólida han comenzado a cambiar su modalidad operativa para poder abarcar un mayor número de beneficiarios.⁹ En general, se observa un mayor dinamismo de los BPD que contienen alguna actividad de primer piso (cuadro 1.8). Al respecto, el cofinanciamiento ha adquirido mayor relevancia, particularmente en torno a proyectos relacionados con infraestructura y energías renovables, los cuales están siendo realizados por entidades tanto de primer piso como de segundo piso.

Segundo, la región sigue una tendencia vista en el resto del mundo hacia una mayor diversificación en los sectores atendidos (gráficos 1.8 y 1.9). Actualmente, en ALC, el 65% de los BPD es multisectorial y

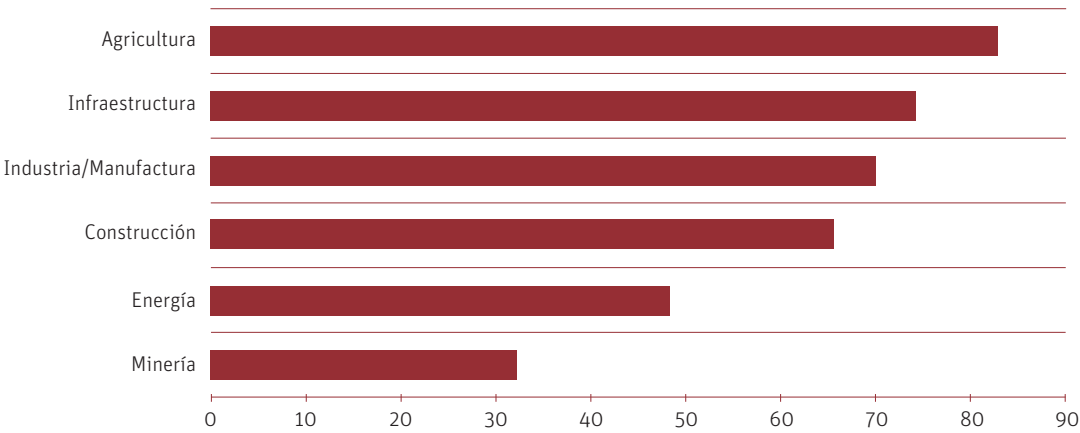
⁹ Por ejemplo, en El Salvador y Nicaragua, las instituciones de segundo piso (Banco Multilateral de Inversiones y Financiera Nicaragüense de Inversiones, respectivamente) fueron transformadas a través de cambios legislativos para poder actuar como de primer piso. Asimismo, la Corporación Financiera Nacional de Ecuador, Nacional Financiera (Nafin) de México y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) de Argentina han abierto o reforzado su ventanilla de primer piso para financiar proyectos de energía renovable.

CUADRO 1.8: EVOLUCIÓN DE LAS COLOCACIONES SEGÚN MODALIDAD OPERATIVA
(EN PORCENTAJE)

MODALIDAD OPERATIVA	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 2000–05	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 2005–10
Primer piso	–0,3	21,5
Segundo piso	3,0	17,0
Primer y segundo piso	3,2	19,4
Sistema financiero regional	8,7	15,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

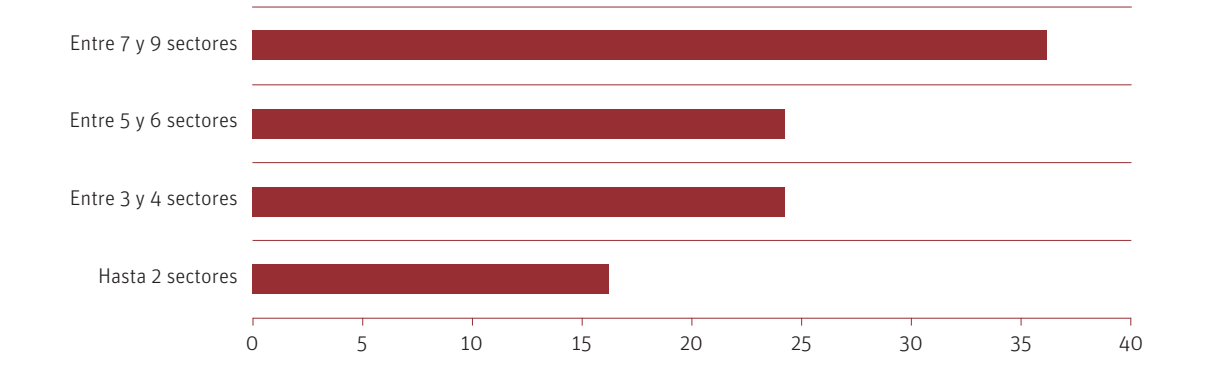
GRÁFICO 1.8: COBERTURA DE LOS BPD POR SECTOR, ALC
(EN PORCENTAJE)



Fuente: De Luna-Martínez y Vicente (2012).

el resto es especializado, principalmente en vivienda y agricultura. La diversificación sectorial de los BPD hacia nuevos sectores en años recientes ha obedecido a nuevas prioridades de política pública, como la energía renovable, la adaptación al cambio climático y su mitigación, educación, vivienda social, microempresas, e innovación y cadenas productivas. Los gobiernos han buscado una mayor integración de

GRÁFICO 1.9: NIVEL DE DIVERSIFICACIÓN DE LOS BPD
(EN PORCENTAJE)



Fuente: De Luna-Martínez y Vicente (2012).

los BPD en las estrategias económicas nacionales y lo que es más: los BPD multisectoriales han mostrado un mayor dinamismo en años recientes, como se aprecia en el cuadro 1.9.

Tercero, los instrumentos requeridos para satisfacer estas nuevas demandas exceden a los tradicionales mecanismos de intervención de los BPD en los mercados de crédito (basados en esquemas de provisión de financiamiento de manera directa o intermediada), creando espacio para nuevas modalidades de operación con potencial de generar mayor valor agregado. Los BPD abordan las problemáticas asociadas a los mayores riesgos de los sectores atendidos, y lo hacen, por ejemplo, a través de garantías parciales de crédito o de servicios no financieros para mejorar la viabilidad financiera de proyectos o clientes.

CUADRO 1.9: EVOLUCIÓN DE LAS COLOCACIONES SEGÚN ORIENTACIÓN SECTORIAL
(EN PORCENTAJE)

ORIENTACIÓN SECTORIAL	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 2000–05	VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 2005–10
Bancos multisectoriales	-2,6	21,9
Bancos especializados	8,3	16,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alide (Databank), e información financiera de los bancos considerados en el estudio y de los reguladores de los sistemas financieros de ALC.

CONCLUSIONES

Si bien ha habido un aumento en los activos y colocaciones de los BPD en ALC durante la última década, este no ha sido mayor al crecimiento promedio de los sistemas financieros locales. Empero, aunque restan por realizarse evaluaciones de impacto rigurosas sobre los BPD, puede afirmarse que estos han podido aumentar su relevancia en la atención de nichos específicos de mercado y en la instrumentación de políticas económicas coyunturales. Más aún, en general, esta situación no ha afectado todavía su sostenibilidad financiera, gracias en parte a la mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos en la región.

Así revitalizadas, estas instituciones se encuentran en una etapa de nuevos retos y oportunidades dentro de un proceso de ampliación de sus mandatos y aplicación de nuevos instrumentos, incluyendo, en algunos casos, mayor actividad de primer piso.

Estos nuevos desafíos suelen ser más complejos y/o de mayor envergadura, y conllevan riesgos que los BPD no han tenido que gestionar anteriormente. Ello, aunado a entornos macroeconómicos menos ventajosos, hace imprescindibles tanto una mayor eficiencia y eficacia institucionales como un análisis del despliegue instrumental más adecuado para los objetivos que se pretende alcanzar.

Esto implica la necesidad de redoblar los esfuerzos para continuar las acciones que han llevado a mejorar su situación y de esta forma evitar los errores del pasado que condujeron a elevadas pérdidas y a la necesidad de inyectar recursos fiscales sustanciales para subsanar o mantener las instituciones. Es importante que los BPD procuren atender aquellos aspectos institucionales que pueden permitirles balancear exitosamente el cumplimiento de sus objetivos de política pública con su sostenibilidad financiera de largo plazo. Este es precisamente el tema del capítulo 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. s/f. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS>.
- . 2010. Financial Sector Databank. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://data.worldbank.org/topic/financial-sector>.
- . 2013. *World Bank Global Financial Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2010. "Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World". Washington, D.C.: CFI.
- De Luna-Martínez, J. y C. Vicente. 2012. "Global Survey of Development Banks". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. "Financing SMEs in Latin America". En: *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*. París: OCDE.
- Palma, C. y F. de Ollóqui. 2012. "Las nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina". Nota técnica No. IDB-TN-402. Washington, D.C.: BID.
- Schmit, M. 2011. "Findings of the EAPB Study on Public Financial Institutions in Europe". Bruselas: European Association of Public Banks (EAPB).



Factores institucionales clave para el éxito de los bancos públicos de desarrollo

Fernando de Olloqui

- Los bancos públicos de desarrollo (BDP) enfrentan un reto complejo tanto al tener que balancear la sostenibilidad financiera de la institución como al tener que lograr los objetivos de política pública que emanan de su mandato para cubrir restricciones crediticias en el mercado.
- Los factores institucionales clave conducentes a que puedan lograrlo son: un mandato claro alineado con las políticas públicas sobre los segmentos o sectores económicos objeto de intervención, un buen gobierno corporativo, un marco adecuado de gestión de riesgos, una estrategia de marketing de productos y servicios acorde a su mandato, y un buen monitoreo y una evaluación de su impacto en el desarrollo.

DESCRIPCIÓN DE LA NATURALEZA DE LOS BPD

¿Qué factores institucionales conducen a que los BPD logren tanto sus mandatos de política pública como su sostenibilidad financiera? El balancear ambas tareas es un reto complicado que requiere, en primera instancia, recordar la naturaleza de su actividad y los posibles conflictos que conlleva; en particular, su análisis debe tomar en cuenta los aspectos que se detallan a continuación.

Primero, se deben considerar las características específicas de los BPD que los distinguen de los intermediarios privados, por ejemplo: el atender una falla de mercado, el tener subsidios implícitos o explícitos, el asumir mayores riesgos, el no maximizar ganancias, el exigir distintos requisitos de retorno al capital, y el estar sujetos a ciertos parámetros establecidos por su accionista (el Estado) y a ciertas políticas públicas. Así, aun si el desempeño operacional de un BPD fuese considerado bueno, su evaluación general podría ser subóptima si las metas no coinciden con las políticas establecidas por el gobierno, y viceversa.

Segundo, se debe entender el origen de la falla de mercado o de la restricción crediticia que constituye la justificación del BPD y de qué manera busca atenderla el gobierno como parte de una estrategia de política pública.

Tercero, se deben examinar las causas subyacentes de un buen o mal desempeño, distinguiéndolas de los efectos (o síntomas) que directa o indirectamente generan. Por ejemplo, la falta de un mandato claro (causa) conduce a que se intervenga en múltiples sectores, varios de los cuales pueden no ser prioritarios para el desarrollo o no presentar una falla de mercado (síntoma). De manera similar, la existencia

de múltiples roles y responsabilidades del gobierno como accionista del banco, regulador y defensor de los intereses del público, y la falta de delimitación de cada uno (causa) pueden resultar en una interferencia política sobre decisiones técnicas en materia crediticia, en una regulación prudencial o supervisión inadecuadas o en una escasa rendición de cuentas (síntomas).

Por último, no hay un BPD “modelo”, ya que las circunstancias políticas, sociales y económicas son únicas en cada país. Una determinada práctica en un país puede ser perjudicial en otro contexto. Sin embargo, pueden identificarse algunos aspectos críticos comunes dentro de su marco de actuación, que en su conjunto pueden determinar el éxito de un BPD.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se identifican aquellos factores institucionales conducentes a que las entidades sean exitosas, es decir, que logren balancear sus dos criterios básicos de evaluación (su objetivo de política pública y su sostenibilidad financiera). A partir de la herramienta de análisis de BPD formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹ estos factores pueden agruparse bajo tres parámetros de desempeño: i) políticas públicas, mandatos y gobierno corporativo, ii) desempeño operacional y financiero, y iii) impacto en el desarrollo.

POLÍTICAS PÚBLICAS, MANDATOS Y GOBIERNO CORPORATIVO

Políticas públicas y mandato

Como se menciona en la introducción, los BPD existen para cubrir fallas de mercado u otros factores que conllevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública. Por lo tanto, es crucial asegurar que el mandato y los recursos de la institución se enmarquen correctamente en relación con la estrategia del gobierno dentro de ese ámbito de política pública.

Esto requiere, en primera instancia, que el gobierno tenga una estrategia clara para desarrollar y promocionar un área económica o social específica. Para ello, se debe efectuar un análisis de: i) las distintas alternativas de política pública para desarrollar dicha área, ii) la manera en que un BPD complementa a las otras entidades gubernamentales involucradas y sus actividades, y iii) los recursos que se requieren. De otro modo, se tendrán resultados subóptimos en materia de impacto en el desarrollo, aun si el BPD se desempeña bien, o se le pedirá al BPD que procure solucionar múltiples problemas, cuando en realidad su rol debería ser limitado.

En este sentido, se observa que los BPD aparecen cada vez más en los planes nacionales de desarrollo de la región, no sólo dentro de los capítulos de financiamiento sino también de las políticas

¹ El estudio de Smallridge y Olloqui (2011) presenta una herramienta integral y flexible que permite a los BPD identificar aquellas prácticas “sanas” que deben adoptar para mejorar su desempeño.

sectoriales. Un ejemplo de cómo los servicios financieros de un BPD se insertan en las políticas sectoriales es el desarrollo del segmento de pequeñas y medianas empresas (PyME), en donde pueden enmarcarse junto con otras iniciativas del gobierno para disminuir la informalidad, incrementar los servicios de apoyo empresarial, modificar las tasas impositivas o fortalecer las regulaciones bancarias.

En segunda instancia, dicha estrategia debe ser un insumo para el BPD al establecer su misión. Esta misión o mandato, y los recursos (financieros y de otro tipo) requeridos para cumplirlo, deben quedar plasmados claramente en el marco normativo de la institución, el cual debe incluir:

1. El mandato o los objetivos primarios, así como un plazo para revisarlos y replantearlos.
2. La naturaleza jurídica de la entidad y su sujeción a otras leyes de entidades públicas (como presupuesto, auditorías y adquisiciones) y a las instituciones y normas de regulación y supervisión financiera.
3. La relación con el gobierno, particularmente frente a su rol como accionista y a otras entidades gubernamentales.
4. La relación con el sector privado, en particular el rol complementario con las fuentes privadas de capital.
5. Las posibles fuentes de financiamiento y las restricciones financieras, así como también las obligaciones gubernamentales, en su caso, ligadas a garantizar los pasivos del banco o a capitalizarlos. Este aspecto debe abarcar cómo lograr la sostenibilidad financiera y, en su caso, el rol de los subsidios.
6. La obligatoriedad de reportar periódicamente los planes y estrategias y los resultados en su cumplimiento.
7. El sistema de gobierno corporativo.

Un aspecto clave al establecer el mandato y subsecuentemente los objetivos estratégicos dentro de los planes multianuales de un BPD, es haber analizado las fallas de mercado que constituyen su justificación principal (ver la introducción del libro para mayor referencia). Este análisis debe abarcar la naturaleza de las fallas y la demanda potencial de los clientes, de manera de poder cuantificar la brecha entre la oferta y la demanda de los servicios financieros y determinar su relevancia. Con base en ello, se podrán identificar los tipos de proyectos a financiar y los instrumentos, financieros y no financieros, que deben utilizarse.

Los errores más comunes en América Latina y el Caribe (ALC) respecto de los mandatos llevan a que estos: sean demasiado rígidos, lo que no les permite ajustarse a las condiciones de mercado; establezcan múltiples objetivos que no necesariamente se relacionan con la política pública que se busca atender; reflejen una inadecuada selección de cliente, o no incluyan la meta de sostenibilidad financiera. Más aún: no hay ejemplos de entidades que, en función de su regulación interna, reevalúen periódicamente su mandato.

Algunos ejemplos de mala práctica en ALC se relacionan con mandatos que:

1. Aluden a actividades que no son propias de un BPD o no se modifican con el tiempo (“promover el desarrollo del mercado de valores”).
2. Indican meramente “promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía”, lo cual conduce a que se intervenga en cualquier sector, aunque no sea estratégico o no presente una restricción crediticia real.
3. Incluyen el instrumento específico por el cual van a atender un sector, sin considerar que las condiciones de mercado pueden alterar cual debería ser el óptimo.
4. No delimitan a los clientes en segmentos en donde hay una falla de mercado o bien no definen al tipo de cliente (“financiamiento para micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, además de asociaciones y cooperativas”).

Gobierno corporativo

Quizás el elemento fundamental para la gestión exitosa de un BPD sea el gobierno corporativo. Este puede definirse como un sistema compuesto por un conjunto de elementos organizados que interactúan entre sí con el objetivo de controlar y administrar una empresa o institución, ya sea pública o privada. En general, las buenas prácticas de gobierno corporativo implican beneficios para las empresas que las adoptan, como la creación de valor para los accionistas, mayor facilidad para cumplir los mandatos y los objetivos de la empresa, mejor ambiente de control, manejo de conflictos de interés, limitación del oportunismo de los administradores, mayor competitividad, acceso a los mercados de capital, profesionalización de la gestión, mejor gestión de los riesgos y menor coste de recursos.

En el contexto de los BPD, el gobierno corporativo es una herramienta cuyo uso contribuye a la sostenibilidad de las entidades en el tiempo y al cumplimiento de los objetivos para los que fue creado.

Una correcta asignación de funciones y responsabilidades complementarias entre los distintos niveles de gobierno de una empresa (propiedad, administración y gestión ordinaria) constituye el pilar básico de su buen funcionamiento. Independientemente de la forma jurídica de un BPD, su propiedad reside en el Estado (accionista único o principal)² y se ubica en el vértice de su estructura de gobierno.

² A los fines de esta argumentación, se da por sentado que el Estado asume el control de la propiedad, aunque cabe destacar que hay diferencias entre ser accionista único o principal. Por ejemplo, hay empresas en la región con buen gobierno corporativo, lo cual se ha originado en gran parte en el hecho de que, si bien son mayoritariamente propiedad del Estado, cotizan en bolsas de valores. Incluso, en algunos países los BPD se abren a la posibilidad de atraer capital privado o multilateral (por ejemplo, Colombia y Perú). Estos avances podrían conducir a resolver varios problemas en esta materia.

La propiedad encarga a la administración la defensa de sus intereses transfiriéndole cierto poder de decisión; así, la administración se sitúa en el nivel intermedio de la estructura de gobierno de la institución y rinde cuentas a la propiedad. Finalmente, la gestión es la base de la estructura de gobierno de la empresa y responde a la necesidad de la administración de un equipo que asuma la conducción del negocio de la empresa “día a día”.

Las relaciones entre estos tres niveles se basan en contratos formales e informales y han sido ampliamente tratadas por la teoría de agente-principal. Según esta, pueden presentarse conflictos de interés entre la propiedad (denominada “principal”) y los niveles que han recibido de los dueños el mandato de velar por sus intereses (denominados “agentes”), lo que constituye el caso de la administración y la gestión. Las asimetrías de información pueden llevar a que las acciones del agente se orienten hacia objetivos propios, en detrimento de los del principal. Esta problemática crea la necesidad de contar con un sistema de gobierno que aporte claridad sobre el control y la administración de los BPD.

El nivel de propiedad de un BPD es el responsable último de que su sistema de gobierno esté bien diseñado e implementado, así como de garantizar que los otros niveles cumplan y hagan cumplir lo previsto en dicho sistema. Y aun si teóricamente un sistema de gobierno está bien implementado, hay tres situaciones básicas que pueden comprometer su funcionamiento, de tal forma que la efectividad de los controles recíprocos entre sus tres niveles se debilite: i) la propiedad ignora al nivel de la administración, ii) la gestión neutraliza al nivel de la administración y iii) la administración se confunde con la gestión.

En los BPD de ALC suelen presentarse las dos primeras situaciones. La tercera responde a un sistema de gobierno de uso común en las empresas privadas de Estados Unidos y (salvo algunas excepciones relevantes, como los casos de Nicaragua y Paraguay) no se presenta habitualmente en empresas públicas de la región.

Las tres situaciones reflejan una falla por parte de la propiedad y afectan principalmente a la administración (en concreto, a su capacidad de ejercer el control sobre la gestión). Esto sugiere que, independientemente de la rendición de cuentas económico-financiera de los BPD ante el público, la propiedad también debería explicar y justificar sus decisiones sobre el gobierno de los mismos.

Con el objetivo de definir un marco de actuación para la gestión de potenciales conflictos de interés y reducir el riesgo de injerencia política, durante los últimos años los gobiernos de distintos países de la región han desarrollado esfuerzos significativos para adecuar a las mejores prácticas internacionales el marco legal o al menos aspectos concretos del gobierno corporativo aplicables a los BPD. Sin embargo, si bien estas iniciativas representan un primer avance, sus potenciales efectos positivos pueden verse limitados porque son incompletas, conceptualmente equivocadas, o no van acompañadas de normas complementarias y/o de una actuación diligente por parte de los entes supervisores.

A continuación se presentan algunos ejemplos de los avances y retos de ciertas prácticas esenciales de gobierno corporativo en la región. Para ello, se han comparado los marcos normativos de varios BPD en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú.³

Independencia del directorio. En la mitad de los bancos puede decirse que existe una aspiración a asegurar la independencia de los miembros del directorio, aunque esto se manifiesta de distintas formas, por ejemplo: en tres BPD tienen directores que no son nominados y elegidos por el gobierno; en otro caso, hay directores independientes, en el sentido de que no son funcionarios públicos, aunque sí son elegidos por el Poder Ejecutivo; en Perú, el comité ejecutivo del BPD es supervisado por un Consejo de Supervisión que incluye representantes del sector privado; y en dos casos, hay una confirmación externa (el Senado en Argentina y la Superintendencia de Bancos en Costa Rica).

En principio, es acertado que regulaciones como las de Chile, Colombia y México determinen que los directorios de los BPD deban estar integrados por miembros independientes. Sin embargo, la definición de “independiente” es muy débil en algunos casos, lo cual deja abiertos resquicios que limitan la independencia del director. En otros, simplemente se parte de premisas equivocadas, como la de que basta con no ser funcionario público para ser calificado como independiente. Si a lo anterior se suman los procesos poco transparentes para la evaluación de los candidatos, se puede concluir que no siempre los directores calificados como independientes lo son en la práctica. El criterio para calificar a los directores como independientes debería ser preciso, de tal forma que pueda ser evaluable.

Cabe mencionar que los criterios para la adecuada independencia de los miembros del directorio también deberían ser similarmente aplicables a los miembros de los comités de auditoría, e incluso sería deseable que dichos comités fueran conformados única y exclusivamente por miembros independientes.

Nominación de los miembros del directorio. En la mayoría de los países de la región los miembros de los directorios de los BPD (al margen de si se los califica o no como independientes) son designados en base a criterios políticos. Sin embargo, países como Canadá y Sudáfrica han incluido en su marco legal la obligatoriedad de que los miembros de los directorios de los BPD sean personas aptas o idóneas para ocupar el cargo. El espíritu de esta exigencia va más allá de la simple verificación de incompatibilidades o inhabilidades de carácter legal para ocupar el cargo o de la valoración de requisitos generales como la honorabilidad o la experiencia.

³ Se cubrieron diferentes regiones, tamaños y enfoques, con el fin de tener una muestra diversa: Banco de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), Banco de Desarrollo Empresarial —ex Banco de Comercio Exterior— de Colombia (Bancóldex), Banco Agrario de Colombia, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, Banco Nacional de Costa Rica, Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) de Chile, Nacional Financiera (Nafin) de México, Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal), Banco del Estado y Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) de Perú.

En ambos casos, un comité especializado del directorio (en general, el comité de nombramientos o uno equivalente, con una mayoría de miembros independientes) tiene la responsabilidad de definir qué perfiles son necesarios en el directorio del BPD, evaluar las capacidades de los directores en ejercicio, y establecer los requisitos para los nuevos. En base a esta información, el comité selecciona una lista corta de candidatos y se la presenta a quien ejerce los derechos de propiedad del Estado para que designe a los nuevos directores; a su vez, este último puede, si así lo estima oportuno, designar a otras personas no incluidas en la lista corta.

Conceptualmente, este sistema de nominación es avanzado y limita la influencia política sobre los procesos de identificación y evaluación de candidatos, aunque —como no podía ser de otra manera— deja en manos de la propiedad la designación final de los directores.

Obligatoriedad de contar con un código de gobierno corporativo. Todos los bancos, con diferentes niveles de intensidad, son conscientes de la importancia de la gobernanza como una herramienta de gestión eficaz. Algunos de ellos —como el Banco Nacional de Costa Rica, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) en Perú y el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) en Colombia— tienen un código escrito de gobernanza.

La figura de un código de buen gobierno corporativo ha ido perfilándose como un instrumento válido para alcanzar dos objetivos principales: i) implementar buenas prácticas de gobierno corporativo, previamente incluidas en el estatuto social, y ii) servir como documento compilatorio del sistema de gobierno de la entidad que lo emite, con el fin de facilitar su conocimiento por parte de terceros. Por ejemplo, en Colombia todos los emisores de valores, incluidos los BPD, están obligados por una norma de 2001 de la antigua Superintendencia de Valores a tener su propio código de buen gobierno corporativo, para poder recibir recursos de los fondos de pensiones.

Si bien esta regulación tuvo el mérito de haber introducido a nivel normativo el concepto de gobierno corporativo, en la mayoría de los casos la adopción de un código se ha limitado al cumplimiento de disposiciones legales sobre el tema, sin incluir las buenas prácticas de gobierno corporativo que se hayan adoptado mediante la autorregulación, lo cual disminuye su efectividad.

Transparencia. Todos los bancos, algunos por ley, están comprometidos con la transparencia en sus procedimientos de gestión y sus programas. Para las auditorías internas se utilizan prácticas modernas, ya sea a través de un comité de auditoría u otros métodos, siempre con la inclusión de un informe al directorio. Todas estas instituciones publican informes anuales y todas, excepto una, utilizan auditorías externas. Muchos bancos tienen una persona asignada para verificar el cumplimiento de la regulación bancaria local, las políticas del banco, las aprobaciones de préstamos, etc.

Durante mucho tiempo la sola publicación de los estados financieros anuales (y en algunos casos, los estados financieros de períodos intermedios) de un BPD era considerada como un paradigma de máxima transparencia. Actualmente, sin embargo, desde la perspectiva del gobierno corporativo, la publicación de los estados financieros es sólo una pequeña parte de las obligaciones de transparencia que las instituciones deberían asumir ante los mercados y el público.

Algunos gobiernos han entendido esta nueva situación y han reflejado en leyes de transparencia o equivalentes la necesidad de reforzar la calidad y cantidad de información que las sociedades reguladas y sometidas a supervisión están obligadas a publicar. Incluso han definido los mecanismos de publicación y el contenido mínimo a publicar, comprendiendo, entre otros, los siguientes apartados: gobierno corporativo, información financiera, información presupuestal, proyectos de inversión, ambiente de control, e indicadores de desempeño. Más aún, tomando un caso fuera de la región latinoamericana, el marco legal de Canadá exige que los BPD reporten las presiones políticas que la entidad pueda recibir con relación a las decisiones de crédito, lo cual resulta en una herramienta efectiva para limitar el riesgo de interferencia política.

En lo que atañe a la transparencia, poco se ha dicho sobre el impacto fiscal de los BPD y la presentación de esta información ante el Poder Legislativo y el público. En este sentido, el crédito dirigido y los préstamos subsidiados pueden considerarse como una actividad cuasifiscal, mientras que las garantías explícitas del Estado para ciertos préstamos deben considerarse como una contingencia fiscal (Fouad et al., 2004). De esta forma, los riesgos fiscales que presentan deberían evaluarse y reportarse en las cuentas gubernamentales.

En conclusión, el hecho de haber introducido diversas medidas para fortalecer el gobierno corporativo no significa que estas buenas prácticas efectivamente se cumplan. Los BPD en América Latina afrontan retos en relación con el ejercicio de las funciones de control y administración, debido a las siguientes características del entorno:

1. Diversidad de la legislación aplicable: existen normas comunes al conjunto de las entidades bancarias y normas específicas para los BPD.
2. Escasos controles recíprocos formalmente tipificados en el marco legal aplicable entre los tres niveles que definen el modelo de organización empresarial: propiedad, administración y gestión.
3. Limitada exigencia de responsabilidad o rendición de cuentas.
4. Escaso nivel de autorregulación, derivado de falta de voluntad y de la rigidez de los marcos legales aplicables.
5. Posibilidad de politización, como consecuencia de los cambios de gobierno, e incluso debido a los cargos públicos responsables de ejercer los derechos de propiedad del Estado en el BPD.

DESEMPEÑO OPERACIONAL Y FINANCIERO

Al igual que cualquier institución financiera, un BPD debe ser administrado de manera viable y sostenible. La sostenibilidad financiera de un BPD está dada por su capacidad para mantener en el largo plazo la provisión de productos y servicios conforme a su mandato. Esto es aún más desafiante para los BPD, dado que atender fallas de mercado usualmente implica que se deba adoptar un perfil de riesgo superior al promedio del mercado y que se pueda sostenerlo por un largo período.

Así, en general los BPD enfrentan presiones financieras adicionales a las de otras entidades financieras (públicas o privadas) y requieren una gestión operacional excepcional por encima de los retos comunes de llevar a cabo buenos procesos crediticios y minimizar costos. Y lo que es más, aunque como en el caso de cualquier entidad la minimización de costos requiere recursos humanos y tecnología apropiados, los BPD no suelen tener autonomía presupuestal para conseguirlos. Por fortuna, varios países han visto la necesidad de que los BPD cuenten con regímenes de contratación y adquisición de bienes y servicios que, aun ofreciendo garantías en términos de control público, reconozcan la singularidad del negocio bancario y la necesidad de ofrecer salarios competitivos para atraer y retener los recursos humanos necesarios.

Hay dos elementos clave para el desempeño operacional y financiero de los BPD: la gestión de riesgos y la estrategia de marketing.

Gestión de riesgos

Una buena gestión de riesgos es particularmente relevante para los BPD, debido a su naturaleza de asumir riesgos que otros intermediarios no desean o no pueden cubrir. Si bien deben considerarse los riesgos usuales de una institución financiera —riesgos de crédito, de liquidez, de mercado (tasa, divisa) y operacional—, hay ciertos aspectos propios de los BPD que conviene resaltar y que deben tratar de mitigarse.

Con respecto al riesgo de crédito, el marco de gestión de riesgos será distinto si el BPD es de primer piso o de segundo piso. En el caso de los de primer piso, además de administrar el riesgo de crédito directo del cliente o proyecto, los BPD tendrán el reto de recolectar pagos y ejecutar colateral, lo que puede ser particularmente desafiante en entornos políticos y sociales en los que predomina una cultura de falta de pago al Estado, estimulada —por ejemplo— por condonaciones que hayan tenido lugar en el pasado.

Si el BPD es de segundo piso, debe tener un buen sistema de evaluación del riesgo de sus contrapartes, los intermediarios financieros privados, lo cual se torna más difícil cuando estos incluyen entes no regulados o supervisados. El BPD debe asegurarse de que sus contrapartes tengan buenas prácticas de control de riesgos y cumplan con las regulaciones prudenciales según corresponda. En varios países de la región los BPD están incluso obligados a ejercer esta responsabilidad, ya que viene delegada de manera

formal o informal por el ente supervisor del sistema financiero. Esto obviamente añade costos a los BPD y les impone una tarea que excede su mandato.

Con respecto a los riesgos de liquidez y de mercado, también existen aspectos a destacar, particularmente dado que, por su naturaleza, los BPD generalmente tienden a otorgar crédito a largo plazo, aunque financian sus operaciones con recursos de corto plazo en el mercado. Es muy común encontrar brechas de liquidez en los BPD de la región, dado que cuentan con la garantía, implícita o explícita, del gobierno sobre sus obligaciones. Esto les permite cargar con la brecha y refinanciarse sin mayores problemas en el mercado. Sin embargo, no es una práctica sana, e incluso en tiempos de crisis de liquidez en el sistema financiero algunos BPD han visto materializarse este riesgo. De manera similar, sostienen brechas de tasa, asumiendo que sus activos están a tasa fija y los instrumentos de cobertura en la región son escasos, por lo que un incremento de las tasas de interés llevaría a una pérdida en la valuación del banco.

Una parte importante de la gestión de riesgos es que estos se vean adecuadamente reflejados en los sistemas de reportes financieros y en el marco de manejo de capital de la entidad. Al interpretar el desempeño financiero de los BPD, debe incluirse el mayor riesgo de crédito y de mercado que asumen.

De esta manera, los reportes financieros deben considerar la pérdida esperada de dichos riesgos y el capital económico,⁴ en lugar de la cantidad asignada a las reservas bajo estándares contables, para llegar a una medida de retorno ajustado por el “riesgo excesivo” asumido.

Más aún, en condiciones óptimas, los estados financieros deben además ajustarse por los efectos marginales de tener un mandato de desarrollo, tanto por los ingresos como por los gastos operacionales que ello implica. Este concepto debería también ser un insumo para el proceso de planificación estratégica y financiera del BPD, ya que permitiría estimar el costo de cumplir el objetivo de política pública y su impacto sobre la sostenibilidad financiera de la entidad.

Por ejemplo, los ingresos adicionales pueden provenir de tasas de interés inferiores a las del mercado, con las cuales se financia el BPD por tener el aval del gobierno o por contar con el financiamiento directo del gobierno, o con otras formas de subsidios operacionales recurrentes con los que no cuentan las entidades privadas. A su vez, los costos adicionales de los BPD por cumplir con su mandato pueden reflejarse en una política crediticia más flexible en términos de condiciones de tasas y riesgos de crédito, en el costo regulatorio y de fiscalización adicional al cual están sujetos por ser entidades públicas, o en el mayor riesgo de liquidez al cual están expuestos.⁵ La diferencia entre la pérdida esperada de un BPD y de un banco privado podría ser cuantificada como un costo para el desarrollo.

⁴ El capital económico es una medida que relaciona el capital con el riesgo asumido (y no con los activos) y puede expresarse como un colchón ante pérdidas futuras inesperadas bajo un nivel de confianza definido.

⁵ Esto en la medida en que este riesgo de liquidez adicional no se le cobre al cliente a través de la tasa de interés y que los bancos comerciales no estarían dispuestos a asumirlo.

Asimismo, un BPD requiere un marco para el manejo de su capital, ya sea basado en las normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea o generado internamente, que aplique las restricciones o los límites impuestos por el capital regulatorio o económico⁶ al proceso de planificación financiera y estratégica de la entidad. Ello responde a varias razones particulares:

1. Dado que el capital de un banco se mantiene para cubrir pérdidas inesperadas, en su proceso de planificación estratégica el BPD debe tomar en cuenta el grado de riesgo adicional que asume. Si no cuantifica su riesgo ni lo refleja en sus políticas crediticias, se expone a escenarios de estrés financiero.
2. Ya sea por ley o por restricciones fiscales, los BPD no pueden depender de inyecciones de recursos por parte del gobierno. Por ello, al tener que recurrir a los mercados crediticios nacionales e internacionales, algunos bancos han obtenido calificaciones crediticias.
3. Como entidad pública, el BPD tiene la responsabilidad de asegurar que los recursos fiscales con los que cuenta son adecuadamente administrados.

Estrategia de marketing

La estrategia de marketing debe ser consistente con el mandato del BPD, lo cual requiere una distribución de productos y servicios que sea eficiente así como también conducente al logro de los objetivos de desarrollo, y una congruencia entre los productos ofrecidos y sus precios.

Con respecto a la distribución de productos y servicios, de acuerdo con la argumentación tradicional, operar desde el segundo piso minimiza el riesgo, ahorra costos y potencia la penetración de mercado de un BPD, ya que se aprovecha la red de distribución (o escala) de las entidades privadas. Por su parte, operar desde el primer piso permite llegar directamente a los beneficiarios y por lo tanto facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. En efecto, las entidades de segundo piso se ven más limitadas para lograr sus objetivos mientras más recae la decisión crediticia en el intermediario privado, lo cual es natural dado que este asume el riesgo y debe tomar decisiones sobre el colateral y el precio del crédito.

Esta argumentación ha ido transformándose, dado que las ventajas y desventajas teóricas de cada tipo de operación no siempre se han verificado en la práctica. Por ejemplo, como se muestra en el capítulo 1, algunos bancos de primer piso han llegado a ser relativamente eficientes en su operación. Por otro lado, las entidades de segundo piso han tenido problemas en lograr una mayor penetración, debido al contexto de mayor liquidez de los sistemas financieros y a la dificultad de ofrecer financiamiento a tasas competitivas.

⁶ Algunos BPD han desarrollado un marco interno para medir los requerimientos de capital económico, marco que se define por su perfil de riesgo dentro de un período determinado y un cierto intervalo de confianza.

En ambos casos, ha sido útil la adopción de nuevas tecnologías bancarias, incluidas aquellas que permiten incrementar la inclusión financiera y reducir costos de transacción (lo cual abarca también los costos de información). Asimismo, varios BPD han ampliado sus canales de distribución para poder aumentar su clientela base, encontrando canales alternativos no bancarios para financiar a sectores con menor acceso al financiamiento o no bancarizados, entre ellos:

1. Operadores no financieros, los cuales complementan las redes de distribución en localidades aisladas y utilizan esquemas de créditos rotativos que abaratan costos operacionales.
2. Proveedores y compradores, los cuales tienen mejor información sobre sus clientes y mayor capacidad para recuperar sus créditos.
3. Intermediarios financieros no bancarios, como microfinancieras, cooperativas, arrendadoras, empresas de factoraje, sociedades financieras, etc., las cuales en general no captan depósitos del público.

En este contexto, en los últimos años se ha incrementado el número de instituciones que operan bajo ambas modalidades. Incluso se está probando un tercer modelo híbrido que consiste en subcontratar parte del proceso crediticio al banco comercial (el origen, la administración y la recolección del crédito) para utilizar su plataforma de distribución y su capacidad analítica, a cambio de una comisión, mientras que el BPD mantiene el riesgo. Una alternativa actualmente utilizada en el Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) es que la aprobación del crédito queda en manos del BPD. Asimismo, el banco comercial podría ser invitado a participar en el riesgo.

Con respecto a la congruencia entre los productos ofrecidos y sus precios, debe destacarse la complejidad de la política de precios en un BPD. Esto surge de la contradicción que podría haber entre los objetivos financieros y de desarrollo, la cual puede llevar a elecciones subóptimas de precio y riesgo. Los precios deben establecerse en función del mandato de la institución y del marco de capital y financiero. De este modo, la política de precios debe considerar la existencia o no de subsidios, los cuales pueden ser aceptables en virtud de la naturaleza del mandato establecido, y siempre que sean transparentes (incluida su fuente de financiamiento)⁷ y no impliquen externalidades negativas para el mercado, así como también los supuestos sobre el costo de capital. En cuanto a este último, dado que el objetivo de un BPD no es obtener el mayor rendimiento posible sobre el capital, el capital excedente (por arriba del mínimo regulatorio) podría asignarse para operaciones de mayor rendimiento social. Aunque no existe una metodología única para establecer los precios de un BPD, dado el gran abanico de diferentes modelos e instituciones, lo esencial es la consistencia con el marco legal y de capital con el que trabaja la institución.

⁷ Rudolph (2009) presenta las alternativas con las que cuentan los BPD para financiar subsidios.

IMPACTO EN EL DESARROLLO

Dada la naturaleza de los BPD, medir su impacto en el desarrollo socioeconómico del país es esencial para su evaluación. Con este fin, el banco debe articular sus objetivos como indicadores de desempeño y reflejarlos en sus procesos crediticios, monitorear sus resultados y verificarlos ex post. Esto debe realizarse con el apoyo de una unidad independiente, o incluso un tercero especializado elegido por licitación competitiva para evitar que el gobierno sea juez y parte.

En este sentido, si bien ha habido avances significativos en el monitoreo de los indicadores financieros de los BPD, no se puede concluir lo mismo sobre el monitoreo de su mandato social o de desarrollo. Como se trata en el capítulo 3, algunos BPD han realizado esfuerzos importantes para llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus programas —entre ellos, el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) en Colombia y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en México—, pero estos han sido escasos. Hay estudios al respecto,⁸ pero no son ideales para evaluar a los BPD, en primer lugar, porque analizan el efecto de la banca pública en general y no consideran un universo acotado de BPD puros y, en segundo lugar, porque utilizan modelos de equilibrio parcial y no se enfocan en el tema de la atribución.⁹ En contraste, las evaluaciones deberían centrarse en el impacto de programas específicos de los BPD sobre ciertos sectores, con independencia del ciclo económico u otros factores explicativos.

Una buena evaluación de impacto ayuda a identificar programas que están funcionando bien y aspectos de un programa que pueden ser mejorados. La necesidad de buenas evaluaciones cobra aún mayor relevancia en el contexto actual, en el cual han surgido nuevos programas para nuevos sectores o segmentos económicos. Al respecto, habría sido importante evaluar los programas establecidos durante la crisis financiera global de 2008–09 para contar con mayor información en caso de que estas instituciones deban volver a intervenir en un nuevo ciclo económico recesivo.

Las evaluaciones de impacto también pueden servir para que los BPD muestren a sus accionistas (el Estado) la contribución que realizan a los objetivos de política pública, justificando capitalizaciones subsecuentes. Más aún, al producir información sobre el impacto de los BPD, también pueden ayudar a complementar las iniciativas destinadas a mejorar la gobernanza corporativa, limitando la probabilidad de influencia política sobre decisiones técnicas, y contribuir a su transparencia al explicar cómo gastan los recursos públicos. En este sentido, resulta indispensable que toda evaluación, independientemente de sus conclusiones, sea ampliamente diseminada entre el público interesado, de manera de fomentar la rendición de cuentas de quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas.

⁸ Véanse Rudolph (2009) y Gutiérrez et al. (2011), donde se hace referencia a varios trabajos sobre esta cuestión.

⁹ El tema de la causalidad es muy difícil de atender a nivel macro. Levy-Yeyati et al. (2007) lo tratan con todo detalle.

Un paso esencial en el proceso para fortalecer las evaluaciones de los BPD es definir claramente los indicadores de resultados y de impacto que se deben medir y monitorear. No basta con medir los resultados directos del BPD (por ejemplo, el número de empresas atendidas, créditos otorgados o desembolsos), sino que además hay que mensurar la rentabilidad social y económica de sus acciones. Esto puede hacerse a partir de distintos enfoques, entre ellos:

1. La adicionalidad sobre el sistema financiero, por ejemplo: el alargamiento del plazo de crédito.
2. El impacto sobre una meta de desarrollo, como la productividad, el empleo o las exportaciones.
3. El efecto demostrativo sobre el sector financiero, por ejemplo: en términos del desarrollo del mercado y sus decisiones de crédito hacia sectores con fallas de información.
4. La transferencia de conocimiento, por ejemplo: cuando se presta un servicio no financiero.
5. El cambio de conducta, que puede apreciarse sobre la responsabilidad social y ambiental de las empresas.
6. Las externalidades positivas.¹⁰

Una buena evaluación sistemática requiere planificación desde el inicio de los programas para definir los indicadores de medición, establecer grupos o zonas de control, y recolectar y monitorear los datos a lo largo del programa. El monitoreo es el punto de partida del proceso de aprendizaje, ya que puede permitir analizar el avance del programa conforme al diseño y a la implementación de la intervención. Las lecciones aprendidas deben introducirse en los planes estratégicos subsecuentes. De esta manera, es menester que los criterios de desarrollo se incorporen en las políticas y procesos crediticios.

Finalmente, una buena medición de los beneficios de los programas permite también una evaluación de su eficiencia. Cabe aclarar que la política pública consiste en gran medida en asignar recursos escasos entre alternativas diferentes. El hecho de que un programa escogido obtenga una alta calificación en una evaluación de impacto no necesariamente implica que el financiamiento de ese programa haya sido la mejor asignación de los limitados recursos públicos. En ese caso, es muy importante que los gobiernos no pierdan de vista que, además de estos exámenes rigurosos, es crítico continuar con el análisis de costo-beneficio tradicional de manera de asegurar que los escasos recursos se destinan a los programas con mayor rédito económico y social. Debe recordarse que los BPD constituyen sólo uno de los instrumentos de intervención disponibles para el gobierno, y que es fundamental que se elija al más adecuado.

¹⁰ Un ejemplo de ello lo da la Sociedad Hipotecaria Federal de México, que ayudó a mejorar los registros públicos de propiedad en ciertos municipios en el marco de un programa de promoción de la certidumbre jurídica del mercado de vivienda, lo cual coadyuva a fortalecer el valor del colateral de sus operaciones.

CONCLUSIONES

Los factores institucionales descritos son útiles para determinar la manera en que pueden mejorar su desempeño los BPD, aunque la aplicación específica depende del contexto económico, político y financiero bajo el cual opera cada uno de ellos. Independientemente del sector o segmento económico atendido, un BPD debe procurar asegurar un buen desempeño para el gobierno, el sector financiero, los clientes finales y la sociedad en su conjunto, mediante su contribución a las metas socioeconómicas de la política pública, su adicionalidad sobre el sistema financiero y el cliente final, una operación financiera eficiente y su complementariedad al capital privado.

En varios países de ALC ha habido avances en el establecimiento de marcos normativos conducentes a un mejor desempeño; sin embargo, la efectividad de dichos marcos es menos clara y requiere una constante revisión por parte de los actores involucrados, más aún en una coyuntura de evolución dinámica de los BPD como la descrita en el capítulo 1. Por ello, se hace hincapié en la importancia de reforzar el gobierno corporativo de las entidades, ya que ello en buena medida asegura su sostenibilidad.

Si un BPD es sostenible, en general significa que: i) ha cumplido su mandato y sus objetivos, aunque estos puedan cambiar con el tiempo, ii) el ambiente de control y el buen manejo de los conflictos de interés han permitido tomar decisiones en beneficio exclusivo del BPD, y iii) ha sido capaz de crear una cultura de gestión profesional y de buen manejo de los riesgos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fouad, M., R. Hemming, D. Lombardo y W. Maliszewski. 2004. "Fiscal Transparency and State-Owned Banks". En: Caprio, et al., *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Gutiérrez, E., H. Rudolph, T. Homa y E. B. Beneit. 2011. "Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency". Policy Research, Working Paper 5729. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Levy-Yeyati, E., A. Micco y U. Panizza. 2007. "A Reappraisal of State-Owned Banks". *Economía*, Journal of LA-CEA (Latin American and Caribbean Economic Association).
- Rudolph, H. P. 2009. "State Financial Institutions: Mandates, Governance and Beyond". Policy Research, Working Paper 5141. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Smallridge, D. y F. de Olloqui. 2011. "A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks". Nota técnica No. IDB-TN-225. Washington, D.C.: BID.



La eficacia de los bancos públicos de desarrollo: el diseño de buenas evaluaciones de impacto

Alessandro Maffioli y César M. Rodríguez

- Si bien aún es incipiente, la evidencia para América Latina muestra que se han venido haciendo esfuerzos importantes por documentar la eficacia de programas estrechamente relacionados con los bancos públicos de desarrollo (BPD) e incluso de los propios BPD.
- Para llevar a cabo una buena evaluación es preciso definir los indicadores de impacto a medir, contar con una base de datos amplia y confiable, elegir el mejor enfoque metodológico consistente con las preguntas y los datos disponibles, y contar con los recursos humanos y financieros necesarios.

¿DE QUÉ EVALUACIONES HABLAMOS?

Los programas de los BPD se han convertido en un ingrediente fundamental de las estrategias de políticas de desarrollo productivo en la mayoría de las economías emergentes. Aunque rara vez se cuestiona la necesidad general de estas intervenciones, tanto los académicos como los encargados de formular políticas debaten a menudo sobre los enfoques e instrumentos adecuados para implementarlas y sobre su eficacia. Por eso, la necesidad de realizar evaluaciones rigurosas de los BPD ha ido cobrando una relevancia creciente para los gobiernos y la sociedad civil (véase el capítulo 2).

En este capítulo se presentan los temas conceptuales y operativos fundamentales relacionados con la ejecución de una rigurosa evaluación de impacto de las iniciativas y de los instrumentos de los BPD. A fin de que el enfoque sea lo más práctico posible, al abordar estos temas se presentan ejemplos de evaluaciones de impacto de programas de BPD, ya sea existentes o en curso, o de otros programas relevantes para sus actividades. Este objetivo implica una doble limitación para el alcance de este capítulo. En primer lugar, se cubre sólo un aspecto clave del proceso de evaluación, a saber: la atribución de efectos. Esto significa que todos los métodos y técnicas que se abordan enfrentan el problema fundamental de identificar una relación causal entre las intervenciones de las políticas y los cambios observados en la población objeto del estudio. Otros elementos importantes de un proceso de evaluación global —como la eficacia, la relevancia y la coherencia institucional— no son objeto de este análisis.

En segundo lugar, se consideran exclusivamente enfoques cuantitativos con el fin de solucionar el problema de la atribución. Esto no significa en absoluto que no se valore la contribución de los enfoques cualitativos al estudio de los BPD; al contrario, los enfoques cuantitativos y cualitativos son complementarios. Pero se requieren trabajos mucho más exhaustivos para abarcar ambos. Este capítulo se concentra

fundamentalmente en la literatura metodológica basada en el análisis contrafactual, que parte del uso de métodos experimentales y cuasiexperimentales en la evaluación de las políticas públicas.

Las posibles intervenciones de los BPD abarcan un conjunto de sectores demasiado amplio para abordar en un solo capítulo. Por lo tanto, el análisis y el debate se restringen a aquellas iniciativas de los BPD que tienen como objeto mejorar el acceso al crédito del sector productivo (empresas y agricultores). De esta manera se espera ofrecer ideas y sugerencias más claras y enfocadas, a la vez que se reconoce que la complejidad y las idiosincrasias de los programas de los BPD requieren estudios específicos.

El resto de este capítulo está estructurado como se explica a continuación. En la próxima sección se presentan las preguntas más importantes que son (o deberían ser) abordadas en los estudios sobre la eficacia de los BPD. A partir de allí, se detallan las medidas (indicadores) habitualmente utilizadas en estos estudios, y se identifican las posibles fuentes de información necesarias para generar dichas medidas. Luego se estudian los métodos que se pueden aplicar para contestar las principales preguntas de la evaluación, asegurándose de atribuir correctamente los efectos. Por último, se trata el problema de los recursos necesarios para llevar a cabo una evaluación rigurosa de los BPD.

LAS PREGUNTAS DE UNA BUENA EVALUACIÓN

Una de las primeras cuestiones que hay que definir cuando se lleva a cabo una evaluación de impacto de un BPD tiene que ver con las principales preguntas de la evaluación. Estas preguntas se pueden dividir en dos grupos fundamentales: i) las relacionadas con el efecto promedio del tratamiento en lo tratado (*Average Treatment Effect on the Treated*, o ATT) y ii) las relativas al estudio de los efectos secundarios de los programas. La mayoría de los análisis de la eficacia de los programas de los BPD buscan respuestas en términos del ATT, ya que —por ejemplo— para analizar el impacto que tiene la creación de una línea de crédito en la calidad del acceso al crédito o en el rendimiento de las empresas beneficiarias, es necesario centrarse en este efecto.

Después de seleccionar cuidadosamente los resultados que se observarán y sus indicadores, la evaluación de impacto de los programas de un BPD no es una tarea trivial, sobre todo si el objetivo es medir el impacto causal que tienen sus programas en los resultados de interés. En una evaluación de impacto, la definición de causalidad se basa en el análisis contrafactual; es decir, se pregunta ¿qué habría ocurrido si el programa no hubiera existido?

Por ejemplo, si una empresa recibe un crédito subvencionado o una línea de crédito específica y se observa el valor de un determinado resultado de interés (como la calidad del crédito, el rendimiento, etc.), se dice que la subvención pública tiene un efecto causal cuando se demuestra que en ausencia de la misma (y si todos los demás factores son iguales) ese resultado habría sido diferente.

Si bien esta definición de causalidad es relativamente sencilla e intuitiva, presenta una importante complicación empírica: por definición, nunca se puede observar el resultado contrafactual. En otras palabras, si una empresa recibe una subvención, resulta imposible saber con certeza qué resultados habría tenido esa empresa sin dicha subvención, o viceversa. Holland (1986) llamó “problema fundamental de la inferencia causal” a la imposibilidad de observar una determinada unidad con y sin tratamiento a la vez en cualquier momento concreto del tiempo.

El desafío de definir un contrafactual adecuado no puede resolverse a partir de una observación individual (o sea, no es posible generar un contrafactual para un beneficiario específico de una intervención pública), pero sí puede resolverse eficientemente en términos de los valores promedio de un conjunto de beneficiarios.¹ Por eso, las evaluaciones de impacto se centran en calcular el efecto promedio del tratamiento y no el individual.

Este efecto promedio puede ser estimado de varias formas. El parámetro de alcance más amplio es el impacto promedio del tratamiento en el conjunto de la población: *Average Treatment Effect* (ATE). El cálculo del ATE involucra la construcción de dos contrafactuales (y por lo tanto la estimación de dos parámetros): primero, el contrafactual de cuál hubiera sido el resultado de los beneficiarios en caso de que no hubieran sido beneficiarios (el ATT) y el contrafactual de lo que hubiera sido el resultado de los no beneficiarios en caso de que hubieran sido beneficiarios (conocido también como el efecto promedio del tratamiento en los no tratados, o ATU, por sus siglas en inglés).

Se puede demostrar que todos estos parámetros resultarían sesgados en cualquier estudio que no previera la asignación aleatoria de los beneficiarios (véase el anexo). En todos los otros casos, es necesario aplicar técnicas econométricas para eliminar los sesgos y calcular correctamente el impacto promedio del programa.

Si bien el ATE y el ATT son de suma importancia para evaluar la eficacia de una intervención, una evaluación bien diseñada puede proporcionar información adicional para analizar dicha eficacia y extraer conclusiones adecuadas que contribuyan al diseño de políticas exitosas. A continuación se resumen algunos aspectos que deberían considerarse siempre en el diseño de una evaluación.

LAS EXTERNALIDADES

Cuando se implementa un programa, un productor o una empresa pueden tener diferentes tipos de externalidades o efectos indirectos. Por ejemplo, por el hecho de recibir un crédito en función de alguna política de BPD, una empresa puede experimentar en su cadena de producción cambios que

¹ Véase el anexo para un análisis de este tema.

aumenten su productividad, lo cual puede afectar a otras empresas vecinas o que tengan vínculos con aquella. Por ejemplo, estas otras compañías pueden encontrarse geográficamente cerca o estar vinculadas a través del proceso productivo, es decir: de forma indirecta, y podrían ser consideradas beneficiarios indirectos. En principio, se puede distinguir entre efectos monetarios y efectos no monetarios de las externalidades. Un ejemplo de los efectos monetarios lo constituyen los vinculados a las reducciones de costos en la cadena de producción, mientras que un ejemplo de los efectos no monetarios lo constituyen los cambios en las propias técnicas de producción.

Puede ser que incluso tengan lugar economías de aglomeración, que son el resultado de un conjunto de externalidades positivas simultáneamente específicas de la industria y de un lugar. Por ejemplo, en un programa de BPD, las empresas beneficiarias pueden aprovechar las economías de aglomeración y aumentar su rendimiento debido a los flujos de información y a las tecnologías generados por los vínculos formales e informales entre empresas y organizaciones. A su vez, estos efectos podrían ser externalidades negativas y positivas y/o efectos de equilibrio general. Por lo tanto, son aspectos que deben ser considerados en la evaluación, ya que de otra manera se podría sobrestimar/subestimar el impacto global de los programas de los BPD.

Distribución de los efectos en el tiempo

Es posible que los efectos de ciertos programas de BPD, como el rendimiento económico, tarden en manifestarse en los resultados. De hecho, el proceso de interiorizar el nuevo crédito, encontrar el personal adecuado y organizar los negocios probablemente implique demoras en cualquier efecto sobre el rendimiento económico.

Estas demoras pueden variar según el indicador de rendimiento económico escogido. Por ejemplo, una intervención puede generar un aumento puntual en los resultados, o puede tener impactos fuertes que se desvanecen progresivamente con el tiempo. Alternativamente, puede ser que el impacto de un programa se manifieste sólo después de un determinado período o incluso produzca una disminución inicial en los resultados, que después será superada por los aumentos de los años siguientes.

Por lo tanto, en una evaluación de impacto de un programa de BPD es fundamental tener una idea adecuada de la distribución en el tiempo de los efectos sobre las empresas beneficiarias. Se debe distinguir claramente entre efectos de corto, mediano y largo plazo con el fin de evaluar adecuadamente los costos y beneficios de un programa público. De hecho, centrarse sólo en un breve período después de una intervención podría llevar a subestimar los impactos en el caso de que los efectos del programa tarden varios años en manifestarse. Por otro lado, las evaluaciones que sólo toman en cuenta períodos posteriores a la implementación de la intervención podrían acabar subestimando los costos en caso de que en los primeros años se produjera un proceso de ajuste.

Intensidad del tratamiento y efectos de dosificación

Si bien la literatura sobre evaluación de impacto suele analizar el caso binario de participación versus falta de participación en un determinado programa, en la práctica suele ocurrir que las unidades difieren no sólo en su estatus binario de tratamiento (participantes versus no participantes) sino también en la intensidad del tratamiento. Por ejemplo, puede ser que las empresas reciban diferentes montos de un programa de préstamos de un BPD, o bien que participen tomando préstamos en diferentes momentos. Esto deja en evidencia importantes aspectos que se deben considerar cuando se diseña una evaluación. Interesa saber no sólo si el rendimiento de los participantes es mejor que el de quienes no participan, sino también cómo influyen en el rendimiento las diferentes intensidades del tratamiento y si es posible encontrar un “nivel óptimo” para la intervención (por ejemplo, el monto del financiamiento que permite maximizar los efectos en el rendimiento de la empresa).

Tratamientos múltiples

En los contextos en los que se puede contar con tratamientos múltiples, puede ser que al evaluador le interesen no sólo los efectos individuales de cada tratamiento, sino también los efectos que generan sus interacciones. De hecho, no es evidente que el efecto de múltiples programas sea aditivo; por el contrario, puede ser que combinar diferentes intervenciones tenga efectos multiplicativos, o que un tratamiento anule el efecto de otro (por ejemplo, puede ser el caso de las empresas que reciben préstamos para inversiones de parte de un banco público y una subvención para la innovación proveniente de un programa de aportes no reembolsables). Investigar el efecto combinado de diferentes tipos de intervenciones es crucial para el diseño de programas de BPD eficaces.

La heterogeneidad del impacto

En la mayoría de los contextos relevantes puede ser difícil suponer que una determinada intervención vaya a tener un efecto constante, es decir: el mismo impacto en todas las unidades estudiadas. En particular, pueden surgir dos grandes tipos de heterogeneidad del impacto. El primer tipo ocurre cuando las intervenciones tienen efectos diferenciales para distintos grupos (por ejemplo, puede acontecer que el efecto del crédito otorgado por el BPD sea mayor en las empresas que, de otra manera, tendrían problemas de liquidez). El segundo tipo está relacionado con la distribución de los efectos del programa en la población; por ejemplo, puede pasar que dos programas tengan el mismo impacto promedio pero que uno de ellos concentre los efectos en la parte inferior de la distribución (Frölich y Melly, 2009).²

² Heckman, Smith y Clements (1997) enumeran otros parámetros que podrían ser de interés para un evaluador: i) el porcentaje de personas que aceptan el programa y se benefician de él; ii) el porcentaje de la población total que se beneficia del programa; iii) determinados cuantiles de la distribución del impacto, y iv) la distribución de los beneficios a determinados valores de Estado.

INDICADORES Y DATOS

Indicadores

Para evaluar el impacto de los programas de BPD en el rendimiento de las empresas, se pueden utilizar diversos indicadores como variables de resultados.³ Entre ellos se incluyen la productividad y otros relacionados con las exportaciones, la innovación y el empleo.

La productividad

Existen varias medidas de la productividad de las empresas. El término puede referir a la productividad de un insumo (por ejemplo, la productividad laboral) o a la productividad de todos los insumos (es decir, la productividad total de los factores o PTF). En cualquier caso, medir la productividad no es una tarea sencilla.

Con respecto a la productividad laboral, medida como la razón (*ratio*) entre la producción total y el factor trabajo, se requiere cierta prudencia en la medición de dichas variables.⁴ En la práctica, las empresas producen diversos bienes, y es necesario agregarlos en una única medida de producción (por ejemplo, las ventas o el valor agregado). Por fortuna, generalmente existe información sobre el número de empleados o sobre los costos laborales, aunque es necesario deflactar las variables nominales para obtener variables reales.

Con respecto a la PTF, los diversos métodos de cálculo existentes implican supuestos sobre el proceso de producción y la competencia en los mercados. Por lo tanto, cada método tiene sus fortalezas y sus debilidades.⁵

Dada la dificultad para observar esta variable, muchos programas de BPD directamente apuntan a la mejora de diversas variables relacionadas pero que son más fáciles de observar: por ejemplo, el valor de las exportaciones, los gastos en investigación y desarrollo (I+D), la innovación, las ventas totales y el nivel de empleo.

Indicadores relacionados con las exportaciones

En algunos casos, los programas de BPD pueden centrarse en promover las exportaciones de las empresas beneficiarias. Para medir los efectos de este tipo de programas, se pueden utilizar diversos indicadores,

En estos contextos, restringir el análisis al impacto promedio en el conjunto de la población (o de la población tratada) podría resultar en una evaluación imprecisa, o al menos incompleta, de los efectos del programa.

³ Como señalaron Gertler et al. (2011), los buenos indicadores tienen que ser específicos, mensurables, atribuibles, realistas y bien definidos (SMART, por sus siglas en inglés: *Specific, Measurable, Attributable, Realistic and Targeted*).

⁴ Idealmente, estas deberían medirse como la cantidad de bienes producidos y las horas trabajadas para producir esos bienes, respectivamente.

⁵ Para un estudio de la literatura sobre la estimación de la productividad a nivel de la empresa o establecimiento, véanse Hulten (2001), Bartelsman y Doms (2000) y Van Biesebroeck (2009).

como el valor de las exportaciones, la probabilidad de convertirse en exportador, el número de bienes exportados y el número de mercados de exportación.

En América Latina y el Caribe (ALC) existen algunas evaluaciones de impacto que utilizan estos indicadores. Por ejemplo, a partir de una base de datos a nivel de empresa para Perú a lo largo del período 2001–05, Volpe y Carballo (2008) encuentran una relación entre las iniciativas de promoción de las exportaciones y un aumento de las mismas, tanto en términos de mercados como de productos. Asimismo, sobre la base de un conjunto de datos a nivel de empresa para Argentina a lo largo del período 1996–2008, Castillo et al. (2011) observan que el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE), destinado a respaldar a las pequeñas y medianas empresas (PyME), aumenta la probabilidad de convertirse en exportador.

Indicadores relacionados con la innovación

Asimismo, los programas de BPD pueden apuntar a corregir fallas de mercado al promover la inversión de las empresas en I+D.⁶ Los instrumentos utilizados para abordar este problema y las limitaciones financieras para innovar incluyen: subvenciones públicas (a través de ayuda y aportes no reembolsables), créditos específicos, incentivos fiscales y herramientas relacionadas con el sistema de propiedad intelectual. De acuerdo con la naturaleza del impacto que se intenta medir, algunos de estos indicadores son los gastos totales en I+D, el número de patentes y el rendimiento.

Indicadores relacionados con el empleo

Finalmente, puede darse también el caso de que un programa de BPD busque generar un aumento del empleo para las empresas participantes. Dentro de este conjunto de indicadores pueden incluirse el número de empleados, el tipo de empleados por nivel de calificación y los salarios que las empresas pagan a sus empleados. Por ejemplo, Castillo et al. (2011) encuentran evidencia de que el programa PRE aumentó tanto los empleos como los salarios.

Los datos

Cuando se analiza la eficacia de los programas de BPD, contar con buenos datos puede hacer toda la diferencia en una evaluación. Los datos utilizados deben caracterizarse por su disponibilidad, precisión y fiabilidad.

Uno de los desafíos para evaluar los programas de BPD en ALC es que los datos secundarios —es decir, los datos recopilados para objetivos diferentes de la evaluación de una política concreta— no suelen

⁶ En el caso de las iniciativas innovadoras, pueden producirse fallas de mercado que nacen de la dificultad de los privados para apropiarse de los retornos sociales de dichas iniciativas.

estar disponibles. Aunque existen encuestas y censos que podrían proporcionar abundante información para la evaluación y el seguimiento de los programas de los BPD, estos no siempre están disponibles con ese fin. La falta de disponibilidad también impone limitaciones a la recopilación de datos primarios.⁷

Datos secundarios

Hay tres fuentes de datos secundarios: las encuestas, los censos y los registros administrativos. Cada una de estas fuentes tiene ventajas y desventajas que se deben tener en cuenta en la evaluación.

Las encuestas tienen la ventaja de que posibilitan el armado de un panel de empresas con información anual. Además, proporcionan información sobre diversas variables que permiten que el evaluador utilice métodos de correspondencia para encontrar no beneficiarios con características similares a las de los beneficiarios. Sin embargo, la principal limitación de las encuestas es que cubren sólo muestras de la población y, en muchos casos, esas muestras incluyen a sólo un pequeño porcentaje de los beneficiarios.

Los censos, por el contrario, recopilan información sobre la población total de beneficiarios. Por lo tanto, si los beneficiarios están activos cuando el censo tiene lugar, quedan incluidos en él. Por otro lado, los censos suelen recopilar más información que las encuestas. Esto es importante cuando se aplica la técnica estadística de correspondencia por puntaje de propensión o *propensity score matching* (PSM). Sin embargo, la principal limitación de los censos es que no se llevan a cabo todos los años.

Finalmente, los registros administrativos se refieren a una amplia gama de información sobre las empresas, que ha sido recopilada por varias instituciones, aunque con objetivos diferentes de la evaluación. Como en el caso de los censos y las encuestas, estas bases de datos tienen que ser usadas en la institución que las elabora después de un acuerdo de confidencialidad. La principal ventaja de las bases de datos de los registros administrativos, comparadas con las encuestas y los censos, es que en la mayoría de los casos proporcionan información anual sobre la totalidad de las empresas. Sin embargo, la principal desventaja es que dicha información es limitada y muchas veces no se pueden elaborar indicadores como la PTF.

Las bases de datos administrativos que se han utilizado hasta el momento en las evaluaciones disponibles de políticas de desarrollo productivo y de programas de BPD en ALC son: la Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) en Argentina, la Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) en Brasil, el Servicio de Impuestos Internos (SII) en Chile y la Superfinanciera en Colombia.⁸ La BADE fue

⁷ Por ejemplo, como se trata más adelante, para definir una muestra de empresas es necesario contar con una lista de todas las empresas de la región o del país y, si no hay un censo disponible, la tarea se vuelve difícil.

⁸ La Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) ha sido creada y es administrada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. La Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) es administrada por el Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). La base de la Superfinanciera es administrada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Tanto el acceso a estas bases como su utilización son limitados y reglamentados en función de las restricciones de la confidencialidad estadística de las respectivas autoridades administradoras.

utilizada por Castillo et al. (2011) en la evaluación del programa PRE; la RAIS, por Ribeiro y De Negri (2009) en la evaluación de las políticas de préstamos del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) y por De Negri et al. (2011) en la evaluación de los programas de BPD en Brasil. Finalmente, la base del SII fue utilizada por Arráiz et al. (2011) en la evaluación del Programa de Desarrollo de Proveedores en Chile.

Datos primarios

Cuando no hay datos secundarios disponibles, es necesario recopilar datos primarios. La principal ventaja de recopilar datos primarios es que se puede tener toda la información necesaria para la evaluación, dado que el cuestionario puede ser diseñado a medida. La principal desventaja la constituyen sus costos y el hecho de que tienden a cubrir sólo un breve período.⁹ Para las evaluaciones de un programa de BPD que requieran recopilar datos primarios, será necesario diseñar una muestra y contar con un plan de actividades.¹⁰

ESTÁNDARES METODOLÓGICOS

El elemento clave en una evaluación consiste en poder construir un contrafactual creíble para atribuir correctamente los resultados a la intervención de política evaluada. En particular, existen métodos experimentales y cuasiexperimentales para evaluar los programas de BPD.

En esta sección se presenta una breve descripción intuitiva de las diferentes metodologías que suelen aplicarse. En la primera subsección se explica el método de diseño experimental, que actualmente se considera la “norma de oro” en las evaluaciones de impacto. Incluso en aquellos casos en los cuales no es viable un diseño experimental completo, este suele ser una referencia útil para comparar con otros métodos. En la segunda subsección se detallan los diversos métodos no experimentales y cuasiexperimentales que se pueden aplicar cuando el diseño experimental no es viable.

⁹ Aunque al trabajar con empresas es posible contar con datos de contabilidad de años anteriores, esta estrategia puede no ser del todo eficaz porque a veces parte de la información requerida no proviene de registros contables o porque es muy difícil extraerla de registros pasados. Además, no todas las firmas tienen sistemas de contabilidad adecuados, especialmente las micro y pequeñas empresas.

¹⁰ El diseño de la muestra es una de las actividades más importantes en cualquier estudio. En particular, se necesita abordar (al menos) los siguientes temas: i) la unidad de análisis y la estrategia para definirla; ii) la estrategia de selección y el tamaño de la muestra, y iii) el plan de recopilación de datos. Como en cualquier caso, antes de administrar una encuesta de base y una de seguimiento, también debe planificarse una prueba piloto. Finalmente, todos los procedimientos de recopilación de datos deben tener un calendario de actividades (conocido por todos los actores involucrados) en el que se establezcan las fechas de cada actividad y los actores responsables.

La “norma de oro”: el diseño experimental

En la literatura de evaluación de impacto se considera que el diseño experimental tiene un estatus superior. Este tipo de diseño se basa en dividir al azar una muestra representativa en un grupo de tratamiento y un grupo de control. Esta asignación aleatoria al tratamiento asegura que haya un equilibrio entre las unidades tratadas y las no tratadas con respecto a las características observables y no observables promedio. Gracias a esto, los dos grupos son comparables y se elimina el sesgo de selección.¹¹

Además de su indiscutible utilidad para lidiar con el problema del contrafactual no observable, los diseños experimentales tienen otras ventajas prácticas. Primero, la aleatorización permite calcular el impacto promedio de un programa como una sencilla diferencia de los valores medios entre el grupo tratado y el grupo de control sin tener que recurrir a las sofisticadas técnicas econométricas necesarias en contextos no experimentales para dar cuenta de diferentes tipos de sesgos.

Segundo, la aleatorización puede disminuir los requisitos de datos vis-à-vis otras técnicas no experimentales, ya que para calcular los impactos promedio de los programas con asignación aleatoria sólo hacen falta los resultados en cada grupo luego del tratamiento, más un puñado de características ex ante para verificar que la aleatorización haya sido exitosa.

Desde luego, esto no quiere decir que una buena base de datos no sea importante en las evaluaciones experimentales; cuantos más datos haya disponibles, más precisa y reveladora será la evaluación. Por ejemplo, la recopilación de datos durante muchos años después del tratamiento puede ayudar a investigar los efectos de largo plazo de un programa. Asimismo, la abundancia de datos antes del tratamiento sobre las variables de resultados y otros factores observables puede mejorar significativamente la precisión de los impactos estimados, lo cual constituye una preocupación clave en los estudios que utilizan muestras pequeñas.

Si bien la aleatorización se está convirtiendo en un enfoque generalizado para evaluar el impacto de las políticas públicas en sectores como la economía del desarrollo y del trabajo (véase, por ejemplo, Banerjee y Duflo, 2009), todavía no se ha aplicado en la evaluación de los programas de los BPD. Una posible explicación es que es poco probable que los programas mencionados cumplan las condiciones bajo las cuales es más viable la asignación aleatoria, es decir: un exceso de demanda.¹² En general, los

¹¹ Por consiguiente, el *problema fundamental de inferencia causal* se supera utilizando un grupo de control seleccionado aleatoriamente para calcular el resultado contrafactual del grupo de tratamiento.

¹² Cabe destacar que el exceso de demanda no es una condición necesaria para aplicar un diseño experimental. En efecto, la aleatorización es compatible con el tratamiento de toda la población elegible. Por ejemplo, es habitual utilizar la aleatorización para dividir los individuos elegibles en diferentes grupos y asignar aleatoriamente el orden en el que reciben tratamiento, en lugar de si lo reciben o no. Esto permite utilizar a los grupos tratados más tarde como control para los grupos tratados antes. Sin embargo, ciertas características de los programas, como el tipo de proyecto y el número de postulantes, pueden significar que aun este tipo de aleatorización no sea política ni éticamente viable en algunos casos, aunque siga existiendo la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto. Por fortuna, se han creado numerosas técnicas no experimentales en reemplazo de la asignación aleatoria para calcular el impacto de los programas públicos.

experimentos aleatorios para evaluar las intervenciones públicas se aprovechan de una gran demanda de estos servicios y de limitaciones por el lado de la oferta. Bajo estas condiciones, la selección aleatoria de los beneficiarios de un conjunto de candidatos posibles es una manera clara y transparente de garantizar a todas las unidades (individuos, empresas, etc.) la misma probabilidad de participar.

Banerjee y Duflo (2004) presentan un ejemplo de un diseño experimental cercano a los programas de BPD. Los autores aprovechan una variación exógena generada por un cambio de política en India para ver si las empresas receptoras de créditos directos aumentan su producción. Los resultados muestran una aceleración significativa de la tasa de crecimiento de las ventas y los beneficios en las empresas beneficiarias. Otro ejemplo es el de Cotler y Woodruff (2008), quienes utilizan las diferencias en la introducción de un nuevo programa de préstamos diseñado para servir a los clientes de la mayor empresa de comida rápida de México (Bimbo) para identificar el impacto del crédito en los resultados de las pequeñas empresas minoristas de la Ciudad de México. Los autores descubren que los préstamos tienen un impacto positivo en las empresas más pequeñas pero negativo en las más grandes, y sostienen que estos resultados son consistentes con las hipótesis que postulan que las empresas más pequeñas tienen mayor retorno del capital y enfrentan mayores restricciones de crédito.

Métodos cuasiexperimentales y no experimentales

En ausencia de una asignación aleatoria, las diferencias preexistentes entre los participantes y no participantes de un programa pueden generar sesgos que dificulten gravemente el cálculo de su impacto. La principal preocupación es el sesgo de selección, que puede provenir de dos fuentes. En primer lugar, puede haber un sesgo administrativo (o sesgo de emplazamiento del programa), que ocurre cuando los administradores del programa seleccionan a los participantes sobre la base de criterios específicos que los diferencian de los no participantes. En segundo lugar, existe el sesgo de autoselección, que se produce cuando los individuos deciden si van a participar o no lo van a hacer, en virtud de algún tipo de análisis de costo-beneficio que, una vez más, puede arrojar diferencias significativas entre el grupo de participantes y de no participantes.

En la práctica, es bastante probable que se dé una combinación de los dos tipos de sesgos de selección: en general, todas las intervenciones públicas tienen una población objetivo como las PyME, los investigadores jóvenes dispuestos a estudiar en el extranjero o los agricultores dispuestos a introducir nuevas tecnologías y, dentro de esa población objetivo, los individuos o empresas pueden decidir si participan o no. Como consecuencia, una simple diferencia preexistente de valores medios entre tratados y no tratados contamina la estimación de los efectos del programa y la torna imprecisa.

Para sortear este problema, un primer enfoque consiste en intentar controlar los factores que generan el sesgo de selección. Entre las técnicas que adoptan este enfoque se encuentran los métodos de regresión y el PSM, y el método de diferencias en diferencias (DD) y los modelos de efectos fijos.

Un segundo enfoque, representado por el método de variables instrumentales (VI) y el diseño de regresión discontinua (RD), consiste en analizar rasgos específicos de las reglas de asignación para intentar replicar el entorno experimental.

Los métodos de regresión y el PSM

Como se ha mencionado, en un diseño experimental el impacto de un programa se puede calcular como la diferencia de medias entre el grupo tratado y el no tratado. A su vez, esto es equivalente a correr una regresión lineal del resultado de interés contra una constante y una variable binaria que indica el estatus del tratamiento (tratado/no tratado). En los entornos no experimentales, esta regresión no es adecuada, debido a los sesgos mencionados arriba. Sin embargo, si todas las variables que afectan tanto al estatus del tratamiento como al resultado son observables, es posible controlar por estas variables añadiéndolas a la regresión lineal.¹³

Para entender cómo funciona el PSM, supongamos que los individuos tratados y no tratados sólo difieren en una única variable, X. Luego, el estimador de correspondencia (*matching*) asigna a cada individuo tratado una unidad de comparación con un individuo no tratado que tiene el valor más similar a X. El efecto del tratamiento se puede calcular en este caso como un promedio de las diferencias entre cada unidad tratada y su vecina no tratada más cercana en términos de sus valores de X.¹⁴

Actualmente, el PSM parece ser el enfoque preferido en la evaluación de los programas de bancos de desarrollo. De esta forma, Aivazian, Mazumdar y Santor (2003) llegan a la conclusión de que el Programa de Pequeñas y Medianas Industrias del Banco Mundial en Sri Lanka contribuyó a disminuir las restricciones de crédito y a aumentar el nivel de inversión en las empresas receptoras de subvenciones. Sin embargo, este efecto es más bien limitado, no en menor medida debido a la cantidad relativamente pequeña de recursos destinados a este fin. Otra conclusión de su análisis es que la garantía pública disminuía considerablemente el costo del préstamo de las PyME.

Los modelos de diferencias en diferencias y de efectos fijos

Los modelos DD surgieron en el contexto de “experimentos naturales”, es decir: situaciones en las que existen grupos de tratamiento y de control pero no se deben a un diseño del investigador sino que se

¹³ El supuesto clave aquí es que se puede controlar explícitamente por todas las variables relevantes, una afirmación normalmente conocida como supuesto de independencia condicional (CIA, por sus siglas en inglés) o selección en observables.

¹⁴ No obstante, cuando varios factores difieren entre los grupos, la idea de cercanía no está claramente definida, puesto que los individuos pueden ser similares en ciertos aspectos y no en otros. Para superar este problema de dimensionalidad, Rosenbaum y Rubin (1983) demostraron que si se conocen todos los factores relevantes que determinan la participación en un programa, el procedimiento de correspondencia entre tratados y no tratados (*matching*) puede realizarse basándose en la probabilidad condicional de participación, o puntaje de propensión (*propensity score*), que representa la probabilidad de participar en el programa para un valor determinado del vector de características X.

han dado de forma natural. Estos modelos suelen utilizarse para evaluar el impacto de los cambios de política a nivel agregado.¹⁵

El método DD consiste en aplicar una doble diferencia. Compara los cambios a lo largo del tiempo en la variable de interés (como ventas o productividad) entre una población beneficiaria de un programa (grupo tratado) y una población no beneficiada (grupo de comparación).¹⁶

El supuesto de identificación, subyacente en los modelos de DD y EF, es que no hay factores no observados que varíen con el tiempo y que afecten al estatus de tratamiento o a los resultados. Es decir: que todos los factores relevantes no observados son constantes a lo largo del tiempo. Así, los modelos de DD y EF requieren que, en ausencia de tratamiento, se pueda suponer que los dos grupos (tratados y controles) habrían tenido las mismas tendencias.

El enfoque más habitual consiste en aplicar a bases de datos de panel el método de DD combinado con el método de PSM para asegurar la similitud entre participantes y no participantes. Este enfoque funciona como se explica a continuación. Cuando hay datos disponibles para los años anteriores al comienzo del programa, es posible utilizar PSM para encontrar no beneficiarios con la misma tendencia *ex ante* que los beneficiarios en las variables de resultados. Cuando se compara a los beneficiarios y no beneficiarios que tienen las mismas características antes de que comience el programa, incluida la tendencia en las variables de los resultados, es más fácil suponer la igualdad de tendencias en ausencia del programa. De esta forma, la combinación de DD y PSM es un procedimiento potente para obtener buenas estimaciones del impacto de los programas de BPD.¹⁷

Por ejemplo, Zecchini y Ventura (2006) utilizan un enfoque de DD para demostrar que los fondos de garantías del Estado para las PyME aumentaron el crédito que dichas empresas recibían del sistema bancario en Italia. Sobre la base de estos resultados, los autores sostienen que, debido a su costo relativamente pequeño para las finanzas públicas y su alta capacidad para movilizar capital privado, los esquemas de garantía pueden ser uno de los instrumentos más eficaces para promover el financiamiento de las PyME, siempre que se centren en las empresas con mayores restricciones crediticias.

¹⁵ Por ejemplo, en uno de los artículos más citados que utilizan esta técnica, Card y Krueger (1994) analizan un cambio de la legislación en Nueva Jersey para estudiar el impacto de los salarios mínimos en el empleo, utilizando Pensilvania como grupo de comparación.

¹⁶ Este método se puede ampliar fácilmente al caso de grupos y períodos temporales múltiples y también para incluir variables de control (véase, por ejemplo, Imbens y Wooldridge, 2009). Además, el estimador de DD se puede adaptar a los casos en que el tratamiento se asigna a nivel individual; esto permite superar una de las grandes limitaciones de los estimadores regresivos y los estimadores de correspondencia, puesto que permite controlar la selección de los no observables siempre y cuando estos factores no observados sean constantes a lo largo del tiempo. De esta manera, el método de DD es un ejemplo de estimador de efectos fijos (EF), que supone que cualquier heterogeneidad no observada con influencia sobre la participación del programa y los resultados es fija a lo largo del período registrado.

¹⁷ Dicho procedimiento comprende tres etapas: i) calcular el puntaje de propensión antes de que se produzca el tratamiento; ii) definir un soporte común de las empresas a través de la correspondencia, y iii) utilizar un modelo de efectos fijos en el soporte común. Heinrich, Maffioli y Vázquez (2010) proporcionan directrices para aplicar este método y varios autores han llevado a cabo evaluaciones a partir de su aplicación.

Asimismo, con una metodología de DD, Paravisini (2008) analiza el efecto de un programa de préstamos dirigido a pequeñas empresas argentinas con fondos del Banco Mundial, y observa que 93 centavos de cada dólar prestado habrían llegado de todos modos a las empresas. Este resultado parece señalar que los programas de préstamos dirigidos a destinatarios definidos son utilizados por los bancos para reducir el costo de sus préstamos sin aumentar sustancialmente la cantidad de préstamos que conceden.

Finalmente, el trabajo de Bach (2011) comprueba que el programa de préstamos *Compte pour le Développement Industriel* (Codevi) de Francia consigue mejorar el acceso al crédito de las pequeñas empresas francesas. Las conclusiones revelan que el acceso a la subvención de financiamiento aumentó considerablemente el financiamiento de deuda del lado de las empresas. Sin embargo, se concluye que esto no condujo a una sustitución significativa entre los canales de financiamiento no subvencionados y los subvencionados, lo cual puede ser interpretado como evidencia de restricciones crediticias.

Por otro lado, Hall y Maffioli (2008) ofrecen una reseña de evaluaciones empíricas en América Latina. Según estos autores, los estudios revelan que los programas de crédito suelen tener efectos positivos en los resultados intermedios, como los gastos en I+D, la formación laboral y la introducción de nuevos procesos y prácticas de control de calidad, sobre todo en los países en desarrollo (López Acevedo y Tan, 2010). Sin embargo, la evidencia sobre el impacto en los resultados de rendimiento de más largo plazo, como el aumento de las ventas, las exportaciones, el empleo, la productividad laboral y la PTF, es diversa.

Específicamente, Chudnovsky et al. (2006) analizan el Fondo Tecnológico Argentino (Fontar), un programa destinado a mejorar la I+D y el desarrollo tecnológico mediante aportes no reembolsables, y hallan efectos positivos que fluctúan entre el 57% y el 79% de aumento en las inversiones en innovación, pero no detectan impactos importantes en la productividad laboral o en las ventas de nuevos productos. De la misma manera, para el caso del Apoyo al Desarrollo Tecnológico de Empresa Nacional (ADTEN), un programa de subvenciones para I+D y desarrollo tecnológico de Brasil, Ribeiro y De Negri (2009) detectan un aumento de entre el 50% y el 90% en los gastos en I+D, pero no observan ningún impacto en las ventas, el empleo o la productividad laboral. Benavente, Crespi y Maffioli (2007) estudian el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec) de Chile, diseñado para promover la transferencia y el desarrollo de tecnologías y apoyar la I+D, y calculan un aumento del 40% en las ventas y del 3% en la intensidad exportadora, aunque no detectan ningún impacto en la productividad laboral.

Otros ejemplos estrechamente relacionados con los programas de BPD para América Latina son los consignados por Ribeiro y De Negri (2009), De Negri et al. (2011) y Eslava, Maffioli y Meléndez Arjona (2012a y 2012b). En particular, De Negri et al. (2011) analizan la eficacia de las líneas públicas de crédito para fomentar el desempeño de las empresas brasileñas. Los autores se centran en el impacto de las líneas de crédito administradas por el BNDES y la Agencia Brasileña de Innovación (Finep) sobre el crecimiento del empleo, la productividad laboral y las exportaciones. Con este fin, utilizan un único conjunto de datos de panel desarrollado por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que recoge información sobre

el desempeño a nivel de empresa y el acceso a líneas públicas de crédito. Este particular entorno de datos les permite utilizar técnicas cuasiexperimentales para controlar los sesgos de selección al calcular el impacto de las líneas públicas de crédito. El núcleo de su estrategia de cálculo se basa en una técnica de DD, que complementan con métodos de correspondencia para verificar la robustez. Los resultados demuestran consistentemente que el acceso a las líneas públicas de crédito tiene un impacto significativo y positivo robusto en el crecimiento del empleo y las exportaciones, aunque no encuentran evidencia de efectos significativos en la productividad. Es interesante señalar que, según las conclusiones, el impacto en las exportaciones se debe al aumento de los volúmenes de exportaciones en las empresas de exportación, pero no se detecta ningún efecto significativo en la probabilidad de convertirse en exportador.

Por su parte, Eslava, Maffioli y Meléndez Arjona (2012a) analizan el impacto de la actividad prestamista del Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) de Colombia sobre el desempeño de las empresas. Para la evaluación se utilizan datos de varios años sobre préstamos concedidos por Bancóldex y sobre el desempeño de todos los establecimientos manufactureros con 10 empleados o más. A partir de una combinación de técnicas de correspondencia y de regresiones de panel de efectos fijos para tratar con los sesgos de selección, encuentran aumentos importantes en la producción (24%), el empleo (11%), las inversiones (70%) y la productividad (aproximadamente un 10%) a lo largo de los cuatro años posteriores al primer préstamo de Bancóldex. También observan efectos positivos en el número de productos exportados por las empresas y en la cuota de producción como resultado de los préstamos de corto plazo (con plazos inferiores a cinco años). No obstante, el impacto en las inversiones, la producción y la productividad deriva fundamentalmente de préstamos de Bancóldex a largo plazo.

De manera similar, Eslava, Maffioli y Meléndez Arjona (2012b) examinan el impacto de Bancóldex en el acceso al crédito. Para ello, utilizan una base de datos única que contiene características clave de todos los préstamos concedidos a las empresas en Colombia, incluidos datos sobre el intermediario financiero a través del cual se concedió el préstamo y si este estuvo o no financiado con recursos de Bancóldex. En este documento de trabajo se evalúan básicamente los efectos sobre el acceso al crédito comparando los préstamos de Bancóldex con préstamos de otras fuentes y se estudia el impacto de recibir un crédito de Bancóldex sobre la historia crediticia posterior de una empresa. Para abordar problemas de sesgo de selección, se utiliza una combinación de modelos que controlan por efectos fijos y técnicas de correspondencia. Las conclusiones demuestran que las relaciones crediticias que involucran fondos de Bancóldex se caracterizan por tasas de interés más bajas, préstamos de mayor monto y plazos más largos. Estas características se traducen en tasas de interés promedio más bajas y préstamos de mayor monto promedio para las empresas receptoras de créditos de Bancóldex (y también se traducen en un plazo promedio más extenso, pero este efecto puede tardar dos años en materializarse). Finalmente, las conclusiones presentan evidencia de un efecto demostración: las empresas con acceso a créditos de Bancóldex son capaces de ampliar significativamente el número de intermediarios con los que tienen relaciones crediticias.

El enfoque de variable instrumental

El enfoque de variable instrumental (VI) consiste en aprovechar rasgos particulares del diseño y del entorno institucional de un programa con el fin de encontrar una fuente de variación exógena que replique lo mejor posible las condiciones de una prueba aleatoria. Si bien los aspectos teóricos del método VI pueden ser muy complejos, la intuición es sencilla: se trata de encontrar una variable que influya en la probabilidad de participación pero que no esté relacionada con otras variables que incidan en el resultado en cualquier otro sentido. En otras palabras, una variable instrumental (o, sencillamente, un instrumento) es una variable que influye en el estatus de tratamiento pero que se puede considerar “tan buena como si fuera aleatoria”.

Para ilustrar el funcionamiento del método puede suponerse un programa de BPD que se proponga aumentar las ventas de las empresas que reciben financiamiento para adoptar nuevas tecnologías que les permitirían tener acceso a mercados internacionales. En este caso, es de esperar que algunas características no observables que determinan la participación de las empresas en el programa (como la capacidad y la motivación de los empresarios) también puedan influir en su capacidad de ventas. En este contexto, una comparación entre beneficiarios y no beneficiarios reflejaría el impacto del proyecto pero también las características intrínsecas de las empresas participantes.¹⁸

A pesar de que la VI es un método potente para evaluar el impacto de un programa de BPD, encontrar un instrumento después de que el proyecto ha sido elaborado no siempre es fácil. Uno de los enfoques para asegurar que un instrumento está disponible consiste en implementar el proyecto con un “diseño de estímulo al azar”. Esto implica alentar aleatoriamente a las empresas para que participen en el programa de créditos a través de diferentes mecanismos. Por ejemplo, se pueden distribuir aleatoriamente cupones a algunas empresas para promocionar un programa para reducir el costo del crédito. En este escenario, es razonable pensar que las empresas que reciben los cupones son las que más probabilidades tienen de participar en el programa, en comparación con aquellas empresas que no los recibieron. Dado que los incentivos están distribuidos aleatoriamente entre las empresas, no hay razón para pensar que el mecanismo de fomento esté correlacionado con la variable de resultados, lo cual hace de él un instrumento razonable.¹⁹

¹⁸ Para más detalles sobre las características y las limitaciones del método VI, véase Angrist y Pischke (2009) en el capítulo 4.

¹⁹ Otra limitación de la VI es que sólo puede estimar efectos promedio de tratamiento local (LATE, por sus siglas en inglés: *Local Average Treatment Effect*), lo cual significa que sus resultados son relevantes sólo para aquellas empresas cuyo comportamiento se ve afectado por el instrumento (Imbens y Angrist, 1994). Por ejemplo, en el caso anterior, los resultados son válidos sólo para las empresas que participan en el programa debido a la reducción de costos y que, de no existir el descuento, no participarían. Pero los resultados no son válidos para las empresas que se benefician del descuento y que participarían incluso sin él. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el problema de la debilidad de los instrumentos (véase, por ejemplo, Bound et al., 1995). Un instrumento es débil cuando su correlación con el tratamiento es baja. Si el instrumento es débil, puede generar sesgos y aumentar los errores estándares de la estimación de la VI.

Dado que es difícil encontrar un buen instrumento, la mayor parte de la literatura especializada que adopta este método se ha centrado en la creación del instrumento a través de un diseño de estímulo al azar. Uno de los ejemplos mejor conocidos de este enfoque es el estudio de Karlan y Zinman (2008). Estos autores ponen a prueba las hipótesis de una demanda inelástica de microcréditos utilizando datos de un experimento de campo aleatorio realizado en Sudáfrica, que comprende información sobre antiguos prestatarios de una importante institución que otorgaba micropréstamos al consumo, con fines de lucro, a trabajadores pobres. Karlan y Zinman calculan primero la elasticidad precio de la demanda de créditos al consumo ofreciendo a través de una solicitud por correo una tasa de interés aleatoria a cada uno de los más de 50.000 antiguos clientes. Después calculan las elasticidades plazo volviendo a utilizar sugerencias por correo asignadas aleatoriamente para inducir la elección de determinados plazos.

Aunque este tipo de diseño no ha sido plenamente implementado en el estudio de los BPD, puede adaptarse fácilmente a este fin. Por ejemplo, en el plan de evaluación de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recientemente concedido a un BPD en México, se adoptó un diseño de estímulo al azar que incluye la asignación aleatoria de campañas de información sobre nuevos productos financieros en cierta región. Asimismo, en Ecuador, otro proyecto apoyado por el BID prevé la aleatorización de información sobre la disponibilidad de una línea de crédito a clientes pasivos de instituciones de microcrédito relacionadas con un fondo nacional de microcréditos de segundo piso. En ambos casos, si las campañas de información demuestran ser lo suficientemente efectivas para influir en la toma de líneas de crédito, podrían ser utilizadas como una potente VI para las evaluaciones de estas líneas de crédito.

La regresión discontinua

La regresión discontinua (RD) es otro potente enfoque para identificar el efecto de un programa de BPD en el desempeño de las empresas. Se basa en la idea de que, en un mundo sumamente regido por reglas, algunas de estas reglas son arbitrarias y, por lo tanto, proporcionan experimentos naturales. En este marco, se puede estimar el efecto promedio del tratamiento en la discontinuidad que determina cuáles empresas son asignadas al tratamiento (reciben el programa) y cuáles al control (no reciben el programa). La intuición detrás del enfoque es que las unidades tratadas justo por encima del punto de corte son muy similares a las unidades de control justo por debajo del punto de corte, lo cual permite comparar sus resultados sin incurrir en sesgos. Los diseños de regresión discontinua se presentan bajo dos formas: “agudos” y “borrosos”. Los primeros se basan en una selección en observables, mientras que los segundos implican el uso de variables instrumentales (Angrist y Pischke, 2009, cap. 6).

Valga como ejemplo de una regresión discontinua aguda un programa de un BPD en el que se concede una línea de crédito a empresas según su historial crediticio específico; los que se encuentran por encima del puntaje (umbral) pueden beneficiarse del programa y los que se encuentran por debajo forman parte del grupo de control. Este esquema tiene la ventaja de que la calificación crediticia puede ser

determinada fuera de la institución financiera prestamista, por una autoridad central u otra entidad, lo cual aporta transparencia al proceso de selección.

Una regresión discontinua borrosa difiere de una aguda en el hecho de que no existe un valor que determine perfectamente los grupos de tratamiento y control sino que es una variable que influye en la probabilidad de tratamiento. En este caso, la variable que incide en la participación del programa puede usarse como variable instrumental para predecir el tratamiento. Dado que este tipo de regresión discontinua puede verse como un caso particular del método de VI, sus ventajas y limitaciones son las mismas que las de ese último.

Por ejemplo, Bubb y Kaufman (2009) argumentan que los bancos de inversión de Estados Unidos adoptaron reglas de selección de emisores (con puntos de corte) basados en el puntaje de crédito como respuesta a las directrices de suscripción de Fannie Mae y Freddie Mac, y ofrecen un modelo simple que racionaliza esa regla general de origen. Con esta teoría, sugieren que el aumento de los créditos impagos no es prueba suficiente de que la titulización haya provocado una selección laxa. Los autores analizan detalladamente los datos de los préstamos y, a partir de un diseño de regresión discontinua, descubren que la evidencia es por un lado inconsistente con la teoría de la regla automática de titulización, pero consistente con la teoría de la regla automática de origen. También documentan que hay un incremento del número de préstamos y de la tasa de impagos en el punto de corte de la calificación crediticia, mientras que no hay aumentos análogos en la tasa de titulización. Finalmente, llegan a la conclusión de que las reglas de punto de corte basadas en la calificación crediticia proporcionan evidencia de que los grandes titulizadores fueron, hasta cierto punto, capaces de regular el comportamiento de los bancos de inversión.

Por otra parte, sobre la base de un marco de regresión discontinua, Skiba y Tobacman (2007) aprovechan un proceso de calificación crediticia utilizado para aprobar o denegar solicitudes de préstamos del día de pago, con el fin de estudiar el impacto causal del acceso a dichos préstamos sobre la propia toma de préstamos, las quiebras y los delitos. Así, descubren que aquellos que fueron aprobados para un préstamo de día de pago solicitan en promedio 8,8 más préstamos de día de pago, hasta llegar a tener deudas de US\$2.400 por estos préstamos, con US\$350 en cargos por financiamiento. Esta alta frecuencia de toma de préstamos señala que no es probable que el comportamiento asociado a préstamos de día de pago esté determinado por shocks pasajeros en las necesidades de consumo. La aprobación de préstamos de día de pago disminuye la toma de préstamos con garantía prendaria en el corto plazo, pero esta disminución se disipa al cabo de unas pocas semanas.

Los modelos estructurales

Cuando se trata de decidir cuál es el mejor enfoque empírico para analizar los datos económicos, la pregunta que debería formularse es qué busca responder el analista. Los modelos económicos explícitos hacen más fácil formular y responder preguntas económicas. Los defensores de los enfoques no teóricos

para analizar datos económicos apelan a la aleatorización como un ideal e invocan los métodos de VI, PSM o regresión discontinua como sustitutos de la aleatorización. Sin embargo, incluso las aleatorizaciones perfectamente ejecutadas no responden a todas las preguntas de interés económico. Hay ejemplos destacados que muestran que los modelos estructurales generan más información sobre las preferencias que los experimentos.

Los modelos estructurales buscan utilizar datos para definir los parámetros de un modelo económico subyacente, basándose en modelos de elecciones individuales o de las relaciones agregadas que se derivan de ellas. El cálculo estructural tiene una larga tradición en la economía, pero hace poco que comenzó a contar con mejores y mayores bases de datos, computadoras más potentes, métodos de modelización perfeccionados, técnicas computacionales más rápidas y nuevos métodos econométricos (como los mencionados anteriormente), los cuales han permitido adelantos significativos. Sobre la base de un grupo de supuestos, este tipo de modelos permite calcular la contribución de un determinado cambio de política al conjunto de la economía.

Los trabajos de Todd y Wolpin (2006), Keane y Wolpin (1997) y Attanasio, Meghir y Santiago (2005) presentan ejemplos de esta metodología, aunque no necesariamente aplicados a BPD.

LOS RECURSOS

Para ser completo, un plan de evaluación debe identificar claramente los recursos necesarios para llevarla a cabo, lo cual incluye: i) la definición de un equipo de evaluación y la definición de sus responsabilidades y tareas; ii) la definición de un presupuesto y un plan de trabajo, y iii) la identificación de la fuente de financiamiento.

El equipo de evaluación

Idealmente, el equipo de evaluación debería estar compuesto por una combinación de evaluadores externos y gestores expertos (es decir, profesionales involucrados en la implementación del programa). Los evaluadores externos garantizan: i) más independencia, porque están mucho más involucrados en el éxito de la evaluación que en el éxito del programa (lo cual debería implicar que se alcance un alto grado de objetividad y credibilidad) y ii) mayor concentración, porque están exclusivamente dedicados a la evaluación sin tener que ocuparse de la implementación del proyecto.

Los profesionales involucrados en la implementación son clave para que: i) se comprendan claramente los objetivos del programa y los mecanismos de ejecución, ii) se acceda fácilmente a los datos y a la información sobre el proyecto en un plazo oportuno y iii) tenga lugar un diálogo más fluido con las autoridades y haya un mayor reconocimiento de los resultados de la evaluación.

El plan de evaluación debería especificar cuáles son las capacidades y los conocimientos técnicos que requiere una evaluación exitosa. Si bien es difícil generalizar a propósito de la composición exacta del equipo ideal (la cual depende del programa que se evalúa y de los recursos disponibles), como mínimo este debería aportar colectivamente conocimientos sobre (y experiencia en) lo siguiente:

1. Diseñar evaluaciones, incluida la elección del método de evaluación y la valoración de la potencia estadística.
2. Negociar el diseño de la evaluación con los interesados clave.
3. Diseñar y administrar la recopilación de datos,²⁰ lo cual abarca el diseño del cuestionario, el desarrollo de planes de muestras y la recopilación de datos en contextos relevantes para el proyecto que se evalúa.
4. Diseñar sistemas para proteger la integridad de la evaluación.
5. Dirigir los análisis estadísticos necesarios para estimar los impactos.
6. Presentar las conclusiones a un amplio espectro de audiencias, entre ellas los académicos y los encargados de formular políticas.

Independientemente de la composición exacta del equipo, es importante recordar que la gestión del programa y la implementación de la evaluación están necesariamente interrelacionadas y no deben funcionar como actividades independientes y separadas.

Los recursos financieros

El plan de evaluación debe calcular rigurosamente los recursos necesarios para financiar la evaluación. Con este fin, el diseño de la misma debería incluir un plan de trabajo que describa quién realizará qué actividad y en qué momento. Las actividades deben contar con un presupuesto, a fin de definir con precisión las necesidades de financiamiento, movilizar recursos y asegurar que los niveles de los fondos con los que se cuenta sean adecuados (Gorgens y Kusek, 2009). También es importante desagregar los costos entre las actividades de monitoreo y evaluación. El cuadro 3.1 presenta un ejemplo de un presupuesto para un plan de trabajo de una evaluación de impacto.

Un componente importante de los costos de la evaluación es el conjunto de recursos necesarios para la recopilación de datos. En un estudio reciente de las evaluaciones de impacto del Banco Mundial,

²⁰ Si el equipo del proyecto decide contratar a individuos o empresas externas a fin de que contribuyan a dirigir la evaluación de impacto, le resultaría útil pensar en la evaluación y la recopilación de datos como dos actividades separadas que pueden ser ejecutadas potencialmente por dos agencias diferentes. Para que este modelo tenga éxito, las dos agencias tienen que trabajar adecuadamente juntas y a menudo es deseable un rol de coordinación de parte del solicitante de la evaluación.

los autores llegaron a la conclusión de que más de la mitad de los recursos dedicados a dicho tipo de evaluaciones se destinaba a actividades de recopilación de datos (véase Gertler et al., 2011). Los costos de recopilación de datos dependen de diversos factores. Sin embargo, los dos factores clave son el tamaño de la muestra y el número de rondas de recopilación. Por eso, es tan importante pensar cuidadosamente acerca de estos dos factores en las primeras etapas del diseño de la evaluación.

CUADRO 3.1: PRESUPUESTO Y PLAN DE TRABAJO PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS	AÑO 1				AÑO 2				AÑO 3				RESPONSABLE	COSTO (DÓLARES DE EE.UU.)	FUENTE DE LOS RECURSOS				
	T1		T2		T3		T4		T1		T2					T3		T4	
I. Evaluación de impacto																			
Personal																			
Personal de evaluación del programa (gestor de la evaluación, etc.)																			
Consultores internacionales y/o nacionales (investigador principal)																			
Asistente de investigación																			
Experto en estadística																			
Coordinador del trabajo de campo																			
Viajes																			
Vuelos internacionales y locales																			
Transporte terrestre local																			
Subsistencia (hotel y viático)																			
Recolección de datos ^a																			
Diseño del instrumento																			
Prueba piloto																			
Capacitación																			
Viajes y viáticos																			
Material de encuesta, equipo																			
Cuestionarios impresos																			
Personal de campo																			

continúa

CUADRO 3.1: PRESUPUESTO Y PLAN DE TRABAJO PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO *(continuación)*

DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS	AÑO 1				AÑO 2				AÑO 3				RESPONSABLE	COSTO (DÓLARES DE EE.UU.)	FUENTE DE LOS RECURSOS
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Encuestadores															
Supervisores															
Transporte (vehículos y combustible)															
Conductores															
Digitación de los datos															
Limpieza y digitación de datos															
Análisis y divulgación de los datos															
Talleres															
Documentos, informes															
Otros															
Espacio de oficina															
Comunicaciones															
<i>Software</i>															
Reporte de la evaluación de impacto															
Informe final															

^a El cálculo del costo de la recolección de datos debe reflejar supuestos tales como el número de rondas de recolección necesarias, cuánto durará la recolección de datos, el número de comunidades en la muestra, el número de hogares por comunidad, la extensión del cuestionario, la duración de los viajes, etc.

CONCLUSIONES

El diseño de una evaluación de impacto de un programa de BPD requiere tener en cuenta varios aspectos clave para el éxito. En primer lugar, hay que considerar las externalidades que las empresas beneficiarias pueden presentar, ya que pueden darse economías de aglomeración. A su vez, puede ser que los efectos de los programas de BPD tarden en manifestarse en los resultados. Por lo tanto, en una evaluación de impacto es fundamental tener una idea adecuada de la distribución de los efectos del programa en el tiempo. Además, puede ser que las empresas reciban diferentes montos de crédito de un programa o que participen tomando préstamos en diferentes momentos. Por eso, es primordial considerar la intensidad del tratamiento y sus efectos de dosificación. Finalmente, hay dos elementos adicionales que se tienen que tener en cuenta a la hora de evaluar un programa de BPD: i) los potenciales tratamientos múltiples que surgen cuando las empresas beneficiarias toman créditos adicionales de otras instituciones del mercado, y ii) la heterogeneidad del impacto que tiene lugar cuando hay efectos diferenciales para distintos grupos de beneficiarios.

En segundo lugar, cuando se analiza la eficacia de los programas de BPD, contar con buenos datos puede hacer toda la diferencia en una evaluación. Los datos utilizados deben caracterizarse por su disponibilidad, precisión y fiabilidad. En este sentido, ya sean datos primarios o secundarios, la calidad de los mismos es otro de los elementos indispensables para una evaluación exitosa.

Finalmente, como se trató anteriormente, se pueden aplicar diferentes metodologías, experimentales y cuasiexperimentales, para evaluar los programas de BPD. Como regla general, poder contar con una metodología experimental garantiza la calidad del contrafactual y de los resultados. Pero el desafío en general es elegir la metodología que mejor se ajuste dadas las circunstancias particulares de cada programa.

En América Latina, no obstante el hecho de que aún es incipiente la evidencia empírica, resulta claro el esfuerzo que se está llevando a cabo por contribuir a la documentación sobre la eficacia de los programas relacionados con los BPD. Estas evaluaciones de impacto cuentan con metodologías rigurosas, datos confiables y en general tratan de controlar por varios de los factores relevantes antes señalados. No obstante, es claro, y a la vez alentador, el reto que se presenta a futuro, dada la variedad de programas de BPD y las posibilidades metodológicas actuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aivazian, V., D. Mazumdar y E. Santor. 2003. "Financial Constraints and Investment: Assessing the Impact of a World Bank Loan Program on Small and Medium-Sized Enterprises in Sri Lanka". Documento de trabajo Nro. 2003-37. Ottawa: Bank of Canada.
- Angrist, J. D. y J. Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Arráiz, I., F. Henríquez y R. Stucchi. 2011. "Impact of the Chilean Supplier Development Program on the Performance of SME and their Large Firm Customers". Documento de trabajo No. OVE/WP-04/11. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36182301>.
- Attanasio, O., C. Meghir y A. Santiago. 2005. "Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and Randomized Experiment to Evaluate Progresa". Londres: Institute of Fiscal Studies. Disponible en <http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/ewp0501.pdf>.
- Bach, L. 2011. "Are Small Businesses Worthy of Financial Aid?", *Review of Finance*.
- Banerjee, A. V. y E. Duflo. 2004. "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program". Documento de discusión del CEPR Nro. 4681. Londres: CEPR. Disponible en <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/4681.html>.
- . 2009. "The Experimental Approach to Development Economics". *Annual Review of Economics, Annual Reviews*, vol. 1(1):151–178, 05. Disponible en <http://ideas.repec.org/a/anr/reveco/v1y2009p151-178.html>.
- Bartelsman, E. J. y M. Doms. 2000. "Understanding Productivity: Lessons from Longitudinal Microdata". *Journal of Economic Literature* (American Economic Association), vol. 38(3):569–594 (septiembre). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v38y2000i3p569-594.html>.
- Benavente, J. M., G. Crespi y A. Maffioli. 2007. "Public Support to Firm-Level Innovation: An Evaluation of the FONTEC Program". Documento de trabajo No. OVE/WP-05/07. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1323102>.
- Bound, J., D. A. Jaeger y R. Baker. 1995. "Problems with Instrumental Variables Estimation when the Correlation between the Instruments and the Endogenous Explanatory Variables Is Weak". *Journal of the American Statistical Association*, 90:443–450.
- Bubb, R. y A. Kaufman. 2009. "Securitization and Moral Hazard: Evidence from a Lender Cutoff Rule". Documento de discusión de política pública Nro. 09-5. Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston.
- Caliendo, M. y S. Kopeinig. 2008. "Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching". *Wiley Blackwell*, vol. 22(1):31–72, 02. Disponible en <http://ideas.repec.org/a/bla/jecsur/v22y2008i1p31-72.html>.

- Card, D. y A. B. Krueger. 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review* (American Economic Association), vol. 84(4):772–93 (septiembre). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v84y1994i4p772-93.html>.
- Castillo, V., A. Maffioli, S. Rojo y R. Stucchi. 2011. "Innovation Policy and Employment: Evidence from an Impact Evaluation in Argentina". Nota técnica No. IDB-TN-341. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36580904>.
- Chudnovsky D., A. López, M. Rossi y D. Ubfal. 2006. "Evaluating a Program of Public Funding of Private Innovation Activities. An Econometric Study of FONTAR in Argentina". Documento de trabajo No. OVE/WP-16/06. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=907633>.
- Cotler, P. y C. Woodruff. 2008. "The Impact of Short-Term Credit on Microenterprises: Evidence from the Fincomun-Bimbo Program in Mexico". *Economic Development and Cultural Change* (University of Chicago Press), vol. 56:829–849. Disponible en <http://ideas.repec.org/a/ucp/ecdecc/v56y2008p829-849.html>.
- De Negri, J. A., A. Maffioli, C. M. Rodríguez y G. Vázquez. 2011. "The Impact of Public Credit Programs on Brazilian Firms". Documento de trabajo No. IDB-WP-293. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36629871>.
- Eslava, M., A. Maffioli y M. Meléndez Arjona. 2012a. "Second-Tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia". Documento de trabajo No. IDB-WP-294. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36619863>.
- . 2012b. "Second-Tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia". Documento de trabajo No. IDB-WP-308. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36751709>.
- Frölich, M. y B. Melly. 2009. "Unconditional Quantile Treatment Effects under Endogeneity". Documento de discusión del IZA Nro. 3288. Bonn: IZA.
- Gertler, P. J., S. Martínez, P. Premand, L. B. Rawlings y C. M. J. Vermeersch. 2011. *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gorgens, M. y J. Z. Kusek. 2009. *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A Capacity Development Toolkit*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hall, B. y A. Maffioli. 2008. "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America". Documento de trabajo del NBER Nro. 13835. Cambridge, MA: NBER.

- Heckman, J. J., J. Smith y N. Clements. 1997. "Making the Most Out of Program Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Program Impacts". *The Review of Economic Studies*, vol. 64(4):487–535 (Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programs).
- Heinrich, C., A. Maffioli y G. Vázquez. 2010. "A Primer for Applying Propensity-Score Matching". Nota técnica No. IDB-TN-161. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35320229>.
- Henderson, V., A. Kuncoro y M. Turner. 1995. "Industrial Development in Cities". *Journal of Political Economy* (University of Chicago Press), vol. 103(5):1067–90 (octubre). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/ucp/jpolec/v103y1995i5p1067-90.html>.
- Holland, P. 1986. "Statistics and Causal Inference". *Journal of the American Statistical Association*, vol. 81(396):945–960.
- Hulten, Ch. R. 2001. "Total Factor Productivity: A Short Biography". En: Ch. Hulten, E. R. Dean y M. Harper (eds.), *New Developments in Productivity Analysis, Studies in Income and Wealth*, 63, pp. 1–54. Chicago: University of Chicago Press.
- Imbens, G. W. y J. D. Angrist. 1994. "Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects". *Econometrica* (Econometric Society), vol. 62(2):467–75 (marzo). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/ecm/emetrp/v62y1994i2p467-75.html>.
- Imbens G. W. y J. M. Wooldridge. 2009. "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation". *Journal of Economic Literature* (American Economic Association), vol. 47(1):5–86 (marzo). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v47y2009i1p5-86.html>.
- Karlan, D. S. y J. Zinman. 2008. "Credit Elasticities in Less-Developed Economies: Implications for Microfinance". *American Economic Review* (American Economic Association), vol. 98(3):1040–68 (junio). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v98y2008i3p1040-68.html>.
- Keane, M. P. y K. I. Wolpin. 1997. "The Career Decisions of Young Men". *The Journal of Political Economy*, vol. 105(3):473–522 (junio).
- López Acevedo, G. y H. Tan. 2010. "Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and the Caribbean". Washington D.C.: Banco Mundial.
- Marshall, A. 1920. *Principles of Economics* (edición revisada). Londres: Macmillan (reimpreso por Prometheus Books).
- Paravisini, D. 2008. "Local Bank Financial Constraints and Firm Access to External Finance". *Journal of Finance*, vol. 63(5):2161–2193.
- Ribeiro, E. P. y J. A. De Negri. 2009. "Public Credit Use and Manufacturing Productivity in Brazil". Documento inédito.
- Rosenbaum, P. y D. Rubin. 1983. "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects". *Biometrika*, 70:41–55.

- Skiba, P. M. y J. Tobacman. 2007. "Measuring the Individual-Level Effects of Access to Credit: Evidence from Payday Loans". Disponible en <http://law.vanderbilt.edu/faculty-personal-sites/paige-skiba/download.aspx?id=1635>.
- Todd, P. y K. Wolpin. 2006. "Using Experimental Data to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility: Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico". *American Economic Review*, 96(5):1384–1417.
- Van Biesebroeck, J. 2009. "Disaggregate Productivity Comparisons: Sectorial Convergence in OECD Countries". *Journal of Productivity Analysis* (Springer), vol. 32(2):63–79 (octubre). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/kap/jproda/v32y2009i2p63-79.html>.
- Volpe Martincus, C. y J. Carballo. 2008. "Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and the Extensive Margins of Exports". *Journal of International Economics* (Elsevier), vol. 76(1):89–106 (septiembre). Disponible en <http://ideas.repec.org/a/eee/inecon/v76y2008i1p89-106.html>.
- Zecchini, S. y M. Ventura. 2006. "Public Credit Guarantees and SME Finance". Documento de trabajo del Institute for Studies and Economic Analysis (ISAE) Nro. 73. Roma: ISAE. Disponible en <http://ideas.repec.org/p/isa/wpaper/73.html>.

ANEXO

La idea de contrafactual se puede formalizar utilizando el Modelo Causal Rubin (Holland, 1986), como sigue:²¹ Y_1 e Y_0 denotan los resultados potenciales para un individuo con y sin tratamiento, respectivamente. El resultado Y observado para un individuo es Y_1 si el individuo es tratado y Y_0 en caso contrario. La variable binaria T señala el estatus de tratamiento de los individuos, siendo $T = 1$ para aquellos que participan y $T = 0$ para los que no participan. Por lo tanto, el resultado observado puede expresarse como:

$$Y = Y_0 \cdot (1 - T) + Y_1 \cdot T$$

En este contexto, Y_0 es el resultado contrafactual para las unidades tratadas y Y_1 lo es para las unidades no tratadas. El impacto del programa para el individuo i , que no se puede observar, se define como la diferencia entre los dos resultados potenciales:

$$\delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

En general, las evaluaciones de impacto se centran en calcular el efecto promedio del tratamiento y no el individual. En la práctica, se pueden calcular varios “efectos promedio”.

Primero, el efecto promedio del tratamiento (ATE , por sus siglas en inglés) es el impacto promedio del tratamiento en el conjunto de la población:

$$ATE = E(\delta) = E(Y_1 - Y_0)$$

Segundo, el ATT es el impacto promedio del tratamiento en la población tratada:

$$ATT = E(\delta | T = 1) = E(Y_1 - Y_0 | T = 1)$$

Tercero, el efecto promedio del tratamiento en los no tratados (ATU , por sus siglas en inglés) es el impacto que el programa habría tenido en la población que no participó del programa:

$$ATU = E(\delta | T = 0) = E(Y_1 - Y_0 | T = 0)$$

²¹ Los párrafos siguientes se basan en Heinrich, Maffioli y Vázquez (2010).

Sin embargo, ninguno de estos parámetros puede ser observado. Por ejemplo, el ATT se puede describir como:

$$ATT = E(Y_1 | T=1) - E(Y_0 | T=1)$$

donde el segundo término no es observable dado que mide el resultado promedio que la población tratada habría obtenido sin tratamiento. Una posibilidad es intercambiar el segundo término por $E(Y_0 | T=0)$, que es el resultado promedio observado para la población no tratada. Por lo tanto:

$$\begin{aligned}\Delta &= E(Y_1 | T=1) - E(Y_0 | T=0) \\ \Delta &= E(Y_1 | T=1) - E(Y_0 | T=1) + E(Y_0 | T=1) - E(Y_0 | T=0) \\ \Delta &= ATT + SB\end{aligned}$$

donde el último término suele denominarse sesgo de selección (SB , por sus siglas en inglés). Este término refleja la diferencia entre el contrafactual en los individuos tratados y el resultado observado en los individuos no tratados. A menos que el sesgo de selección sea cero (lo cual en la práctica es poco probable), será necesario aplicar técnicas econométricas para calcular correctamente el impacto promedio del programa.



Tarjeta
Grupo **epm**
8810 0600 0045 3221
CONSUELO D. CORDONA
une epm



Las garantías parciales de crédito: prácticas óptimas de diseño y gestión

Frank Nieder

- Los esquemas de garantías parciales de crédito constituyen el instrumento potencialmente más eficaz y eficiente para abordar las fallas de mercado de los mercados financieros. La mayor efectividad para incrementar el acceso al crédito en mercados subatendidos proviene de su capacidad para mitigar los riesgos y costos del crédito. A su vez, son más eficientes en términos fiscales, dado el mayor apalancamiento de los recursos públicos.
- Para un buen diseño y una buena gestión de un esquema de garantías, los incentivos de los actores involucrados (entidades financieras, entidad gestora y gobierno) deben alinearse con el objetivo de aumentar el acceso al crédito sin comprometer la sostenibilidad financiera del esquema.

Las garantías de crédito constituyen uno de los instrumentos financieros más ampliamente utilizados por los gobiernos a nivel mundial para promover el crédito hacia sectores o segmentos económicos con acceso limitado, en particular las pequeñas y medianas empresas (PyME). Los fondos de garantía de crédito se han empleado desde comienzos del siglo XX (Beck, Klapper y Mendoza, 2008).

América Latina y el Caribe (ALC) ha ganado gran experiencia en la materia, ya que 15 países han tenido programas de garantías de crédito del sector público y actualmente en 10 de ellos hay programas en operación (Pombo, Molina y Ramírez, 2010). Además, numerosos países operan con varios fondos. Los programas funcionan a través de una amplia variedad de estructuras institucionales y financieras. En el plano institucional, hay programas gestionados por bancos o instituciones financieras del sector público que también proporcionan otros servicios financieros, y programas gestionados por instituciones especializadas exclusivamente en las garantías de crédito. En algunos casos, los fondos se gestionan con balances separados y sus pasivos están respaldados directamente por el gobierno central y, en otros casos, están respaldados por la propia entidad financiera, con una garantía indirecta del gobierno central.

A pesar de este uso generalizado de programas de garantías de crédito, sólo hay un número limitado de evaluaciones de impacto rigurosas y son escasos los estudios que identifican las mejores prácticas, sobre todo en relación con las experiencias más recientes. Las valoraciones disponibles presentan resultados mixtos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos (Honohan, 2010). Sin embargo, indican que bajo ciertas circunstancias, cuando los programas están bien diseñados e implementados, pueden ser eficaces para mejorar el acceso al crédito y apalancar recursos fiscales.

Cabe destacar que en la mayoría de los países de la región el tamaño de los esquemas de garantías de crédito del sector público es bastante limitado en comparación con el de otras regiones, sobre todo Asia (Beck, Klapper y Mendoza, 2008). Dada esta situación, se puede sostener que el acceso al crédito en ALC podría mejorar significativamente si más países operasen esquemas de garantías de crédito bien diseñados y ejecutados y si se aumentasen los recursos destinados a ellos.

El objetivo de este capítulo es identificar, en base a la información disponible sobre los resultados de los esquemas de garantías de crédito del sector público, tanto dentro como fuera de la región, cuáles son los factores clave en materia de diseño e implementación para estructurar garantías de crédito exitosas, tanto en términos de su eficacia (adicionalidad) como de su eficiencia (el uso de recursos del sector público). En la próxima sección se revisa el impacto teórico de las garantías de crédito en el mercado. Más adelante, se analiza su impacto real en cuanto a su eficiencia y eficacia, y se identifican las lecciones aprendidas. Por último, se ofrecen algunas recomendaciones.

IMPACTO TEÓRICO Y VENTAJAS POTENCIALES

Como se explica en la introducción de este volumen, la existencia de fallas de mercado en los mercados financieros hace que deban emplearse instrumentos de política pública para superarlas. Estas fallas provienen, en parte, de la asimetría de la información entre la institución financiera y su cliente, y del riesgo moral causado por el comportamiento del cliente. Los esquemas de garantías parciales de crédito constituyen uno de los instrumentos más eficaces para resolver el problema, y en la mayor parte de los casos deberían ser mejores que otros instrumentos, como los préstamos de primer y segundo piso del sector público. Esto se debe a que reducen el riesgo crediticio a la entidad financiera y permiten otorgar créditos a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MiPyME) con mejor perfil crediticio pero que tienen restricciones crediticias. De esta forma, los sistemas de garantías de crédito involucran al sector financiero privado al crear incentivos de mercado para que este sector aumente su participación en el financiamiento. Aunque los sistemas de crédito de segundo piso también involucran al sector financiero privado, en realidad cubren las limitaciones de financiamiento de las propias entidades financieras, pero no reducen su riesgo de prestar a un sector específico. Cabe aclarar que en numerosos países de la región las limitaciones de financiamiento de las entidades financieras son importantes, sobre todo para financiar préstamos de largo plazo; por lo tanto, los esquemas de segundo piso también pueden ser un instrumento eficaz. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región esto no ocurre para los préstamos de capital de trabajo, que constituyen la mayor fuente destinada a cubrir las necesidades financieras externas de las MiPyME.

Finalmente, otra ventaja de las garantías de crédito para las entidades financieras es que en la mayoría de los países los préstamos con garantías tienen requerimientos de reservas y de capital más bajos, lo cual disminuye su costo efectivo.

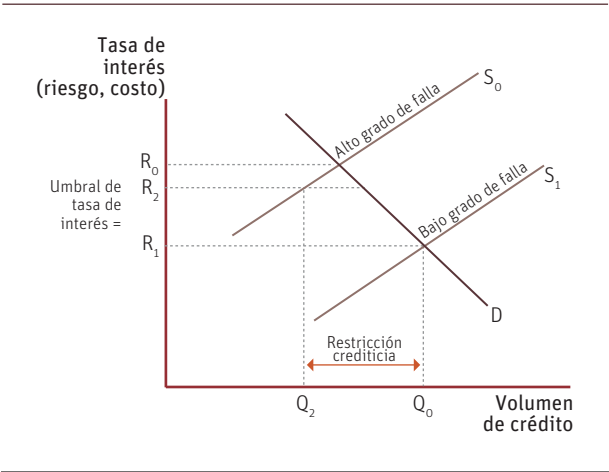
Impacto en los mercados financieros

Como puede apreciarse en el gráfico 4.1, las fallas de mercado influyen en el acceso al crédito. El eje Y representa las tasas de interés, así como también los riesgos y costos percibidos de los préstamos para las entidades financieras, y el eje X representa el volumen de préstamos. La curva de oferta S_1 representa los costos y los riesgos para una entidad financiera frente a mínimas fallas de mercado. En esta situación, hay una tasa de interés de compensación de mercado R_0 y un volumen de préstamos representado por Q_0 . S_0 es la curva de la oferta con altos niveles de fallas de mercado e indica los riesgos y costos más altos percibidos por las entidades financieras.

Tal como lo indican Stiglitz y Weiss (1981), con un alto nivel de fallas de mercado es probable que no exista un tipo de interés para el cual se cubra el mercado (*market clearing rate*). Esto ocurre porque las entidades financieras no prestan a las empresas dispuestas a pagar lo que sería la alta tasa resultante de mercado (R_1), ya que creen que sólo los proyectos/empresas de mayor riesgo estarían dispuestos a aceptar tasas tan altas. Como resultado, establecen un umbral de tasa de interés más bajo (R_2) y limitan el número de empresas a las que están dispuestas a prestar (Q_2). La distancia entre Q_0 y Q_2 representa el

monto de préstamos no cubierto debido a fallas de mercado.

GRÁFICO 4.1: MERCADOS DE CRÉDITO BAJO DIFERENTES NIVELES DE FALLAS DE MERCADO



Fuente: Elaboración del autor.

Es importante señalar que esta representación de restricciones de crédito no se refiere sólo a las empresas que carecen de acceso al crédito de las entidades financieras reguladas, sino también al nivel más bajo de crédito que una empresa recibe en comparación con lo que desearía y obtendría en ausencia de las fallas de mercado.

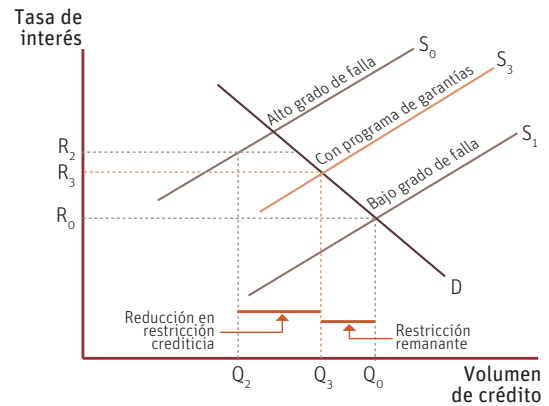
El gráfico 4.2 ilustra el impacto de un programa de garantías de crédito que reduce los riesgos del préstamo. Se puede representar como un giro descendente en la curva de la oferta de las entidades financieras a S_3 .¹ Al reducir riesgos y costos, un programa de garantías de crédito lleva a que las entidades financieras

acepten una tasa de interés más baja (R_3) y aumenten su volumen de préstamos (Q_3). El resultado es una reducción de las restricciones de crédito, el cual se ve representado por la diferencia entre Q_3 y Q_2 . Cabe aclarar que esto es ilustrativo del impacto que existe si se ofrece una garantía parcial (de manera que el prestamista sigue asumiendo parte del riesgo de crédito).

El gráfico 4.3 muestra el impacto asociado a los términos financieros de un programa de garantías, como el nivel de cobertura (o el porcentaje del valor del préstamo garantizado) y el nivel de la comisión (o el precio de la garantía). Cuanto mayor sea el nivel de cobertura, más bajo será el riesgo asumido por la entidad financiera y, por lo tanto, mayor el cambio en la curva de la oferta y en el monto del crédito que un banco está dispuesto a ofrecer. Un esquema con mayores niveles de cobertura está representado por S_4 . Un nivel más alto de comisión tiene un efecto opuesto, dado que aumenta el precio pagado por las empresas y la tasa de interés efectiva percibida por la entidad financiera. Gráficamente, la comisión de garantía está representada por la diferencia entre R_{5a} y R_{5b} , y la reducción asociada en el crédito proporciona la diferencia entre Q_4 y Q_5 .

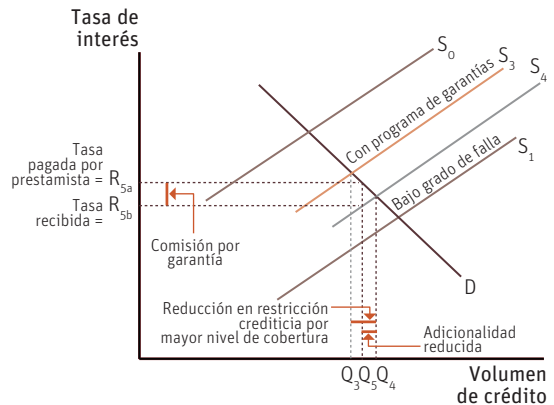
Debe señalarse que, hasta cierto punto, las empresas dispuestas a pagar un interés más alto deberían ser empresas con un riesgo más

GRÁFICO 4.2: MERCADOS DE CRÉDITO CON ESQUEMAS DE GARANTÍAS DE CRÉDITO



Fuente: Elaboración del autor.

GRÁFICO 4.3: IMPACTO DE LOS TÉRMINOS FINANCIEROS DE LA GARANTÍA



Fuente: Elaboración del autor.

¹ La implementación de tecnologías financieras que permiten a las instituciones financieras disminuir riesgos y costos sin introducir mejoras en el marco legal, regulatorio e institucional también podría representarse como un giro descendente en la curva de la oferta.

elevado y, por lo tanto, con todos los demás factores iguales, cuanto más alto sea el precio, mayor será el riesgo de la cartera de garantías resultante. Sin embargo, las empresas de mayor riesgo también deberían ser las que tienen menor acceso a crédito y, por lo tanto, con todos los demás factores iguales, las comisiones de garantía más altas orientan los programas hacia las firmas con mayores restricciones de crédito.

Se pueden extraer diversas conclusiones de este análisis microeconómico. La primera es que un programa de garantías debería ser más eficaz en la ampliación del acceso al crédito en países donde se presentan mayores fallas de mercado, como es el caso de los países de ALC. Si las fallas de mercado son importantes, habrá mayores restricciones de crédito y, por lo tanto, crecerá el número de empresas que podrían beneficiarse de una garantía. En contraste, en las economías avanzadas, con fallas de mercado más limitadas, la tasa de mercado refleja el verdadero riesgo crediticio de las firmas. En estos casos, la ampliación del acceso por la vía de un esquema de garantías de crédito implica prestar a tasas demasiado bajas, que no reflejan el riesgo crediticio de la empresa. Como consecuencia, se producen mayores pérdidas y se necesitarán subsidios para financiarlas. Además, para que las entidades financieras amplíen sus préstamos, los términos de las garantías deben ser más generosos en cuanto a precio y cobertura.

Una segunda conclusión es que los sistemas de garantía tienen que encontrar un adecuado balance entre los diferentes efectos de los términos financieros. Los términos más generosos, como mayores niveles de cobertura y comisiones de garantías más bajas, deberían generar una mayor adicionalidad tanto en el nivel del crédito como en menores tasas de interés. A su vez, los términos menos generosos facilitan la estabilidad financiera del esquema, ya que con comisiones más elevadas y niveles de cobertura más bajos, las entidades financieras tienen incentivos para proporcionar créditos a empresas de menor riesgo y por ende reducen la probabilidad de ejecución de las garantías.

Una tercera conclusión es que la falta de competencia en los mercados de crédito también podría influir en la eficacia de los esquemas de garantías. En ausencia de competencia, las entidades financieras transmitirán una parte menor de los beneficios financieros de la garantía y, por lo tanto, disminuirá la demanda de préstamos garantizados.

Impacto en las fallas de mercado

Un programa de garantías puede servir para sustituir las reformas regulatorias (descritas en la introducción de este volumen) que llevan a disminuir las fallas de mercado, así como también para introducir tecnologías financieras más eficaces. Sin embargo, las garantías por sí mismas también pueden contribuir a disminuir dichas fallas.

En primer lugar, al aumentar el número de empresas con acceso al crédito, un programa de garantías de crédito hace que se incremente la cantidad de firmas con historiales de crédito y, de esta manera, se amplía la información disponible para que los prestamistas calculen y evalúen la capacidad y la

disposición de las empresas para pagar. A su vez, la ampliación del número y de la diversidad de las empresas con acceso al crédito contribuye a crear calificaciones de crédito más precisas.

En segundo lugar, un programa parcial de garantías de crédito puede tener efectos de demostración y de “aprendizaje en la práctica”. Por ejemplo, a medida que las entidades financieras participan más en préstamos a pequeñas y medianas empresas (PyME) como resultado de un programa de garantías, su conocimiento y su experiencia en préstamos a estos segmentos mejoran. Asimismo, gracias a las economías de escala de mayores volúmenes de crédito, pueden generarse mayores incentivos para desarrollar tecnologías financieras especializadas que pueden reducir el alcance de las fallas de mercado.

IMPACTO REAL

Eficiencia

Eficiencia por medio del apalancamiento

Uno de los mayores atractivos de los esquemas de garantías de crédito es que pueden ser altamente eficientes para generar crédito adicional con un determinado monto de aportes fiscales. En el supuesto de que no haya subsidios directos, los aportes fiscales equivalen a la contribución en capital social al fondo. Los pasivos de un programa de garantías son principalmente pasivos contingentes cuyo valor real debería ser varias veces inferior al monto cubierto de las garantías, siempre y cuando el diseño del programa establezca incentivos para un análisis prudente del riesgo en los préstamos garantizados. Esta diferencia entre el valor real de las garantías y su valor nominal proporciona la oportunidad para el apalancamiento de capital y, por ende, para el apalancamiento de los aportes fiscales. El nivel de apalancamiento posible bajo un supuesto de sostenibilidad financiera sin subsidios depende del riesgo de la cartera y de la eficacia para alinear los precios con los niveles de cobertura.

Desde una perspectiva fiscal, gracias a este apalancamiento, un programa de garantías se presenta como potencialmente más atractivo que uno de préstamos, ya sea de segundo o primer piso. Sobre la base de las tasas promedio para ALC, se obtiene que por cada dólar de aporte fiscal un programa de garantías genera US\$7,3 de crédito a su mercado objetivo (el índice de apalancamiento efectivo). De esta manera, para un objetivo de US\$100 millones, un programa de garantías requeriría solo US\$13,7 millones de aportes fiscales, mientras que un programa de préstamos que tuviese un requerimiento de capital del 10% requeriría US\$110 millones.

Dadas las diferentes circunstancias y los distintos objetivos de las políticas de los países, los niveles de cobertura y de apalancamiento pueden variar considerablemente. Comparados con los de las economías avanzadas, los fondos de garantías de ALC tienden a tener un apalancamiento y una cobertura mucho menor, lo cual refleja una mayor prudencia de las políticas financieras y, normalmente, tasas básicas

CUADRO 4.1: APALANCAMIENTO DE LOS ESQUEMAS DE GARANTÍAS
(PORCENTAJE)

	APALANCAMIENTO	SUBSIDIO ^a	APALANCAMIENTO EFECTIVO	COBERTURA
ALC	3,3	Escaso	7,3	45
Colombia/FNG	6,3	No	12,5	50
Chile/Fogape	8,5	No	13,2	64
México/Nafin	3,3	No	15,4	37
Economías avanzadas	12,1		13,7	92
España y Portugal	9,2	Sí	9,0	102
EE.UU. y Canadá	15,1	Sí	18,5	82

Fuente: Pombo, Molina y Ramírez (2012), Palma (2012).

Nota: Las cifras corresponden a 2010, salvo para Colombia (2011).

^a La ausencia de subsidios en los programas de ALC se refleja en la sostenibilidad financiera de los programas. Las tarifas de garantía cargadas aparentemente bastan para cubrir los costos del programa en términos de riesgo/pérdidas y los costos operacionales. En las economías avanzadas, las tarifas no han sido suficientes para cubrir dichos costos.

FNG = Fondo Nacional de Garantías.

Fogape = Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios.

Nafin = Nacional Financiera.

de incumplimiento más altas en el sector objetivo. Como consecuencia, aunque los índices de apalancamiento financiero de las economías avanzadas son casi cuatro veces más elevados que los de ALC, gracias a que los niveles de cobertura en esta última región son mucho más bajos (la mitad que en las economías avanzadas), los niveles de apalancamiento efectivo² de las economías avanzadas no llegan al doble (véase el cuadro 4.1).

De esta forma, en algunos de los fondos de garantía más grandes de ALC, los niveles de apalancamiento efectivo son iguales o superan a los de las economías avanzadas, a pesar de tener niveles más bajos de apalancamiento. Además, debe señalarse que los programas de las economías avanzadas requieren subvenciones sustanciales para mantener su equilibrio financiero. Por lo tanto, es probable que los aportes fiscales relativos al nivel de préstamos garantizados sean significativamente más grandes que en la mayoría de los países de ALC, aunque los índices de apalancamiento tiendan a ser más altos.

Finalmente, es importante poner de relieve que el lado inverso de la eficiencia de los sistemas de garantía (en términos fiscales) es el mayor riesgo de pérdidas potenciales y, por ende, la mayor necesidad

² Apalancamiento efectivo equivale a apalancamiento financiero/tasa de cobertura.

de capital adicional. Por ejemplo, con un nivel de apalancamiento de 10, el aumento de cada punto porcentual en la tasa de incumplimiento de la cartera de garantías implica un aumento del 10% en capital adicional para mantener el índice de apalancamiento, a menos que las comisiones de crédito cubran el incremento de la tasa de incumplimiento.

Dado este impacto del apalancamiento, es crucial que los niveles de apalancamiento y las comisiones de garantía estén alineados con el riesgo de cartera y que los términos financieros ofrecidos creen incentivos que alienten a las entidades financieras participantes a conceder créditos solventes. Quizás el instrumento más destacado para crear estos incentivos sea la tasa de cobertura. Cuanto más baja sea esta, mayor será el riesgo financiero asumido por la entidad financiera y, por lo tanto, mayor será el incentivo para seleccionar préstamos solventes.

Los datos demuestran claramente esta relación porque la mayoría de los fondos de ALC, los cuales tienen tasas de cobertura relativamente bajas, no requieren subsidios para mantener su sostenibilidad financiera, mientras que los de los países desarrollados en general sí los requieren. Sin embargo, si las tasas de cobertura son menores, disminuyen los incentivos de las entidades financieras para conceder créditos a las empresas con mayores restricciones. Así, los encargados de formular políticas tienen que equilibrar los objetivos de adicionalidad del crédito (eficacia) y sostenibilidad financiera al establecer la tasa de cobertura y otros parámetros financieros.

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) de Chile tiene una manera innovadora de equilibrar estos objetivos. En lugar de establecer una tasa de cobertura y una tarifa de crédito fijas, estas variables son flexibles. En primer lugar, a las garantías se accede por licitación; cuanto más bajo sea el nivel de cobertura ofrecido por una entidad financiera, mayor será el monto de garantías que puede obtener. Esto crea incentivos de mercado para bajar las tasas de cobertura, pero en concordancia con la demanda. Si bien la tasa máxima de cobertura es del 80%, la tasa promedio de la cartera oscila alrededor del 65%.

En segundo lugar, con el fin de crear más incentivos de mercado para llevar a cabo un análisis de crédito prudente y una selección de empresas solventes, se utiliza otro mecanismo de mercado que permite asegurar que las comisiones de garantía estén alineadas con la calidad de la cartera. Cuando la tasa de incumplimiento en una entidad financiera supera un techo establecido, la comisión de garantía en el conjunto de su cartera aumenta en concordancia con el deterioro de la calidad. Estos mecanismos han contribuido al éxito del Fogape tanto en términos de sus altos niveles de adicionalidad del crédito como en lo atinente a un desempeño financiero fuerte y sólido (véase el cuadro 2).

Por su parte, Nacional Financiera (Nafin) de México utiliza otro mecanismo para asegurar un análisis de crédito de alta calidad por parte de las entidades financieras participantes. En este caso, la posibilidad de participar depende del cumplimiento de ciertos estándares establecidos por Nafin y basados en un análisis de sus políticas de crédito y procedimientos. Aquellos que cumplen con estos estándares tienen

CUADRO 4.2: ADICIONALIDAD DEL CRÉDITO DE LOS ESQUEMAS DE GARANTÍAS

FONDO	ADICIONALIDAD EMPRESA INDIVIDUAL	SUBSIDIOS	COBERTURA	TIPO DE EVALUACIÓN
Economías emergentes				
Chile: Fogape (Drexler, Cowan y Yáñez, 2008)	40% de aumento en los niveles promedio de crédito 14% más probabilidades de recibir el préstamo	No	Fluctúa entre 30% y 80% (promedio 77% en 2011)	Contrafactual
Malasia (Honohan, 2010)	35% de aumento en los niveles promedio de crédito		—	Contrafactual
Economías desarrolladas				
Corea (Kang y Heshmati, 2008)	No se identificó una relación clara	Sí	80%–100%	Análisis de las empresas participantes
Japón (Iichiro, Koji y Yamashiro, 2006)	No se identificó ninguna después de los primeros años de los programas	Sí	80%–100%	Análisis de las empresas y de los mercados de crédito para PyME
EE.UU. (SBA) (Brash y Gallagher, 2008)	No se identificó ninguna	Sí	80%–90%	Análisis de las empresas participantes antes y después de recibir el préstamo garantizado
EE.UU. (SBA) (Craig, Jackson y Thomson, 2007a)	Positiva para los sectores de menores ingresos; ningún impacto en otros sectores	Sí	80%–90%	Comparación entre las empresas participantes de zonas de bajos ingresos con otras empresas participantes

Fuente: Honohan (2010).

Fogape = Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios.

SBA = Small Business Administration.

acceso abierto a las garantías. En el pasado, cuando el monto de garantías disponibles era más limitado, Nafin también utilizaba un sistema de licitación similar al de Chile.

Eficiencia operativa

Otra gran ventaja de los esquemas de garantías de crédito, al igual que en el caso de los bancos de segundo piso, es el potencial de tener bajos costos operativos al delegar el análisis crediticio y las decisiones de préstamo en las entidades financieras participantes. La gran mayoría de los programas de garantías de ALC (cerca del 75%) sigue este modelo (Pombo, Molina y Ramírez, 2012). Además, la experiencia ha demostrado que las entidades financieras participantes tienden a llevar a cabo un análisis de crédito prudencial más profundo que el de las instituciones de crédito del sector público debido a su mayor conocimiento del mercado, sus estrechas relaciones con las empresas y sus mayores incentivos internos para reducir las pérdidas.

Eficacia

Adicionalidad del crédito y menores costos financieros para las empresas

La adicionalidad derivada de los programas de garantías se puede medir tanto en términos del impacto de estos sobre los niveles de acceso al crédito de las empresas beneficiadas como en relación con los cambios en el mercado del sector objetivo. La evidencia de diversos estudios indica que los programas podrían ser exitosos en términos de adicionalidad, no obstante se debería subrayar que esta conclusión se basa en un limitado número de evaluaciones rigurosas. Asimismo, pocos países poseen suficientes datos disponibles.

Dentro de las economías emergentes la adicionalidad se ha demostrado de manera precisa en los sistemas de garantías de Chile y Malasia, cuyos mercados financieros aún se caracterizan por algunas fallas de mercado; más aún: estos sistemas no han requerido subvenciones. Los estudios de evaluación calculan que, en promedio, las empresas que participaron en los esquemas de garantías de los países mencionados aumentaron su acceso al crédito en un 40% y un 35%, respectivamente, en comparación con otras firmas de características y perfiles de riesgo similares.

En las economías desarrolladas las evaluaciones no encontraron ningún impacto positivo en la adicionalidad, con la excepción del Programa de Garantías de la Administración de Pequeñas Empresas (SBA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, cuando intervenía en zonas de ingresos más bajos.

La adicionalidad positiva del SBA en las zonas de ingresos más bajos también apoya la conclusión de que los esquemas de garantías son potencialmente más eficaces cuando el nivel de fallas de mercado es mayor (Craig, Jackson y Thomson, 2007a). Las empresas que se encuentran en dichas zonas tienden a sufrir restricciones crediticias, dado que pocas entidades financieras operan allí. En efecto, una práctica común de los bancos de Estados Unidos, por ejemplo, es trazar una “línea roja” con criterio geográfico para delimitar el crédito en zonas que se consideran de mayor riesgo, de manera que incluso los potenciales clientes solventes de esas zonas tienen un acceso limitado o nulo al crédito.

Las evaluaciones señalan que la falta de competencia disminuye la eficacia de los esquemas de garantías. La evaluación del Fogape descubrió que el programa tenía un efecto positivo sólo en la región metropolitana de Santiago, sin ningún impacto en otras regiones. Palma (2012) y Drexler, Cowan y Yáñez (2008) sostienen que esto se debe a la ausencia de competencia en los mercados de crédito de otras regiones.

Fuera del contexto de las evaluaciones rigurosas de impacto, los datos sugieren que los esquemas de garantías de crédito pueden ser particularmente eficaces para ayudar a las MiPyME a seguir accediendo a financiamiento durante la contracción del crédito que se produce a partir de una crisis financiera u otros shocks económicos. Durante estos períodos, las entidades financieras tienden a disminuir sus préstamos a las empresas, considerando que el entorno económico influirá negativamente en sus resultados. Esta restricción al crédito puede empeorar la desaceleración general de la economía. En este contexto,

un programa de garantías puede compensar el mayor riesgo esperado por las entidades, con el potencial de convertirse en un eficaz instrumento de política económica contracíclica.

La importancia de las garantías de crédito como instrumento de política económica contracíclica se demuestra a partir de las experiencias recientes de ALC, donde la demanda de garantías aumentó fuertemente a partir de la crisis financiera de 2008–09. Durante 2009–10 el índice de crecimiento de los préstamos garantizados se duplicó en comparación con los dos años anteriores. A su vez, el número de empresas beneficiarias aumentó en un 70%, en comparación con una disminución en los dos años anteriores (Pombo, 2012).

En Chile y en México, y en menor medida en Colombia, las autoridades utilizaron explícitamente sus fondos de garantía para las MiPyME como un instrumento de política contracíclica destinado a mitigar el impacto de la crisis en el acceso al crédito. En Chile el capital del fondo más grande fue más que duplicado y en México creció casi en un 70%. Esto permitió que los programas cubrieran un aumento exponencial de garantías de crédito, al tiempo que se mantuvieron políticas financieras prudentes. Durante el período del cierre de 2008 a finales de 2010, en Chile el valor de los préstamos garantizados aumentó cinco veces y el número de empresas beneficiarias se triplicó. Por su parte, en México se duplicó tanto el nivel de préstamos garantizados como el número de beneficiarios (cuadro 4.3).

En Chile, donde hay datos disponibles sobre el total de créditos y préstamos garantizados según el tamaño de la empresa, es posible observar el impacto de los programas de este tipo, particularmente sobre las pequeñas empresas. Durante los años 2009–10 el aumento en el valor del uso de garantías

CUADRO 4.3: IMPACTO DE LOS ESQUEMAS DE GARANTÍAS DURANTE UN SHOCK ECONÓMICO
(EN PORCENTAJE)

	VALOR DE LOS PRÉSTAMOS GARANTIZADOS (VARIACIÓN EN EL PERÍODO)		EMPRESAS BENEFICIARIAS (VARIACIÓN EN EL PERÍODO)		PORCENTAJE DE LOS PRÉSTAMOS A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS		PORCENTAJE DE PEQUEÑAS EMPRESAS CON CRÉDITO	
	2006/08	2008/10	2006/08	2008/10	2008	2010	2008	2010
Chile	8	422	–8	200	14	43	17	36
Colombia	—	35	—	60	—	—	—	—
México	—	95	—	126	—	—	—	—
ALC	50	100	–10	70	—	—	—	—

Fuente: Pombo, Molina y Ramírez (2012); Palma (2012).

ascendió al doble del cambio total en préstamos al segmento de pequeñas empresas, de modo que para 2010 los préstamos garantizados del Fogape llegaron a equivaler a más del 40% de todo el crédito concedido a este tipo de empresas, comparado con el 17% de los dos años previos. Estos resultados no sólo señalan la eficacia de los esquemas de garantías para mantener el acceso al financiamiento durante períodos de shocks externos: también indican que puede haber grandes impactos positivos en el mercado financiero objetivo.

Con respecto al impacto de los esquemas de garantías sobre las tasas de interés que pagan las empresas, los datos de Italia y Chile señalan una disminución. En Italia las empresas con créditos garantizados tienen costos de financiamiento un 12% inferior al de aquellas empresas similares sin préstamos garantizados (Zecchini y Ventura, 2009). En Chile las tasas de interés para las empresas beneficiarias en todos los segmentos del mercado de las MiPyME son inferiores a las del mercado (véase en el cuadro 4.4 la fila “Ventanilla abierta”). Estos resultados implican que los bancos están cobrando tasas de interés más altas a las firmas sin garantías, lo cual podría indicar que muchas de las empresas beneficiarias de las garantías presentan riesgos crediticios relativamente bajos y que probablemente tengan acceso al crédito.

La experiencia chilena también demuestra el impacto negativo de las medidas que alientan a las entidades financieras a disminuir las tasas de interés para las empresas beneficiarias amparadas por las garantías. Hasta hace poco, bajo el marco de las garantías del Fondo de Garantía para Inversiones (Fogain), el monto de garantías al que podía acceder un banco estaba determinado por una licitación en la cual los bancos competían sobre la base del tipo de interés ofrecido a sus beneficiarios. Esto arrojó tasas de interés bastante más bajas que las del mercado para las empresas beneficiarias. Sin embargo, como era de esperar, las entidades financieras concedieron estos préstamos sólo a un número limitado y a sus clientes de más bajo riesgo (véase en el cuadro 4.4 la fila “Licitaciones”). Durante el período 2007–10, el diferencial

CUADRO 4.4: IMPACTO DEL PROGRAMA FOGAIN (CHILE) EN LAS TASAS DE INTERÉS

	TASAS DE INTERÉS DEL FOGAIN				TASAS DE INTERÉS DEL MERCADO			
	MICROEMPRESAS	PEQUEÑAS EMPRESAS	MEDIANAS EMPRESAS	TOTAL	MICROEMPRESAS	PEQUEÑAS EMPRESAS	MEDIANAS EMPRESAS	PROMEDIO
Ventanilla abierta (2011)	17,8	15	13,4	16,1	19	17	16	16,4
Licitaciones (2010)	10,3	10,1	10,1	10,1	n.d.	18,8	19,3	19,0

Fuente: Palma (2012).

Fogain = Fondo de Garantía para Inversiones.

de tasas de interés entre las operaciones del Fogain y los mercados comparables fluctuaba entre -6,8 y -11,1 puntos porcentuales.

Cuando a fines de 2010 el esquema se modificó para convertirse en una ventanilla abierta de acceso ilimitado, el tipo de interés promedio de un préstamo garantizado del Fogain aumentó en 6 puntos porcentuales. Con el cambio de política, las entidades financieras comenzaron a prestar a un mayor universo de clientes, dado que podían establecer libremente los precios de sus préstamos garantizados según el riesgo, sin comprometer su acceso al fondo de garantías. Como resultado, la demanda de préstamos garantizados en el marco de este esquema aumentó exponencialmente. El número de operaciones pasó de menos de 2.000 en 2010 a 41.000 en 2011, y el monto involucrado superó los US\$1.800 millones, en comparación con US\$192 millones en 2010.

Finalmente, un factor adicional que condujo a este enorme aumento de la demanda fue la eliminación del requisito de un plazo mínimo para los préstamos garantizados. Este cambio permitió usar los fondos de garantías para créditos de capital de trabajo. Así, el plazo promedio de un préstamo garantizado del Fogain disminuyó de más de cinco años en 2010 a dos años y medio en 2011, lo cual implica una participación mucho mayor de beneficiarios, sobre todo de MiPyME. Así, el número de MiPyME participantes aumentó 24 veces en un año, pasando desde menos de 1.400 a casi 33.000; esto sugiere que las mayores necesidades de financiamiento de este segmento se centran en el capital de trabajo y que los esquemas de garantías constituyen un instrumento eficaz para abordarlas.

Beneficios económicos y sociales

La adicionalidad del crédito y los menores costos financieros para las empresas que pueden generarse con las garantías de crédito no son en sí mismos medidas de los beneficios de estos esquemas para el conjunto de la economía y la sociedad. Estos beneficios deben calcularse en relación con objetivos como el ingreso nacional y los indicadores distributivos. De todos modos, medir el impacto de los esquemas de garantías directamente sobre estos objetivos es sumamente difícil, pero se puede considerar una gama de indicadores sobre el desempeño de las empresas que son más fáciles de mensurar y que pueden demostrar el alcance de estos beneficios. Entre los indicadores de referencia se incluyen la producción o las ventas, la productividad, el empleo y la rentabilidad. Sin un impacto positivo sobre ellos, un programa de garantías de crédito sería sobre todo un programa de transferencias a las empresas y a los bancos.

Las evaluaciones de impacto demuestran que cuando hay una adicionalidad del crédito y, por lo tanto, una disminución de las restricciones crediticias de las empresas, las garantías de crédito tienen un efecto positivo en su desempeño. Este ha sido el caso del Fogape en Chile, del Fondo Nacional de Garantías (FNG) en Colombia y de Nafin en México durante la crisis financiera. En Chile se observó que las empresas participantes del programa de garantías tenían mayores beneficios y ventas promedio que las empresas similares no participantes (Larraín y Quiroz, 2006); en Colombia, que la participación en el

CUADRO 4.5: IMPACTO DE LOS ESQUEMAS DE GARANTÍAS EN EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS
(EN PORCENTAJE)

	VENTAS	PRODUCTIVIDAD LABORAL (POR MONTO DE LA GARANTÍA)	EMPLEO	RENTABILIDAD	SUPERVIVENCIA
Chile (Fogape): Drexler, Cowan y Yáñez (2008)	6 (empresa promedio)	—	—	4	—
México (Nafin): UNAM (2012)	—	5 (todos los sectores) 9 (comercio)	1 empleo mantenido por c/US\$8.000 de garantía concedida	—	—
Colombia: Arráiz, Meléndez y Stucchi (2012)	8	—	9	—	—
Corea (KOSDAQ, fondo general): Kang y Heshmati (2008)	-29 (por monto de la garantía)	-29	-1,4	—	5
Corea (Kotec, para pequeñas empresas intensivas en tecnología): Kang y Heshmati (2008)	6 (por monto de la garantía)	2	-1,4	—	27

Nota: Todos los resultados son estadísticamente significativos, con un nivel de confianza del 99%.

programa de garantías tenía un impacto positivo sobre ventas y empleo. Por último, en México se pudo apreciar que el programa de garantías ayudó a las empresas beneficiarias a mejorar la productividad laboral en diversos sectores y a mantener el empleo (UNAM, 2012). En particular, se calculó que por cada US\$8.000 de garantías concedidas en 2009, se conservaba un puesto de trabajo, lo cual implica que el programa habría conservado casi 250.000 empleos. Con un índice de apalancamiento de 7, esto significa que se ha salvado un empleo por cada US\$1.000 de aportes fiscales.

Un ejemplo interesante fuera de la región de ALC es el de Corea. En este país, se observó que el acceso a las garantías del programa *Korean Securities Dealers Automated Quotations* (KOSDAQ), que no está centrado en un tipo particular de PyME, tuvo efectos negativos en los indicadores de desempeño de las empresas, aunque aumentó su probabilidad de supervivencia. Quienes realizaron la evaluación explican que el programa era demasiado generoso y por eso otorgó préstamos a empresas débiles y de baja rentabilidad (Kang y Heshmati, 2008).

En cambio, el fondo *Technology Credit Guarantee Fund* (Kotec), centrado en pequeñas empresas intensivas en tecnología, presenta resultados similares a los descritos para ALC. Este tuvo buenos resultados,

principalmente por dos factores. Primero, se enfocó en una restricción específica del crédito, en un sector específico. Las pequeñas empresas intensivas en tecnología perdieron su principal fuente de financiamiento cuando se produjo un colapso del mercado de capital de riesgo. El programa creó una fuente sustituta de financiamiento (el crédito bancario) que permitía que aquellas empresas con garantías ampliaran su acceso al crédito y, como consecuencia, mejoraran su desempeño. Segundo, el programa incluía una evaluación de la viabilidad de las empresas realizada por la institución gestora. El conocimiento especializado sobre las firmas intensivas en tecnología parece haber aumentado la probabilidad de seleccionar empresas con un mayor potencial de crecimiento.

BUENAS PRÁCTICAS DE DISEÑO Y GESTIÓN

Al adoptar decisiones relativas al diseño y a la gestión de los esquemas de garantías, debe tenerse en cuenta cómo influyen estos esquemas en los incentivos que tienen sobre todos los actores para poder alcanzar el objetivo de aumentar el acceso al crédito sin comprometer la sostenibilidad financiera. Los actores principales son tres: las entidades financieras, la entidad gestora del programa de garantías y el gobierno, sobre todo en lo que concierne a los aportes de recursos fiscales. Las instituciones pueden tener diferentes objetivos y, por lo tanto, al iniciar un programa, es importante determinar cómo y en qué medida el diseño y la implementación influirán en el comportamiento a nivel de la empresa beneficiaria.

En un intento por crear un marco simplificado de diseño e implementación, se han identificado seis factores clave que inciden en los elementos generales de un programa y en los incentivos de los diferentes actores: i) los términos financieros de las garantías (como comisiones y niveles de cobertura), ii) el apalancamiento, iii) la definición de los beneficiarios objetivo, iv) el rol de las entidades financieras, v) el rol del gestor de las garantías y vi) el rol del gobierno. A continuación se formulan recomendaciones para cada uno de estos factores.

Términos financieros de las garantías

Una condición básica para definir los términos de un programa de garantías parciales es que sean coherentes con la sostenibilidad financiera. En este sentido, las comisiones de la garantía tienen que cubrir como mínimo los pagos esperados de la garantía a causa de préstamos vencidos, lo cual depende del nivel de riesgo (calidad) de la cartera de préstamos garantizados. Además, las comisiones tienen que cubrir los costos operativos del fondo. Mientras que el nivel de cobertura determina la adicionalidad, la relación entre este y la comisión de la garantía es lo que las entidades financieras utilizan para determinar el nivel de riesgo de los préstamos para los que solicitan garantías. En este sentido, un programa establece

un precio por unidad de cobertura en función del cual las entidades financieras determinan el monto de garantías a demandar.

Como el principal objetivo de un programa de garantías debe ser reducir las restricciones de crédito, para definir los niveles apropiados de precios es necesario identificar el precio de la cobertura para el cual se maximiza la adicionalidad manteniendo un equilibrio financiero. Este precio dependerá de las condiciones de mercado en los diferentes segmentos en los que se concede la garantía. Por ejemplo, mayores riesgos subyacentes en un mercado implican la necesidad de un precio más alto y viceversa; asimismo, una mayor demanda de préstamos garantizados implica que se puede cobrar una tasa de interés más elevada y, por lo tanto, disminuir el riesgo asumido por el fondo de garantía. En ALC, donde la demanda es grande debido a que hay mayores restricciones de crédito, se puede fijar un precio alto y aun así seguir generando una importante demanda, pero en los países más desarrollados se requieren precios más bajos para que la demanda tenga lugar.

Existen dos opciones básicas para definir los precios. Una primera opción consiste en determinar el precio para un segmento específico del mercado sobre la base del proceso ya mencionado. De esta manera, cada segmento del mercado alcanza la estabilidad financiera. Una segunda opción, de uso muy difundido, consiste en adaptar el precio para impulsar a las entidades financieras a conceder crédito a segmentos prioritarios y reducir la demanda de los segmentos menos prioritarios. Para asegurar el equilibrio financiero, esto podría implicar algún grado de subsidios cruzados entre los diferentes segmentos. En la mayoría de los países de ALC, la diferenciación preferencial en la fijación de los precios se basa en el tamaño de la empresa, lo cual concuerda con la idea de que las empresas más pequeñas padecen mayores restricciones de crédito.

Debido a los importantes requisitos de información necesarios para definir estos precios, y puesto que las condiciones básicas del mercado no suelen cambiar drásticamente en poco tiempo, los precios pueden establecerse a tasas fijas y modificarse sólo periódicamente. En países donde las condiciones de mercado son más variables, los precios tendrían que ser ajustados con mayor frecuencia o, como se explica más abajo, los niveles de apalancamiento deberían ser menores con el fin de absorber el impacto de una cartera de préstamos garantizados en rápido deterioro.

Fogape proporciona un modelo útil para el uso de mecanismos de mercado con el fin de establecer un marco de incentivos flexible que permita al fondo ajustar los precios según la demanda y los riesgos. Primero, a través de una licitación, se contribuye a ajustar el precio de mercado a la demanda, haciendo que los bancos ofrezcan el nivel de cobertura que están dispuestos a proporcionar a un determinado precio; los bancos con mayor demanda acordarán pagar un precio más alto para una mayor cobertura. Segundo, a través de un aumento en los precios de la garantía cuando las tasas de incumplimiento superan un determinado umbral, se asegura de que los precios estén alineados con el riesgo y se crea un incentivo para que las entidades financieras mejoren sus políticas.

Apalancamiento

Como se ha explicado anteriormente, el apalancamiento y los términos financieros son los factores determinantes clave de la eficiencia de un esquema de garantías con relación a los aportes fiscales que requiere. Para asegurar la sostenibilidad financiera, el nivel de apalancamiento debe estar alineado con el valor de la cartera de garantías. A su vez, el cálculo del valor de la cartera debe ser prospectivo y tener en cuenta las probabilidades de cambios en los factores subyacentes que influyen en la cartera de préstamos (por ejemplo, el riesgo) y en los niveles de ingreso. Entre los factores clave para efectuar este cálculo se incluyen: i) el desempeño de la economía y del sector financiero como factor determinante del riesgo esperado de la cartera de garantías; ii) el comportamiento de los bancos a nivel individual, y iii) la flexibilidad del mecanismo de fijación de precios del esquema de garantías para alinearse con los riesgos de crédito.

Cuanto mayor sea la inestabilidad potencial de la economía y del sector financiero, sumada a los cambios en el comportamiento de los bancos, menor debe ser el apalancamiento, de modo de preservar un amortiguador prudente si las condiciones se deterioran. Una buena metodología de valor en riesgo tiene en cuenta esta variabilidad para calcular el valor de la cartera y, por ende, el nivel de capital prudente.

La creación de mecanismos de fijación de precios más flexibles podría mitigar factores de inestabilidad de los mercados y de instituciones en lo individual. Por ejemplo, en Chile las comisiones de garantía se ajustan automáticamente al deterioro de la cartera de préstamos garantizados de una entidad financiera. La principal razón de ser de este mecanismo consiste en crear incentivos más sólidos para una selección más prudente y para que las entidades financieras puedan monitorear el crédito, pero también permite aumentar las tarifas en concordancia con el deterioro del segmento desfavorecido, el cual podría afectar la cartera de todas las entidades financieras que participan. Esta flexibilidad del sistema de fijación de precios contribuye a que los fondos puedan tener mayores niveles de apalancamiento y, por lo tanto, una mayor eficiencia fiscal (véase el cuadro 4.1 al inicio del capítulo).

Definición de los beneficiarios objetivo

Como se ha demostrado anteriormente, los esquemas de garantías tienen que estar dirigidos hacia segmentos de mercado donde haya claras restricciones de crédito. Para que los programas sean más eficaces, debe analizarse su segmento objetivo a fin de entender cabalmente la naturaleza y la dimensión de estas restricciones; y esta información debe utilizarse en los procesos de diseño y monitoreo. Lamentablemente, rara vez se lleva a cabo este tipo de análisis y cuando se efectúa no tiene una continuidad periódica.

Establecer requisitos para participar como beneficiario es la manera más directa de enfocar los recursos. Estos requisitos suelen limitarse al tipo de empresas beneficiarias, en términos de su tamaño o

sector. Además, dentro de las empresas elegibles, la mayoría de los fondos proporciona algún incentivo adicional en la forma de precios más atractivos para que las entidades otorguen préstamos a los que se supone que son los sectores con mayores restricciones de crédito, también sobre la base de su tamaño o sector.

Aunque estos mecanismos son relativamente eficaces, se recomienda ir un paso más allá para aumentar la adicionalidad de los programas y asegurar que los fondos sean asignados a las empresas con mayores restricciones de crédito. En efecto, hasta en los programas más eficaces hay espacio para mejorar significativamente la adicionalidad, dado que se asignan muchos recursos a empresas que de todas maneras tienen un acceso importante al crédito. Entre los mecanismos adicionales para incentivar a las entidades a fin de que otorguen préstamos las empresas con mayores restricciones podrían incluirse los siguientes:

1. Vincular la elegibilidad al nivel de acceso al crédito de la empresa. Se podría establecer un indicador que mida el acceso al crédito de entidades financieras reguladas por parte de las empresas (como la relación crédito/activos). Las firmas elegibles con niveles de crédito por encima de un umbral definido podrían convertirse en no elegibles o podrían implicar un precio más alto para el banco que desee cubrirlas.
2. Limitar el número de veces que una entidad financiera puede usar una garantía para una empresa específica. Es de esperar que, una vez que una firma ha tenido acceso al crédito en una entidad financiera regulada durante un período significativo, haya demostrado con claridad su solvencia y, por ende, se vea disminuido el problema de asimetría de la información que debe enfrentar la entidad financiera. Esto debería reducir su necesidad de una garantía de crédito. Para implementar este tipo de límite, se podría crear una cláusula de “suspensión” que restrinja el número de veces que una empresa puede recibir una garantía de crédito, y/o aumentar el precio de la garantía después de que una firma la ha recibido en previas ocasiones.

El rol de la entidad financiera

Siempre y cuando las garantías sean de naturaleza parcial, las entidades financieras involucradas mantendrán responsabilidad sobre todos los aspectos operativos de los créditos garantizados: la decisión de otorgar el crédito, la administración financiera, el seguimiento y, cuando sea necesario, la recuperación. Las entidades financieras tienen mayor experiencia y conocimiento de estas tareas y, lo que es igual de importante, tienen fuertes incentivos financieros para llevarlas a cabo eficiente y eficazmente. Aunque la institución gestora del esquema de garantías tenga experiencia y conocimientos técnicos muy acabados, los incentivos para realizar operaciones eficaces serán mucho mayores para las entidades financieras. Una vez más, debe destacarse que esto depende de que la entidad financiera mantenga los riesgos financieros de la operación.

¿Qué entidades pueden participar en un esquema de garantías? En la mayoría de los países, el principal requisito para hacerlo es que la entidad esté regulada por la autoridad nacional de supervisión financiera; así, normalmente la mayoría de las entidades de préstamo autorizadas pueden participar. A pesar de que un proceso abierto es apropiado en el sentido de que amplía la demanda y la potencial efectividad de los programas, deberían incluirse mecanismos que puedan descalificar a una entidad financiera si la calidad de su cartera se ve significativamente más deteriorada que la de otras instituciones. Como ya se ha señalado, el programa Fogape cobra una comisión de garantía más alta cuando la calidad de la cartera de préstamos garantizados de una entidad financiera se deteriora y, si este deterioro se profundiza, la entidad financiera puede ser excluida de una posterior participación.

El rol de la institución gestora del esquema de garantías

La estructura legal y financiera de un esquema de garantías no debe afectar su efectividad o su eficacia. Por ejemplo, los esquemas de garantías de Chile, Colombia y México tienen estructuras legales e institucionales diferentes, pero todos son eficaces y financieramente sostenibles.

En Chile los dos fondos existentes son gestionados por entidades financieras públicas que proporcionan otros servicios financieros. Fogape es administrado por el Banco del Estado, un BPD de primer piso que gestiona el fondo de garantías de segundo piso bajo un contrato con el gobierno central, el cual asume los pasivos subyacentes del fondo. Fogain es gestionado por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el organismo de desarrollo del sector público, y tiene un balance separado de la división de préstamos de la institución. En Colombia las garantías son provistas por una agencia de garantías de crédito especializada e independiente. En México el fondo de garantías es gestionado por Nafin, un banco de desarrollo que actúa principalmente en segundo piso, y no tiene un balance separado sino que cuenta con el respaldo de los activos totales de Nafin. En los tres países de ALC mencionados el gobierno central respalda explícitamente sus balances.

En Estados Unidos el SBA es una institución independiente especializada, pero no sólo proporciona garantías sino también otros servicios, sobre todo no financieros. En Corea los operadores de los fondos de garantías son organismos de garantías independientes. En contraste con ALC, estos esquemas de garantías no se enfrentan a restricciones presupuestarias claras y fuertes que exijan su sostenibilidad financiera.

Los programas en Colombia, Corea y Estados Unidos están gestionados por instituciones independientes, mientras que en Chile y México están en manos de entidades financieras públicas que proporcionan toda una gama de servicios financieros. Asimismo, parecería que no es un factor crítico el hecho de que el fondo de garantías forme parte del balance de una institución o tenga un balance separado, siempre y cuando se preserven los incentivos para la estabilidad financiera, y no se perciba que el diseño ni la gestión del fondo sean susceptibles de presiones políticas o que su garantía sea débil.

La entidad debería tener la flexibilidad para modificar los términos financieros del esquema de garantías para alinearlos con las condiciones del mercado. Preferiblemente, esto debería hacerse a través de mecanismos previamente definidos, como los que se utilizan en los fondos chilenos. En los casos en que no existan dichos mecanismos, deberían definirse criterios de ajuste muy claros, de modo de minimizar intervenciones políticas que podrían poner en peligro la adicionalidad del crédito o la sostenibilidad financiera del esquema.

Además de los aspectos operativos y de la gestión financiera del esquema de garantías, es importante que la entidad gestora monitoree la eficacia del programa. Lamentablemente, son pocas las entidades que lo hacen, al menos desde el punto de vista del impacto del programa en el acceso al crédito. En contraste, se centran en medir el valor de los préstamos garantizados concedidos y el número de empresas beneficiarias (es decir, la adicionalidad del insumo). Sin embargo, estos datos proporcionan escasa evidencia sobre la adicionalidad del crédito de los programas (adicionalidad del producto) y, por lo tanto, brindan información limitada sobre cómo podría mejorarse la eficacia de los mismos.

De lo anterior surge que es necesario prestar más atención al desarrollo de sistemas de información que permitan calcular y analizar la eficacia de los programas de garantías. Es probable que esto requiera esfuerzos de coordinación con funcionarios supervisores o con oficinas de crédito para obtener de las entidades financieras reguladas la información necesaria sobre las empresas participantes. Además, es probable que haya que efectuar encuestas periódicas para comparar las empresas participantes con las que no lo son.

El rol del gobierno

El gobierno central tiene tres roles fundamentales:

1. Establecer limitaciones presupuestarias fuertes para el acceso a los fondos del gobierno central. Se debería otorgar financiamiento para permitir la ampliación de la cartera de garantías de crédito pero no para cubrir pérdidas, excepto en los casos más excepcionales.
2. Establecer objetivos y metas claras.
3. Monitorear la gestión del fondo de garantías y realizar periódicamente, a través de terceros especializados, evaluaciones de impacto rigurosas para determinar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

CONCLUSIONES

Un programa efectivo de garantías requiere, en primera instancia, un análisis del mercado a fin de identificar las fallas del mismo y su grado de impacto. Esta información es necesaria para el diseño del programa, así como también para intentar poner en práctica medidas que reduzcan las fallas mencionadas. De este modo, si la falla del mercado se relaciona con el acceso al financiamiento de las instituciones bancarias, sobre todo de largo plazo, lo más apropiado sería un mecanismo de financiamiento de segundo piso. Las garantías pueden ayudar a reducir los mayores riesgos resultantes de las fallas del mercado tanto en términos de falta de información, como de falta de eficacia y eficiencia del marco legal e institucional para asegurar las transacciones financieras, y velar por el cumplimiento de los contratos financieros. Cabe destacar que las garantías sólo pueden reducir parcialmente (y en la mayoría de los casos a un nivel limitado) el impacto de las fallas del mercado; para aumentar sustancialmente los niveles de acceso al crédito, se necesitan reformas integrales.

Para que un programa sea efectivo en términos de aumentar el acceso al crédito, debe mantener los incentivos para que la entidad crediticia utilice la garantía para clientes solventes. Esto implica una garantía parcial y una comisión (precio) acorde con los riesgos previstos, para asegurar que la entidad de crédito pueda sobrellevar algunas pérdidas en caso de impago. Asimismo, debe considerarse el historial de pagos de la institución financiera participante.

En este capítulo se ha proporcionado evidencia de que los programas son aún más efectivos cuando se trata de reducir el impacto de los shocks externos que conllevan un aumento del riesgo crediticio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arráiz, I., M. Meléndez y R. Stucchi. 2012. "Partial Credit Guarantees and Firm Performance: Evidence from the Colombia National Guarantee Fund". Documento de trabajo de No. OVE/WP-02/12. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37235772>.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic. 2008. "Financing Patterns around the World: Are Small Firms Different?" *Elsevier Journal of Financial Economics*, 89:467–487.
- Beck, T., L. Klapper y J. C. Mendoza. 2008. "The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World". Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 4771:1–35. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Benavente, J. M., A. Galetovic y R. Sanhueza. 2006. "Fogape: An Economic Analysis". Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Benavides, G. y A. Huidobro. 2008. "Are Loan Guarantees Effective? The Case of Mexican Government Banks". Ponencia preparada para la conferencia sobre "Partial Credit Guarantee Schemes- Experiences and Lessons". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Berger, A. y G. Udell. 2005. "A More Complete Conceptual Framework for Financing of Small and Medium Enterprises". Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 3795:1–24. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brash, R. y M. Gallagher. 2008. "A Performance Analysis of SBA's Loan and Investment Programs". Washington, D.C.: Urban Institute.
- Cowling, M. y P. Mitchell. 2003. "Is the Small Firms Loan Guarantee Scheme Hazardous for Banks or Helpful to Small Business?" *Small Business Economics*, 21:63–71.
- Craig, B., W. Jackson y J. Thomson. 2007a. "Credit Market Failure Intervention: Do Government Sponsored Small Business Credit Programs Enrich Poorer Areas?" *Small Business Economics*, 30:345–360.
- . 2007b. "Government Intervention in the Small-Firm Credit Market and its Effect on Economic Performance". Documento de trabajo Nro. 07–02:1–25. Cleveland, OH: Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Department of Jobs, Enterprise & Innovation. 2011. "Credit Guarantee Bill 2012, Regulatory Impact Analysis". Dublin: Department of Jobs, Enterprise & Innovation.
- Drexler, A., K. Cowan y A. Yáñez. 2008. "The Effect of Partial Credit Guarantees on the Credit Market for Small Businesses: The case of FOGAPE (Small Businesses Credit Guarantee Fund of Chile)". Ponencia preparada para la conferencia sobre "Partial Credit Guarantee Schemes Experiences and Lessons". Washington D.C.: Banco Mundial.

- Durán, J. C., C. García y A. Pedraza. s/f. "Modelos técnicos del sistema de administración del riesgo de garantías del Fondo Nacional de Garantías". En: *Los sistemas de garantía de Iberoamérica: experiencias y desarrollos recientes*, pp. 339–358. Lima: Red Iberoamericana de Garantías. Disponible en http://www.redegarantias.com/archivos/web/ficheros/2010/sistemas_de_garantia_regar.pdf.
- Fondo Nacional de Garantías S.A. 2011. *Informe de gestión, 2011*. Bogotá: Fondo Nacional de Garantías S.A.
- Honohan, P. 2008. "Partial Credit Guarantees: Principles and Practice". Ponencia preparada para la conferencia sobre "Partial Credit Guarantee Schemes Experiences and Lessons". Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2010. "Partial Credit Guarantees: Principles and Practice". *Elsevier Journal of Financial Stability*, 6:1–9.
- Ichiro, U., S. Koji y G. Yamashiro. 2006 "Effectiveness of Credit Guarantees in the Japanese Loan Market". Documento de discusión Nro. 06-E-004. Tokio: The Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI).
- Kang, J. y A. Heshmati. 2008. "Effect of Credit Guarantee Policy on Survival and Performance of SMEs in Republic of Korea". *Small Business Economics*, 31:445–462.
- Kuo, C.J., C.M. Chen y C.H. Sung. 2009. "Evaluating Guarantee Fees for Loans to Small and Medium-Sized Enterprises". *Small Business Economics*, 37:205–218.
- Larraín, C. y J. Quiroz. 2006. "Estudio para el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios". Santiago de Chile: Banco del Estado.
- Llisterri, J., A. Rojas, P. Mañueco, V. Sabater y A. Tabuenca. 2006. *Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*. Washington, D.C.: BID.
- Oh, I., J.D. Lee, G.G. Choi y A. Heshmati. 2009. "Evaluation of Credit Guarantee Policy Using Propensity Score Matching". *Small Business Economics*, 33(3):335–351.
- Palma Arancibia, C. 2012. "Los principales sistemas de garantía para operaciones de crédito a empresas en Chile". Washington, D.C.: BID. Documento inédito.
- Pombo, P., H. Molina y J. Ramírez. 2007. "Marco de los sistemas/esquemas de garantía en Latinoamérica e Iberoamérica: conceptos y características". Córdoba, España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- . 2012. "Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana". Nota técnica No. IDB-TN-503. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37381780>.
- Shim, I. 2006. "Corporate Credit Guarantees in Asia". *BIS Quarterly Review*, pp. 85–98.
- Stiglitz, J. y A. Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*, 71:393–410.

- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). 2012. "Programa de Garantías NAFIN- Secretaría de Economía. Evaluación de impacto". Ciudad de México: UNAM. Documento inédito.
- U.S. Small Business Administration. 2011. "FY 2012 Congressional Budget Justification and FY 2010 Annual Performance Report". Washington, D.C.: U.S. Small Business Administration.
- Zecchini, S. y M. Ventura. 2009. "The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs". *Small Business Economics*, 32:191–209.



Los servicios de desarrollo productivo y el papel de los bancos públicos de desarrollo

Martin D. Chrisney y Ricardo Monge-González

- Los servicios de desarrollo productivo (SDP) son actividades que buscan mejorar la productividad de las empresas, tanto de los clientes de entidades financieras como de los que no lo son. En el primer caso, estos servicios constituyen un complemento para las políticas de financiamiento existentes en muchos países.
- Encuestas recientes a empresas y a bancos públicos de desarrollo (BPD) de América Latina dan cuenta del gran interés de las empresas por los SDP (demanda), así como también de la importante disposición de los BPD a brindar este tipo de servicios (oferta).
- Aunque las evaluaciones de impacto de los SDP son escasas, la evidencia empírica sugiere la existencia de una complementariedad interesante entre la provisión de estos servicios y los servicios financieros tradicionales, como el crédito.
- Pese a que el prestar SDP no constituye una actividad propia de los BPD, está en su interés el facilitar a sus clientes el acceso a SDP de forma tal que se incremente su productividad y, por ende, su capacidad de pago.

Los BPD desempeñan un papel importante en la formulación e implementación de algunas políticas de desarrollo productivo (o políticas industriales). Como ya se expuso en los capítulos 1–4, tradicionalmente los BPD han operado brindando servicios financieros (*oferta*), incluidos los créditos de largo plazo, con el propósito de ayudar a sus clientes a superar algunas fallas del mercado. En algunos casos, estos servicios se brindan sólo a ciertos sectores específicos. Por otra parte, algunos BPD brindan servicios no financieros enfocados en mejorar las capacidades productivas de sus clientes, lo cual también puede redundar en una mayor *demanda* de servicios financieros.

En el diseño y la provisión de los servicios no financieros existen diferentes modalidades. Por ejemplo, en el caso del sector público, los SDP provienen de los ministerios y organismos de desarrollo, mientras que en el caso del sector privado estos servicios son ofrecidos por empresas consultoras, centros de capacitación y organizaciones no gubernamentales (ONG). Inclusive, algunas veces la relación comercial entre empresas (encadenamientos productivos) facilita la transferencia de conocimientos. Además, a partir de la evidencia que se presenta en este capítulo se puede afirmar que los BPD complementan su oferta de servicios financieros con servicios no financieros enfocados en mejorar el desarrollo productivo

de sus clientes.¹ Estos servicios varían desde la provisión de capacitación (por ejemplo, cursos básicos de contabilidad) hasta la asistencia técnica para preparar planes de negocios o identificar nuevos nichos de mercado o nuevos clientes.

El presente capítulo versa sobre un tipo especial de servicios no financieros, a los cuales denominaremos de ahora en adelante servicios de desarrollo productivo (SDP).² En la próxima sección se analiza más detalladamente el concepto de SDP y las razones que existen para proveerlos, principalmente a las pequeñas y medianas empresas (PyME). Luego, se identifican las características de las empresas que demandan este tipo de servicios, a la vez que se establece un contraste entre la oferta de SDP por parte de los bancos públicos y los bancos privados en América Latina y el Caribe (ALC). En la sección siguiente se trata de responder a la interrogante de si realmente los SDP aumentan la productividad de las empresas que los utilizan. Por último, se plantean algunas consideraciones finales sobre la importancia y complementariedad de los SDP y los servicios financieros.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR SDP Y POR QUÉ CONVIENE OFRECERLOS?

De acuerdo con la evidencia empírica de ALC los impedimentos relativos al acceso al financiamiento son más acentuados en las empresas de menor tamaño (PyME).³ Estas empresas poseen características diferentes a las de las grandes firmas, como la carencia de recursos humanos calificados y su limitada capacidad de gestión gerencial y financiera. Además, en muchos casos operan en el mercado informal (y así cumplen sólo con algunos de los requisitos legales del código mercantil y de las cargas fiscales). Por lo general, las PyME no cuentan con incentivos apropiados que las motiven a moverse hacia la formalidad. Además, la falta de historial crediticio e información financiera fiable para la toma de decisiones, así como las limitadas oportunidades para incrementar su productividad por medio de la innovación empresarial

¹ Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de Canadá (*Development Bank of Canada*), establecido en 1944, es una institución pionera en el uso integral de instrumentos financieros y no financieros para las pequeñas y medianas empresas (PyME). En este capítulo distinguimos estos servicios productivos de otros tipos de servicios no financieros que tienen fines más sociales, como la atención médica de bajo costo y los servicios de desarrollo comunitario ofrecidos por Banrural S.A. (Trevelli y Venero, 2007).

² En los años noventa, los gobiernos e instituciones multilaterales y bilaterales apoyaron el surgimiento de servicios de desarrollo empresarial, para lo cual otorgaron subsidios durante el proceso de creación y arranque de estos servicios, y posteriormente respaldaron su sostenibilidad financiera sugiriendo el cobro de los servicios prestados a las empresas beneficiarias. En este capítulo se considera que un SDP es cualquier programa dirigido a la mejora productiva, independientemente de su sostenibilidad financiera o mecanismo de entrega.

³ En el período 2010/11, un 34% de las PyME encuestadas en por el BID-Banco Mundial (2011) indicó carecer de acceso al crédito (total o parcial), comparado con un 20% en el caso de las empresas grandes. La muestra incluye únicamente empresas de los sectores manufacturero, de servicios y turismo.

y la adopción de nuevas tecnologías, reduce la rentabilidad de estas empresas y su solvencia financiera, todo lo cual impide en muchos casos que sean vistas como sujetos de crédito por parte de los intermediarios financieros de la región.

Para hacer frente a esta situación se ha identificado una serie de SDP cuya finalidad es aumentar el crecimiento productivo de las empresas, así como también la demanda futura de servicios financieros. En esta sección se clasifican estos SDP según su objetivo predominante: i) mejorar la productividad de los beneficiarios (factores internos de la empresa), ii) reducir los costos del clima de negocios (factores externos), y iii) generar externalidades positivas⁴ (véase el cuadro 5.1).

Mejorar la productividad. Una lógica básica que fundamenta la provisión de algunos SDP es la procura de aumentos en la productividad de las empresas beneficiarias, en general PyME. Entre estos servicios se destacan la asistencia y la capacitación por medio de talleres y consultorías, o la provisión de herramientas técnicas. Para lograr este fin, este tipo de SDP opera directamente sobre las variables de la función de producción de la empresa (productos e insumos) a través de distintos mecanismos: i) intervenciones que reducen los costos de producción (por ejemplo, ahorro energético, mayor eficiencia mediante el sistema de entrega justo a tiempo), ii) mejoras en la calidad del producto (por ejemplo, certificaciones), iii) mejoras en la capacidad gerencial y las habilidades de los trabajadores (desarrollo de los recursos humanos), y iv) aumentos en el nivel de producción, mediante mejoras en los procesos productivos (innovación de procesos).

Cuando un SDP optimiza la productividad de una empresa (incrementando su capacidad productiva o la calidad del producto o del servicio que brinda), su riesgo crediticio se reduce, ya que ello conlleva un potencial crecimiento de su rentabilidad y, por extensión, de su capacidad de pago al intermediario financiero. El BPD puede ayudar a sus clientes en la identificación de áreas críticas para la mejora de su productividad, así como en la provisión de los SDP apropiados para conseguir tal objetivo. A su vez, el uso de estos servicios por parte de un cliente de un BPD constituye una doble señal del compromiso para advertir los obstáculos que impiden el crecimiento de su empresa y de la voluntad para superarlos. En estos casos, el éxito en la provisión de SDP puede coadyuvar a reducir la mora en el pago de los créditos concedidos a las empresas beneficiarias.

Afrontar mejor un clima de negocios desfavorable. Muchas empresas enfrentan serios problemas de competitividad asociados con un clima de negocios deficiente. Como resultado de esta situación, las firmas tienen mayores costos de operación, una menor productividad y menos acceso a fuentes de financiamiento. Ejemplos de estos factores externos a la empresa son los costos de hacer negocios (registrar

⁴ Nos referimos a los beneficios que obtienen terceras personas de una actividad por la cual quien la ejecuta no recibe remuneración alguna.

CUADRO 5.1: ALGUNOS TIPOS DE SDP Y SU IMPACTO SOBRE EL BPD

OBJETIVO	PROBLEMA	TIPO DE SDP	IMPACTO SOBRE EL BPD
Mejorar la productividad	Tamaño de la empresa o finca limita sus economías de escala y alcance. Limitado acceso a tecnologías de producción.	Capacitación en temas de negocios (contabilidad, planes de negocios y uso de instrumentos financieros). Apoyo en la transferencia de tecnología o actividades de innovación y obtención de certificaciones.	Aumenta capacidad de repago, gracias a una mayor rentabilidad de la empresa cliente, y expande la demanda de sus productos financieros (+). Disminuye el costo de capital al reducir las provisiones por incobrables (+).
Contribuir al clima de negocios	Altos costos de transacción: a. Requisitos para solicitar créditos. b. Requisitos legales de formalización. c. Trámites de pago y cuentas.	Apoyo en la preparación de solicitudes de crédito y acompañamiento del cliente. Asistencia en el cumplimiento de requisitos legales para empresas. Capacitación en gestión y contabilidad. Desarrollo de servicios en línea (formularios, pagos de planilla, pagos de impuestos).	Minimiza la rotación (<i>turnover</i>) de clientes y reduce los costos administrativos (+).
Generar externalidades	Fallas de mercado en crédito o SDP para ciertos sectores o actividades con externalidades positivas. Falta de coordinación (cadenas de valor o aglomeraciones). Limitado acceso a información. Desarrollo de nuevos sectores de actividad (costos de descubrimiento).	Cursos dedicados a sectores y actividades específicos. Promoción de economías de aglomeración y alianzas estratégicas. Establecimiento de burós de crédito y listas blancas. Apoyo para la producción limpia. Diseminación de los beneficios de nuevas actividades. Promoción de la diversificación de mercados y productos.	Genera externalidades positivas o mitiga las negativas (por ejemplo, al expandir el uso de productos verdes) (+). Potencial expansión de la base de clientes (+). Cumple con el mandato de la institución y facilita los trámites para el acceso al crédito (+). Mayores costos administrativos (–) Aumento de los costos fijos por entrar en nuevos mercados, desarrollar nuevos instrumentos y aplicar nuevas tecnologías (–).

Fuente: Elaboración propia.

Nota: “+” (positivo) / “–” (negativo)

una empresa, pagar impuestos, tramitar productos en las aduanas, etc.), los cuales dependen de las condiciones legales e institucionales de un país. Algunos SDP pueden desempeñar un papel importante en la reducción de estos costos. Por ejemplo, pueden ayudar a mejorar el grado de formalización de las empresas capacitando a los empresarios sobre los costos de la informalidad y los beneficios de que su firma opere formalmente, así como también facilitándoles los trámites para registrar la empresa ante las autoridades competentes, pagar impuestos y cumplir con otras obligaciones. Potencialmente esto permitiría la expansión de la producción de las empresas una vez formalizadas, en especial de las PyME. Debe recordarse que el peso de la informalidad (costos) es mayor para las empresas de menor tamaño, toda vez que estos costos representan una mayor proporción de sus ventas y que su capacidad administrativa es mucho menor. Además, es muy probable que las firmas de menor tamaño carezcan de incentivos para formalizarse.

Los BPD pueden hacer que disminuyan los costos de operación de sus clientes al brindarles ciertos servicios financieros, principalmente por medio de la banca electrónica o móvil. Además, el promover la informatización y la capacitación en el uso de las tecnologías digitales entre sus clientes (un tipo de SDP) reduce también los costos operativos del propio BPD.⁵ Entre los ejemplos de estos servicios se incluyen el pago de impuestos, el pago de servicios públicos y préstamos, la solicitud en línea de un crédito, etc. Estos servicios reducen tanto los costos de operación de los BPD como de sus clientes, ya que —entre otras cosas— acortan los tiempos necesarios para originar y ejecutar créditos.⁶ Por último, pero no por ello menos importante, los SDP que promueven la informatización y capacitación de las empresas en el uso de las tecnologías digitales constituyen un mecanismo fundamental de apoyo para la transición de estas empresas hacia la economía basada en el conocimiento o economía del siglo XXI.

Generar externalidades. Existen otros factores que limitan el crecimiento de las empresas clientes de los BPD, entre los cuales se pueden citar la falta de información sobre oportunidades de mercado, las asimetrías de información entre acreedores y clientes, la imposibilidad de aprovechar externalidades positivas (*positive spillovers*), o la falta de incentivos para proveer bienes o servicios en grupos (*club goods*). Este último caso incluye, por ejemplo, la toma de decisiones conjuntas entre productores para realizar compras y ejecutar estrategias de marketing, o de capacitación de su fuerza laboral, a fin de facilitar una mayor eficiencia en su operación, o bien, las aglomeraciones de empresas que permiten una mayor escala de producción o inversiones coordinadas dentro de una cadena de valor, todo lo cual favorecería una

⁵ Por ejemplo, según estimaciones del Banco Nacional de Costa Rica, la atención de un cliente en ventanilla para el pago de un servicio le cuesta a esta institución aproximadamente un dólar, mientras la misma transacción realizada por medio del servicio de banca electrónica tiene un costo de tan solo un centavo.

⁶ La reducción de los costos de identificar sujetos de crédito y administrar sus créditos es particularmente relevante en el sector agrícola, dada la dispersión de los clientes.

mayor productividad. Una importante característica de este tipo de actividades es que genera externalidades de cuyos beneficios pueden apropiarse varias empresas a la vez.

En estos casos, se pueden ofrecer ciertos SDP que generan externalidades positivas y superan las fallas de información. Este objetivo está ligado a los mandatos naturales de los BPD, entre los que se incluyen metas de desarrollo de un sector específico (agrícola), un tipo específico de intervención (instrumento financiero con características especiales), o un beneficiario con ciertas características (PyME). La decisión de intervenir con ciertos instrumentos financieros y no financieros para alcanzar estos mandatos debe basarse en las externalidades positivas que se desprenden de tal intervención, y no tanto en su potencial de incrementar la rentabilidad del BPD. Por ejemplo, cuando el BPD decide atender un nuevo mercado o emplear un nuevo mecanismo de entrega o instrumento financiero, es posible que ex ante no se conozca con certeza la rentabilidad de estas actividades. De ser así, el BPD deberá incurrir en “costos de descubrimiento” para llevar adelante con éxito estas actividades. Al hacer esto último, el BPD genera externalidades positivas, ya que proporciona información a otros actores financieros sobre la rentabilidad del nuevo mercado en el que opera (por ejemplo, atendiendo a PyME) o sobre el nuevo instrumento financiero que está empleando (banca electrónica). Esta información les ayudará a los otros intermediarios a decidir si optan o no por este tipo de actividades.⁷

El papel de la BPD

Es claro que los objetivos que persiguen los diversos SDP no tienen por qué ser excluyentes: más bien deben ser complementarios. Por ejemplo, un SDP que busca mejorar la productividad de una empresa cliente de un BPD, así como la rentabilidad del propio BPD, puede resultar en externalidades positivas (como financiamiento para mejorar la eficiencia energética, lo que reduce las emisiones de carbono y permite que la empresa sea más competitiva —rentable—, lo cual a su vez mejora sus posibilidades de pago).

En general, los SDP buscan abordar los factores internos y externos, y las externalidades que afectan el desempeño de muchas empresas, especialmente en países en desarrollo. En la medida en que los SDP sean exitosos, ayudando a las empresas a superar estas barreras o creando los incentivos adecuados para la realización de ciertas actividades (formalización), tendrán un impacto positivo sobre la productividad y por ende sobre la solvencia crediticia de las empresas beneficiarias.⁸ En el contexto del conjunto

⁷ Cuando un BPD entra en un sector o actividad donde ex ante los riesgos parecen ser prohibitivos y por lo tanto la rentabilidad de la inversión es incierta, la intervención tiene una mayor posibilidad de generar externalidades. Cuando se determina que la actividad es rentable en términos ex post, surge la pregunta de si la intervención del BPD en este sector o actividad sigue siendo relevante. En el caso de los capitales semilla e inversionistas ángeles, a esta segunda fase de la intervención del BPD se le conoce con el nombre de “estrategia de salida”.

⁸ Debido a las restricciones de acceso al financiamiento externo, los empresarios dependen en mayor medida de los recursos que generan internamente (autofinanciamiento), particularmente para financiar capital de trabajo, o de fuentes de financiamiento informales de mucho mayor costo y menor nivel de seguridad. De acuerdo con la encuesta de empresas en América Latina y el Caribe

de políticas públicas orientadas a aumentar el acceso al financiamiento, es evidente que, a la hora de diseñar programas para alcanzar este objetivo, es importante contar con acciones tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

¿QUIÉN DEMANDA Y QUIÉN OFRECE LOS SDP?

Esta sección se basa en los datos de encuestas realizadas tanto a empresas como a BPD en la región. Por medio de la encuesta a las empresas se ha tratado de identificar cuál es la naturaleza de la demanda de SDP, independientemente de su proveedor, y cuál ha sido el efecto para las firmas de contar con estos servicios. Por su parte, el objetivo de la encuesta a los BPD ha sido caracterizar su oferta de SDP, su justificación y la manera en que estos se proveen. Sobre la base de ambas encuestas se plantean algunas conclusiones preliminares respecto del papel de los BPD en el suministro de SDP en ALC.

¿Qué dice el sector privado?

La encuesta a empresas de ALC realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial entre 2010 y 2011 (en adelante, Encuesta BID-BM 2010–11), permite identificar algunos aspectos de la demanda de SDP que son importantes para la evaluación posterior de la oferta de dichos servicios, tanto por parte de los BPD como de otras instituciones proveedoras de estos servicios.⁹ En particular, se puede apreciar qué tipos de programas demandan las empresas y qué tipo de empresas son las que más demandan SDP.

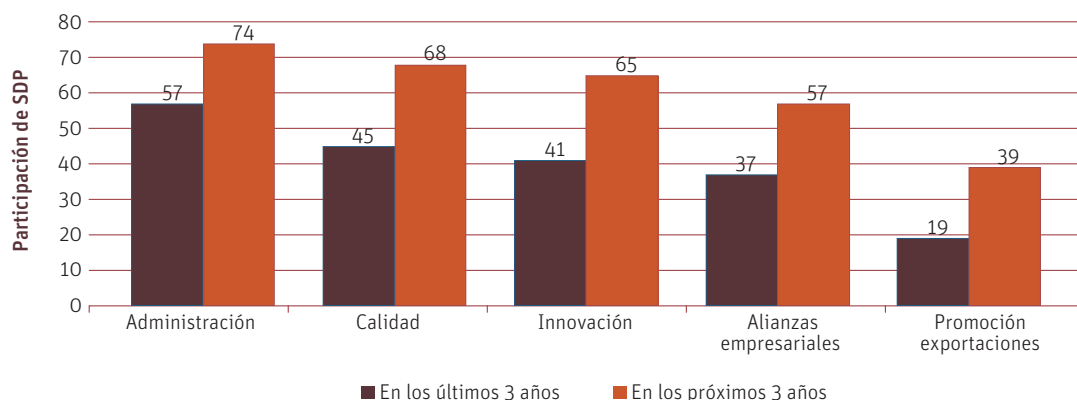
Los resultados de las encuestas muestran una amplia demanda de SDP por parte de las empresas, independientemente de quién sea su proveedor (público o privado) en los países considerados. Tal demanda es evidente si se observan los altos valores que reportan los SDP requeridos durante los últimos tres años, así como también el gran interés que habrá en la demanda de este tipo de servicios en un futuro cercano (próximos tres años). Es importante señalar que la demanda futura es mayor que la actual en todas las categorías consideradas.

Con respecto al tipo de SDP que actualmente demandan las empresas en ALC (véase el gráfico 5.1), existe una clara preferencia por los programas para mejorar la gestión administrativa (57%), seguidos de los programas para mejorar la calidad (45%), la innovación (41%), las alianzas empresariales (37%) y la promoción de las exportaciones (19%). Es claro que esta distribución de la demanda de SDP refleja las

realizada en 2010/11, el 62% del financiamiento del capital de trabajo en la región depende de fondos internos y, en segundo lugar, del financiamiento de proveedores y clientes. En cuanto a la disponibilidad de fondos internos para financiar necesidades de inversión, este porcentaje varía entre un 28% para el caso de las PyME y un 35% para las empresas grandes (BID-Banco Mundial, 2011).

⁹ La encuesta se llevó a cabo en 30 países de la región e incluyó preguntas sobre la demanda de SDP entre empresas formales en el sector manufacturero, de servicios y de turismo.

GRÁFICO 5.1: PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EN PROGRAMAS DE SDP EN LA REGIÓN
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Encuesta BID-BM 2010–11.

Nota: Los programas se definen de la siguiente manera: administración (asistencia tecnológica, capacitación en tecnología de la información, administración, contabilidad, otros); calidad (control de calidad, obtención de certificaciones de calidad); innovación (servicios de apoyo a la innovación); alianzas empresariales (servicios para hacer alianzas empresariales con otros proveedores y clientes, y facilitar la transferencia tecnológica a la empresa) y promoción de exportaciones (servicios de promoción de exportaciones).

características inherentes de estos servicios, así como también de las empresas que los requieren. Por ejemplo, la baja inserción internacional de las PyME se traduce en una menor demanda de SDP para la promoción de las exportaciones. Este resultado no debe inducir al error de considerar que los SDP destinados a apoyar los esfuerzos de exportación de las empresas, en especial de las de menor tamaño, no son necesarios, tal y como se documenta más adelante.

Cabe destacar que la participación del sector público en el financiamiento de la demanda de SDP es muy pequeña, ya que —de acuerdo con los resultados de las encuestas— dicho financiamiento asciende a tan sólo un 10% en todas las categorías de demanda, salvo en la promoción de las exportaciones, donde el apoyo público representa un porcentaje ligeramente mayor (14,4%).

Para el análisis de las empresas que demandan SDP se procedió a emplear un modelo probit, donde la variable dependiente es dicotómica y toma el valor de 1 si la empresa ha demandado un SDP durante los últimos tres años y de 0 en caso contrario, de acuerdo con los resultados de la Encuesta BID-BM 2010–11.¹⁰ Los resultados de este ejercicio se comentan en primer lugar sin diferenciar el tipo de SPD

¹⁰ En cada caso se analizan los efectos marginales de cada variable para cuantificar la probabilidad de que una empresa demande un SDP. Dicho incremento o efecto marginal se estima empleando el valor promedio de la variable independiente.

(véase el cuadro 5.2) y, posteriormente, según la clasificación especificada en párrafos anteriores (véase el cuadro 5.3).

De acuerdo con los resultados del cuadro 5.2 parecería que la *antigüedad de la empresa* no tiene mayor influencia en la probabilidad de solicitar SDP. De hecho, el coeficiente asociado con los años de operación de la firma, aunque es positivo y significativo en las primeras tres especificaciones (columnas 1 a 3), es muy pequeño en términos absolutos (menos del 2%). Además, cuando se analiza este resultado según el tipo de SDP que se considere, es aún más claro que la antigüedad de la empresa no influye en la probabilidad de solicitar un SDP (cuadro 5.3).

La *actividad productiva* de las empresas encuestadas sí parecería afectar la probabilidad de solicitar un SDP. Según los resultados del cuadro 5.2, donde hay mayores probabilidades de solicitar este tipo de servicios es en el área de turismo, seguida de las empresas dedicadas a otros servicios (6% versus 10%, respectivamente). Al analizar estos resultados según el tipo de SDP, se observa que en el caso de los servicios de capacitación para mejoras administrativas, innovación y alianzas empresariales, las empresas de servicios y turismo muestran una mayor probabilidad de demandar este tipo de servicios que las empresas del sector manufacturero (cuadro 5.3). Sólo en el caso de los servicios de capacitación para generar exportaciones las empresas manufactureras muestran una mayor probabilidad de solicitar este tipo de servicios que las empresas de las otras dos actividades productivas.

El *tamaño de las empresas* parecería ser otra variable que afecta la demanda de SDP en ALC. En general, las empresas grandes tienden a mostrar una mayor probabilidad de solicitar SDP que las empresas medianas, aunque esta diferencia es muy pequeña (menos de 2 puntos porcentuales) (cuadro 5.2). Además, en los cinco tipos de SDP que se consideran en el cuadro 5.3 se observa en efecto una diferencia importante entre la probabilidad de que una empresa mediana o grande demande SDP con respecto a las empresas pequeñas. Estas diferencias sí son importantes: entre 5 y 10 puntos porcentuales. Este resultado se refuerza en ambos cuadros al analizar los coeficientes relacionados con el valor de las ventas (en logaritmos) el cual es positivo y significativo (otro indicador del tamaño de las empresas).

Respecto de las *ventas al exterior*, la probabilidad de demanda de SDP aumenta conforme suba el nivel de exportaciones de la empresa como proporción de sus ventas totales (entre 8 y 9 puntos porcentuales). En particular, se encontró que cuanto mayor es el porcentaje de las ventas que una empresa destina a los mercados internacionales mayor es la probabilidad de que dicha empresa demande SDP en calidad (18,2%), alianzas estratégicas (6,8%) e innovación (5,9%) (cuadro 5.3). Este resultado podría estar señalando que la competencia internacional que enfrentan las empresas exportadoras las motiva a mejorar su desempeño en diversos campos, para lo cual requieren SDP. Además, y como era de esperarse, las empresas con mayor vocación exportadora son aquellas que muestran una mayor probabilidad de solicitar cursos de capacitación sobre la promoción de las exportaciones (34,4%).

CUADRO 5.2: CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS QUE DEMANDAN SDP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

VARIABLE DEPENDIENTE: 1 SI PARTICIPÓ POR LO MENOS EN UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Años de operación (por cada 10)	0,019*** (0,002)	0,020*** (0,002)	0,018*** (0,002)	0,004 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,000 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,000 (0,002)	-0,000 (0,002)	0,002 (0,002)
Servicios		0,057*** (0,009)	0,058*** (0,009)	0,063*** (0,009)	0,042*** (0,010)	0,056*** (0,010)	0,059*** (0,010)	0,059*** (0,010)	0,059*** (0,010)	0,063*** (0,010)
Turismo		0,084*** (0,019)	0,079*** (0,019)	0,077*** (0,018)	0,080*** (0,019)	0,087*** (0,018)	0,093*** (0,018)	0,097*** (0,017)	0,097*** (0,017)	0,096*** (0,017)
Trabajadores (por cada 100)			0,098** (0,040)	0,032 (0,021)	0,011 (0,013)	0,008 (0,011)	0,007 (0,010)	0,007 (0,011)	0,007 (0,011)	0,005 (0,010)
Empresa mediana				0,165*** (0,009)	0,079*** (0,011)	0,080*** (0,011)	0,071*** (0,011)	0,070*** (0,011)	0,070*** (0,011)	0,063*** (0,011)
Empresa grande				0,251*** (0,009)	0,101*** (0,016)	0,100*** (0,016)	0,093*** (0,016)	0,090*** (0,016)	0,090*** (0,016)	0,078*** (0,016)
Ln (ventas)					0,051*** (0,004)	0,048*** (0,004)	0,045*** (0,004)	0,045*** (0,004)	0,044*** (0,004)	0,039*** (0,004)
Exportaciones/ventas						0,084*** (0,030)	0,088*** (0,030)	0,088*** (0,030)	0,088*** (0,030)	0,094*** (0,030)
Línea de crédito o préstamo							0,070*** (0,010)	0,048*** (0,011)	0,048*** (0,011)	0,038*** (0,011)
Aplicó a línea de crédito o préstamo								0,043*** (0,011)	0,040*** (0,012)	0,030*** (0,012)
Restricción al crédito ^a									-0,012 (0,013)	-0,007 (0,013)

continúa →

CUADRO 5.2: CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS QUE DEMANDAN SDP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (continuación)

VARIABLE DEPENDIENTE: 1 SI PARTICIPÓ POR LO MENOS EN UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Compró algún activo fijo										0,112*** (0,010)
Observaciones	10.395	10.393	10.162	10.162	8.742	8.410	8.385	8.350	8.326	8.319
Pseudo R ²	0,072	0,076	0,087	0,154	0,161	0,165	0,171	0,174	0,174	0,188
Dummy por país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Encuesta BID-BM 2010–11.

Nota: Los coeficientes son los efectos marginales evaluados en las medias o promedios de las variables independientes. Los errores estándares robustos se encuentran en paréntesis. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,1$.

^a No aplicó para un préstamo en el último año por razones distintas de la falta de necesidad (tasa de interés, falta de colateral, complejidad de los procedimientos para aplicar, etc.).

CUADRO 5.3: FACTORES DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DE DEMANDA DE CIERTOS SDP POR PARTE DE LAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

VARIABLE DEPENDIENTE: 1 SI PARTICIPÓ EN CADA TIPO DE PROGRAMA DE CAPACITACIÓN	ADMINISTRACIÓN	CALIDAD	INNOVACIÓN	ALIANZA	EXPORTACIONES
Años de operar (por cada 10)	0,001 (0,003)	0,004 (0,003)	0,003 (0,003)	-0,002 (0,003)	0,004* (0,002)
Servicios vs. manufactura	0,125*** (0,013)	-0,051*** (0,014)	0,114*** (0,013)	0,128*** (0,013)	-0,098*** (0,009)
Turismo vs. manufactura	0,129*** (0,030)	0,112*** (0,036)	0,143*** (0,035)	0,127*** (0,035)	-0,094*** (0,017)
Empresa mediana vs. pequeña	0,074*** (0,015)	0,080*** (0,016)	0,048*** (0,016)	0,012 (0,015)	0,065*** (0,013)
Empresa grande vs. pequeña	0,082*** (0,022)	0,143*** (0,023)	0,078*** (0,022)	0,040* (0,022)	0,103*** (0,020)
Ln (Ventas)	0,057*** (0,005)	0,056*** (0,005)	0,035*** (0,004)	0,036*** (0,004)	0,014*** (0,003)
Exportaciones/Ventas	0,021 (0,031)	0,182*** (0,032)	0,059** (0,029)	0,068** (0,028)	0,344*** (0,022)
Línea de crédito o préstamo	0,049*** (0,014)	0,011 (0,015)	0,028* (0,014)	0,039*** (0,014)	0,035*** (0,011)
Aplicó a línea de crédito o préstamo	0,015 (0,015)	0,028* (0,015)	0,048*** (0,015)	0,040*** (0,014)	0,031*** (0,011)
Compró algún activo fijo	0,137*** (0,012)	0,106*** (0,013)	0,117*** (0,012)	0,084*** (0,012)	0,042*** (0,009)
Observaciones	8.309	8.312	8.295	8.302	8.295
Pseudo R ²	0.144	0.142	0.094	0.077	0.164
Dummy por país	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Encuesta BID-BM 2010-11.

Nota: Los coeficientes son los efectos marginales evaluados en las medias o promedios de las variables independientes. Los errores estándares robustos se encuentran entre paréntesis.

*** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,1$.

En materia de *crédito*, es importante destacar que las empresas que cuentan con un préstamo o bien han solicitado recientemente uno, son aquellas con mayores probabilidades de demandar SDP (cuadro 5.2). Este resultado coincide con el análisis previo, debido al impacto positivo que los SDP pueden

tener en el desempeño de las empresas y por ende en su capacidad de pago. Esta probabilidad aumenta principalmente en el caso de los SDP relacionados con alianzas, innovación y exportaciones (cuadro 5.3).

Es notable como la demanda de SDP aumenta en aquellas empresas que han adquirido recientemente *activos fijos*, en hasta 11 puntos porcentuales. Este resultado se observa en similar magnitud en el caso de la demanda de SDP relacionados con la gestión administrativa, la calidad y la innovación, y en menor intensidad en los casos de los servicios de capacitación para alianzas estratégicas y exportaciones.

En resumen, la demanda de SDP por parte de las empresas en ALC parecería estar influenciada por el tamaño de la empresa, su actividad productiva, su vocación exportadora, el acceso al crédito y la adquisición de activos fijos.

Los resultados anteriores podrían sugerir que aquellas empresas con mayores posibilidades de crecimiento son las que más demandan SDP, o que el acceso a los SDP aumenta las posibilidades de crecimiento de las empresas, o bien: que se trata de un círculo virtuoso. Si bien la respuesta a esta interrogante excede los alcances del presente trabajo, lo que parecería quedar claro es que hay una relación positiva entre la demanda de SDP y ciertas características de las empresas que señalan un mejor desempeño o posibilidades de crecimiento.

De conformidad con los resultados de las encuestas, existe una clara segmentación de las empresas que demandan SDP en relación con su tamaño, específicamente cuando se analiza si reciben o no un subsidio o financiamiento para sufragar el costo de los SDP que solicitan. Como se muestra en el gráfico 5.2, en la mayoría de los casos las empresas grandes reciben menos financiamiento público, parcial o total, a la hora de demandar los SDP analizados que las empresas de menor tamaño. La única excepción es el caso de los servicios de innovación, donde el porcentaje de empresas grandes subsidiadas (8,8%) es mayor que el porcentaje de empresas pequeñas (6,9%), pero levemente menor que el porcentaje de empresas medianas (9,4%).

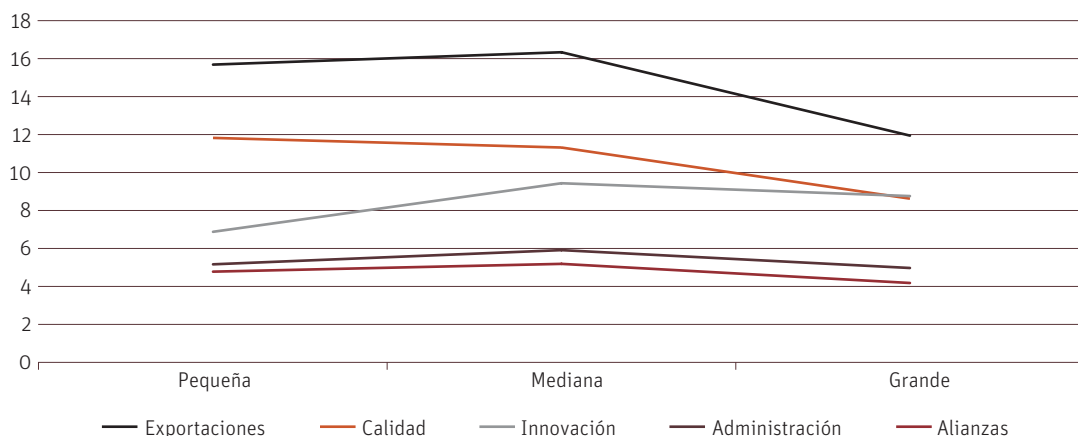
En términos generales, se observa que hay más financiamiento parcial o total de SDP en todo tamaño de empresa para los servicios de exportación, calidad e innovación. Posiblemente esta situación refleje una estrategia de provisión de servicios enfocados en superar las fallas de mercado que inciden en las áreas de exportación y calidad (información, costos de descubrimiento), así como también en generar externalidades positivas relacionadas con la innovación.

¿Qué dicen los BPD sobre los SDP?

A diferencia de la sección previa, esta se basa en los resultados de una encuesta a BPD realizada en 2012 por BID y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide) (en adelante, Encuesta BID-Alide 2012).¹¹

¹¹ La encuesta BID-Alide se llevó a cabo entre junio y julio de 2012 a través un medio electrónico y mediante invitaciones a participar que fueron enviadas a 70 bancos públicos de desarrollo de 19 países de la región. Se recibieron respuestas de 28 instituciones (40%) distribuidas en 13 países (68%). De las encuestas recibidas, 18 (64%) ofrecieron algún tipo de SDP a sus clientes.

**GRÁFICO 5.2: PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE RECIBEN FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA UN SDP
(POR TAMAÑO DE LA EMPRESA)**



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta BID-BM 2010-11.

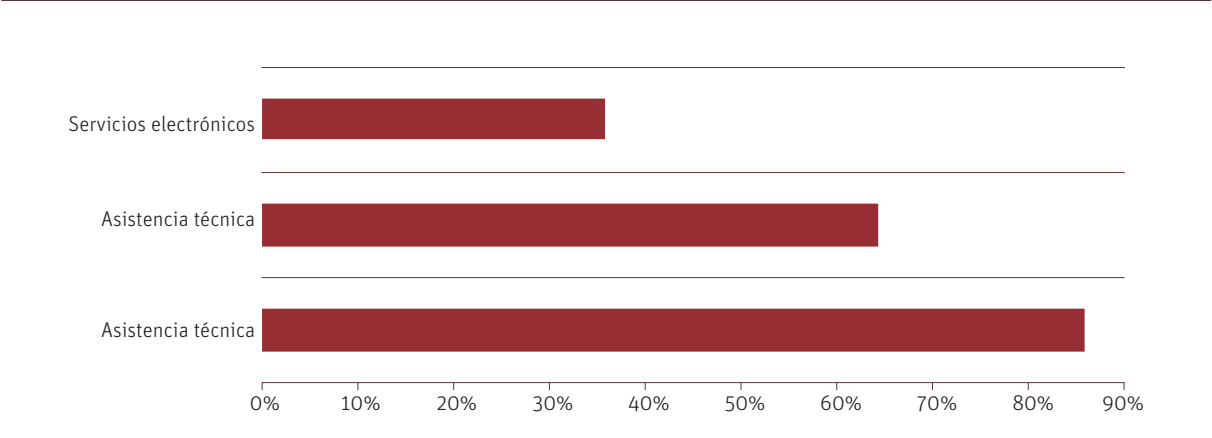
Los resultados de la encuesta muestran que la mayoría de los BPD ofrece algún tipo de SDP a sus clientes. En particular, casi dos tercios brindan por lo menos uno de los servicios clasificados como SDP en este estudio. Entre los tres tipos de servicios de los BPD, la provisión de capacitación es el más frecuente, seguido por la asistencia técnica y los servicios electrónicos (esto es: la banca electrónica) (gráfico 5.3). Además, en general (en el 86% de los casos) los BPD brindan más de un servicio. La combinación más común es la de capacitación y asistencia técnica (50%).

Por otro lado, más de la mitad (57%) de los BPD que actualmente no proporcionan SDP tiene interés en su desarrollo e implementación en un futuro cercano. El resto de los BPD señala que no están facultados por ley para realizar estas actividades o que simplemente no cuentan con la capacidad para ofrecer tales servicios.

Las justificaciones dadas por los BPD para ofrecer SDP son consistentes con las planteadas en la discusión teórica de la sección inicial de este capítulo ("¿Qué se entiende por SDP y por qué conviene ofrecerlos?") (véase el gráfico 5.4). En promedio, las justificaciones más comunes implican la mejora de la productividad de sus clientes y de la calidad de sus productos y servicios. La reducción de costos

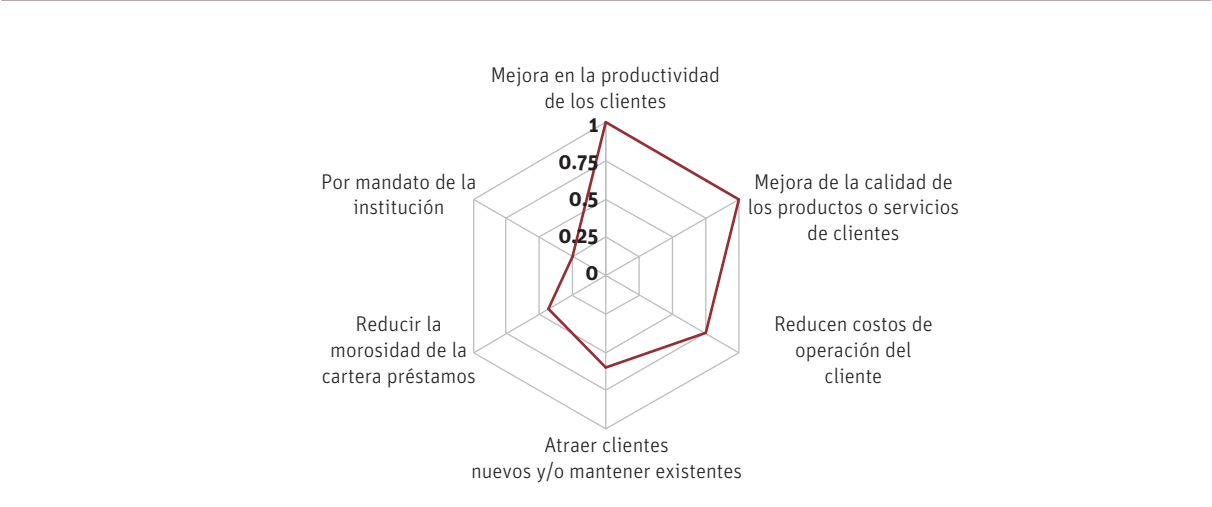
A modo de comparación, téngase en cuenta que en una encuesta realizada por Alide en 2008, en la cual se consultó sobre la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica, unas 19 instituciones de las 33 consultadas (58%) respondieron de forma afirmativa al preguntárseles si ofrecían esos tipos de SDP.

GRÁFICO 5.3: PORCENTAJE DE BPD QUE BRINDA CADA SDP



Fuente: Encuesta BID-Alide 2012.

GRÁFICO 5.4: JUSTIFICACIONES PARA LA OFERTA DE SDP POR PARTE DE LOS BPD
(PROMEDIO DEL RANKING)



Fuente: Encuesta BID-Alide 2012.

transaccionales se encuentra en tercer lugar. Por su parte, los potenciales beneficios que el brindar SDP traería para los propios BPD (entre ellos, la expansión de su clientela o la disminución de la morosidad de su cartera) comportan menor importancia. Finalmente, los BPD no señalan como una justificación

significativa la necesidad de brindar SDP para cumplir con su mandato. En resumen, parecería que los BPD ofrecen SDP para mejorar el desempeño de sus clientes, lo cual afecta en forma directa la capacidad de pago de estas empresas y por ende las finanzas de los propios BPD, aunque esto no haya sido señalado en forma explícita por dichas instituciones.

Resulta interesante comparar este comportamiento de los BPD con el de la banca privada. De acuerdo con una encuesta realizada a 21 bancos privados también en 2012 (CFI, 2012), la principal motivación para la provisión de SDP a sus clientes fue diferenciarse de sus competidores (94%), mediante la oferta de información (81%), capacitación (76%) y servicios de consultoría (19%). Otros motivos (señalados en la misma encuesta) fueron la retención de clientes (69%), la ampliación de la cartera (50%) y la mejora del servicio al cliente (44%). Como lo indican estos resultados, en contraste con los BPD, la banca privada tiene

CUADRO 5.4: TIPOS DE SDP QUE OFRECEN LOS BPD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PORCENTAJE DE BPD QUE OFRECE EL SDP	DE MÁS COMÚN A MENOS COMÚN	CAPACITACIÓN	ASISTENCIA TÉCNICA	SERVICIOS ELECTRÓNICOS
> 50%		Contabilidad, finanzas, costeo o administración del crédito	Desarrollo de planes empresariales	Pago de servicios públicos (electricidad, agua)
		Uso de servicios financieros (alfabetización financiera)	Diagnóstico de empresas	Pago de planillas Pago de impuestos
		Temas de marketing y ventas	Estudios de factibilidad	Pago de proveedores
		Innovación de productos, procesos o gestión		
		Producción respetuosa del medio ambiente		
<= 50%		Exportación	Referente a procedimientos para obtener licencias y registros	Pago de aduanas
		Mejores prácticas productivas	Consejería legal	
		Cumplimiento de temas regulatorios	Obtención de certificaciones (ISO 9000, HAACAP)	
		Empoderamiento empresarial		
		Diseño de producto e imagen		
		Temas relacionados con el uso de herramientas tecnológicas para negocios		

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta BID-Alide 2012.

motivaciones para proporcionar SDP que se desprenden de su interés por ganar clientes, así como también por retenerlos, objetivos estrechamente vinculados con sus fines de lucro. No obstante, cabe señalar que la mayoría de los bancos privados provee estos servicios a sus clientes en forma gratuita o a bajo costo.

Los BPD ofrecen un amplio rango de SDP (véase el cuadro 5.4, donde se presentan las frecuencias relativas a la prestación de servicios específicos de capacitación, asistencia técnica o electrónicos, según su orden de importancia). En cuanto a la capacitación, la mayoría de los BPD suele ofrecer programas que tienen bajos costos de prestación. Estos SDP cubren un mercado más amplio y tienen un carácter más transversal, como es el caso de la capacitación básica en contabilidad y finanzas, y el de los cursos de alfabetización financiera. También son relativamente frecuentes los programas de apoyo a la innovación y a la promoción de producciones limpias, los cuales suelen formar parte de los objetivos de las políticas públicas sobre productividad y mejora ambiental (véase el capítulo 6). La capacitación para el uso de herramientas tecnológicas, o para el diseño de productos o de imagen tiende a ser menos común en la prestación de SDP por parte de los BPD, lo cual puede asociarse al hecho de que estos programas deben ser desarrollados a la medida e implican mayores costos de diseño e implementación.

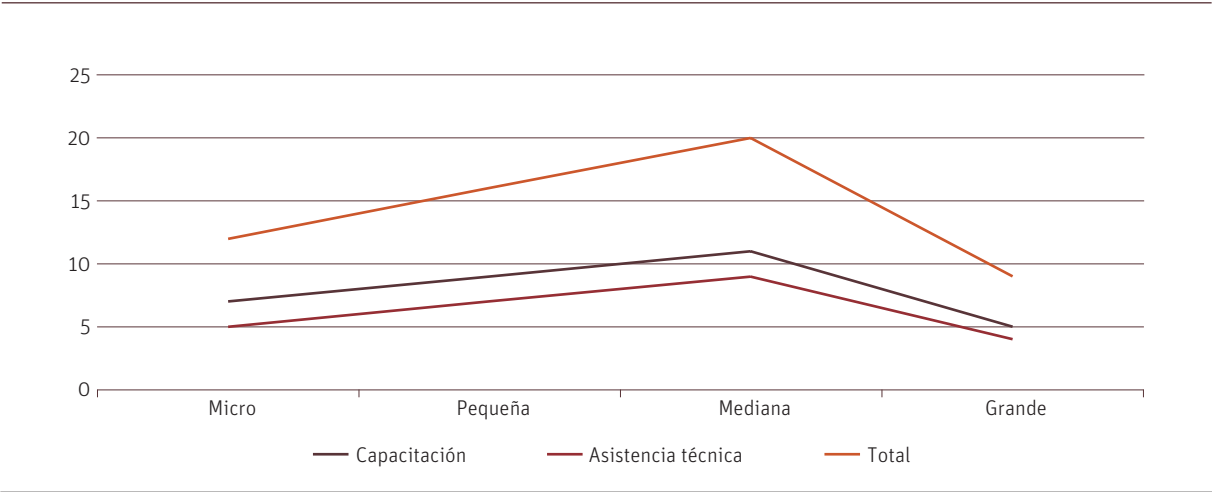
Paralelamente, la provisión de asistencia técnica se realiza con mayor frecuencia a través de programas de carácter más transversal, como el desarrollo de planes de negocios, diagnósticos de empresas y estudios de factibilidad. Programas más específicos, como el asesoramiento legal, la asistencia técnica asociada a certificaciones, o el cumplimiento de requisitos legales, son menos comunes en la oferta de los BPD.

Si se compara esta oferta con la demanda de las empresas, que ya se ha analizado, se observa una correspondencia importante pero imperfecta. La oferta de cursos de capacitación en administración, como los de contabilidad, alfabetización financiera y marketing, responden bien a la demanda del tejido empresarial. Sin embargo, las áreas asociadas con la calidad o la innovación parecen menos favorecidas por los BPD, aunque existe una demanda significativa de este tipo de SDP. Una posible explicación para este resultado es que los BPD se concentran más en áreas en las que el mercado de beneficiarios es amplio y los costos de prestación son menores.

Además, la Encuesta BID-Alide 2012 permitió conocer el tipo de empresas en las que los BPD se enfocan más cuando brindan sus SDP, específicamente en el campo de la capacitación y la asistencia técnica. Los resultados del gráfico 5.5 muestran que el beneficiario meta de este tipo de SDP es el segmento de las PyME. Este resultado lógicamente nace del tipo de mandato de estas instituciones, muchas de las cuales tienen objetivos sectoriales y de atención a cierto tamaño de beneficiario. Es evidente que este enfoque hacia las PyME refleja una política activa que es compartida por otras instituciones del sector público, debido a la importancia relativa de las PyME dentro del total de las empresas de los países en desarrollo.

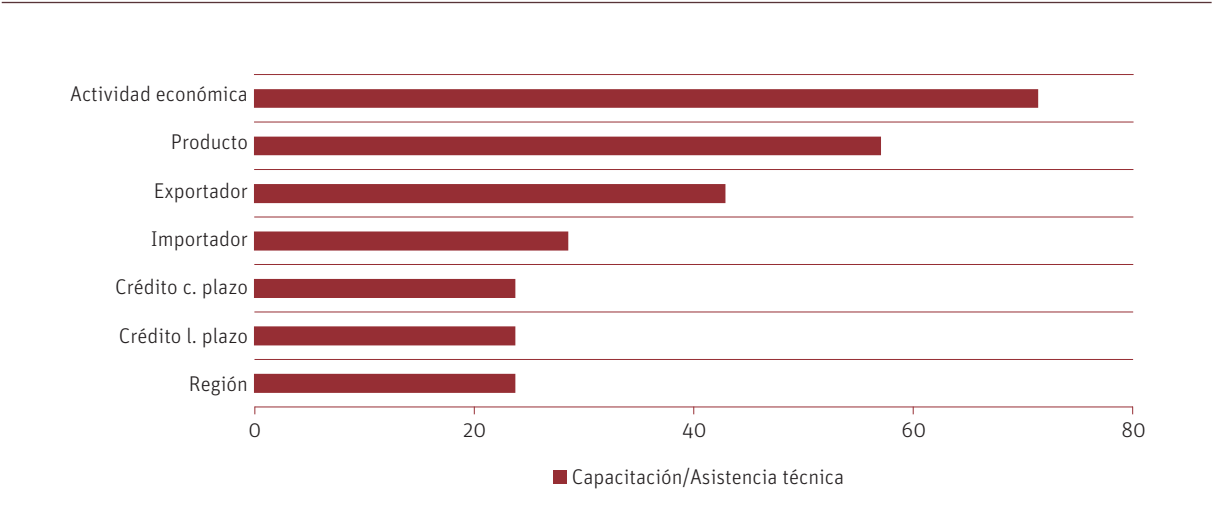
La misma Encuesta BID-Alide 2012 señala que en la provisión de los SDP, los clientes de los BPD se pueden caracterizar según su actividad económica y el tipo de producto que elaboran, así como

GRÁFICO 5.5: BENEFICIARIOS DE LOS SDP DE BPD EN CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA, SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA
(NÚMERO DE PROGRAMAS)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta BID-Alide 2012.

GRÁFICO 5.6: CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SDP DE BPD EN CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta BID-Alide 2012.

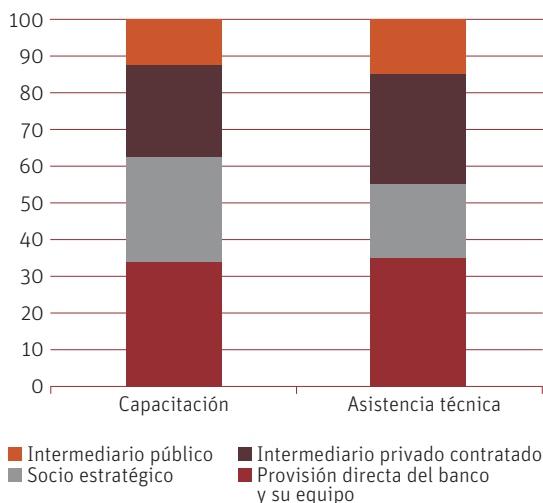
también detallar si el beneficiario es exportador o no (gráfico 5.6). Sin embargo, tal diferencia no se extiende al plazo de los servicios financieros complementarios (crédito para inversión de largo plazo versus capital del trabajo). De hecho, sólo el 24% de los BPD que contestaron a la pregunta indicaron que tienen servicios de capacitación y asistencia técnica diferenciados para los clientes que poseen créditos de corto y largo plazo. Por otra parte, de acuerdo con los resultados de la misma encuesta, los BPD no reportan diferencias importantes en las características de sus clientes cuando estos emplean los servicios de banca electrónica. Es decir, parecería que estos servicios son accesibles a todos sus clientes sin importar su tamaño o la actividad productiva a la que se dedican.

En cuanto a los mecanismos empleados por los BPD para ofrecer los SDP, es clave considerar ciertos aspectos operacionales que suelen incidir sobre su efectividad, entre ellos: i) si se cobra o no a las empresas por estos servicios, ii) si los servicios son brindados directamente por el BPD o por terceros, iii) si para ofrecer los servicios se coordina con otros actores del sector público y privado, y iv) si existe separación administrativa en las decisiones relacionadas con la provisión de servicios financieros y no financieros.¹²

En primer lugar, la Encuesta BID-Alide 2012 muestra que casi dos tercios (64%) de los SDP ofrecidos por los BPD de la región se otorgan en forma gratuita a las empresas beneficiarias y que existe un importante subsidio en su provisión. Esta situación podría estar incentivando una mayor demanda de este tipo de servicios, independientemente de las habilidades o del interés del dueño o gerente de la empresa para implementar lo aprendido. Claro está: podría existir una justificación teórica para tal subsidio cuando se trata de superar una falla de mercado que genere externalidades positivas, tal y como se explicara en las primeras secciones de este capítulo. Sin embargo, existen casos en los cuales la empresa que utiliza el SDP puede apropiarse del beneficio y, por lo tanto, sería deseable que el BPD cobrase por la prestación del servicio. En este caso, el pago del servicio se constituiría en una clara señal del compromiso de mejora de la empresa y de su voluntad de repagar un préstamo. Para evaluar esta posibilidad es necesario contar con mejor información sobre el comportamiento de las empresas beneficiarias de varios programas de crédito y SDP, así como también con información sobre el desempeño de un grupo de firmas de control. Dentro de esta evaluación valdría la pena analizar el tipo de SDP utilizado por las empresas, toda vez que esto constituye una importante señal del interés de la firma por mejorar su desempeño. Por ejemplo, no es lo mismo una empresa que se inscribe en un curso de contabilidad básica que una que lo hace en un curso de certificación tipo ISO9000 para

¹² Existen otros factores que podrían considerarse, como el grado de orientación al cliente, la cobertura de su mercado y la eficiencia en su provisión, así como también la capacidad de aprendizaje de la institución que recibe el servicio. Estos y otros aspectos son considerados en varios estudios sobre la prestación de SDP, que sirven como guía para la evaluación comparativa de estos servicios (véase Chrisney y Kamiya, 2011).

GRÁFICO 5.7: MECANISMOS DE ENTREGA DE SDP EN CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA POR PARTE DE LOS BPD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEGÚN MODALIDAD (EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta BID-Alide 2012.

exportadores.¹³ En el primer caso, es de esperar un menor valor agregado a la productividad de la empresa. Además, en el segundo caso, la empresa está señalando su interés por participar en mercados donde se requieren mejores estándares de producción.¹⁴

En segundo lugar, con respecto a los mecanismos de provisión de los SDP, lo más común es la asociación con terceros (65%), ya sea mediante el uso de socios estratégicos (cámaras, asociaciones y otros), de intermediarios privados o de intermediarios públicos (véase el gráfico 5.7). La importancia relativa de estos canales de distribución difiere en función del tipo de servicios (capacitación o de asistencia técnica). Por otra parte, los porcentajes de prestación directa de SDP para capacitación y para asistencia técnica son muy similares (35% y 34%, respectivamente).

En tercer lugar, la coordinación interinstitucional es un elemento clave para el suministro

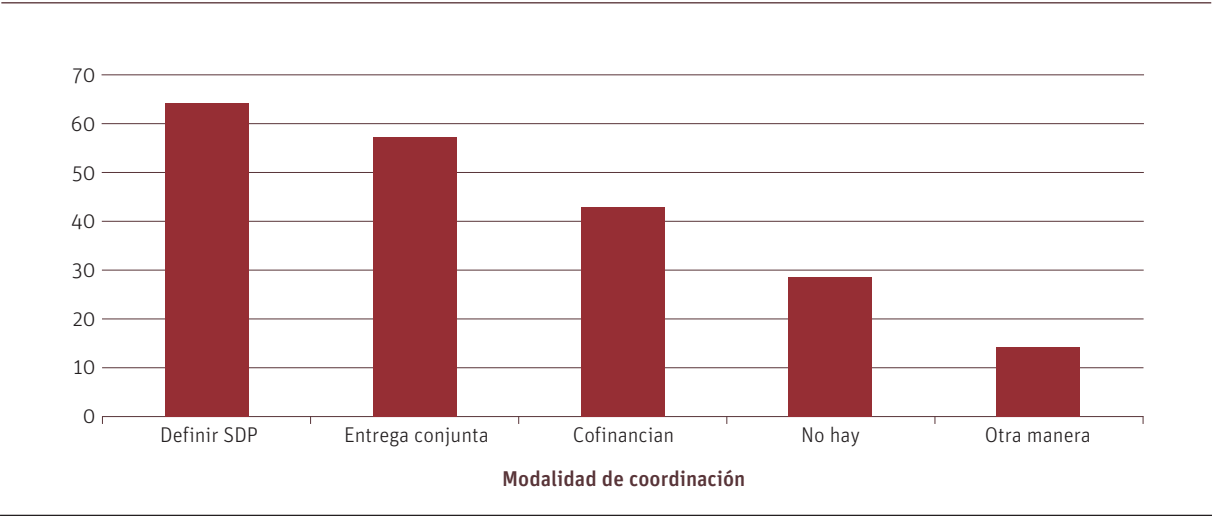
eficiente de programas dirigidos al desarrollo productivo (Rivas et al., 2008). Dada la multiplicidad de factores que influyen para lograr un aumento en la productividad, cuanto mayor sea la complementariedad de los diversos actores en el suministro de los SDP, mayor será el impacto en la empresa beneficiaria.

De acuerdo con los BPD encuestados, existe una importante coordinación interinstitucional con otros actores del sector público en una serie de aspectos relativos al suministro de SDP. De hecho, es importante el porcentaje de bancos que señalan la participación en esfuerzos coordinados para definir el tipo de SDP a ofrecer, establecer la forma de entregar los servicios y cofinanciar sus costos (gráfico 5.8). Además, de acuerdo con la encuesta, sólo menos del 30% de los BPD reporta la falta de coordinación

¹³ En todos los casos de prestación de SDP, inclusive cuando el cliente paga el 100% del costo, no es posible asegurar ex ante si la empresa tendrá éxito o no en sus actividades futuras, dado que esto dependerá de otros factores exógenos a la misma, así como también de ciertas características que no son percibidas por los BPD. Este hecho proporciona otra razón para insistir en el uso de estudios de impacto más rigurosos, que aclaran mejor los resultados atribuibles a las actividades de los SDP.

¹⁴ La evidencia de la Encuesta BID-Alide 2012 muestra que la provisión de SDP por parte de los BPD tiende a enfocarse en las actividades de menor costo y que genera externalidades positivas.

GRÁFICO 5.8: GRADO DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA PROVISIÓN DE SDP POR PARTE DE LOS BPD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta BID-Alide 2012.

intergubernamental para brindar SDP. Estos datos sugieren que, aun en los casos de entrega directa de SDP por parte de los BPD, se cuenta con la participación de otros actores públicos.

En cuarto lugar, y con relación a la gobernanza de estos programas y su efectividad en lograr los impactos deseados, es relevante considerar si hay una clara separación administrativa entre la provisión de SDP y la de servicios financieros en los BPD de ALC. Dicho desglose aseguraría que los costos están siendo manejados independientemente, lo cual imprime transparencia a cualquier subsidio explícito o implícito que pueda existir en la provisión de los SDP. Más aún, la separación administrativa permite que la decisión de proporcionar un SDP se tome con criterios propios basados en la evaluación de costo-beneficio de la intervención, al igual que las decisiones crediticias. Finalmente, la misma separación administrativa también facilitaría el monitoreo y la evaluación de cada SDP vis-à-vis sus costos administrativos y de capital. Infortunadamente, la Encuesta BID-Alide no abordó el tema de la separación administrativa, en parte por lo difícil que es captar este tipo de conductas, que son definidas por la propia cultura de la institución.

Por último, al indagar sobre la proveniencia de las solicitudes de SDP para determinar el tipo de servicio a proporcionar, se observa que la mayoría se origina en peticiones directas de los clientes o agrupaciones gremiales (aunque en algunos casos también nacen por sugerencia de los ejecutivos de los mismos BPD). Lo que podría ser motivo de preocupación es el hecho de que estos servicios no suelen

surgir a partir de encuestas dirigidas a los clientes de los BPD sobre sus necesidades reales, o de diagnósticos sobre el nivel de productividad y competitividad de las empresas beneficiarias.

¿SON EFECTIVOS LOS SDP PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD?

La relación entre financiamiento (reducción de restricciones financieras) y productividad se ha articulado en modelos microeconómicos teóricos que señalan que el acceso al financiamiento facilita la inversión en proyectos de larga duración que a su vez incrementan la productividad.¹⁵ Sin embargo, la evidencia empírica sobre la relación entre financiamiento y productividad a nivel microeconómico presenta resultados mixtos.¹⁶

Por su parte, la literatura empírica sobre SDP, aunque limitada, muestra cierta evidencia sobre la complementariedad entre la provisión de servicios financieros y no financieros, así como los potenciales beneficios de la provisión de SDP para las instituciones financieras (CFI, 2012). En esta línea, la evidencia empírica presentada anteriormente revela una fuerte correlación entre el crédito y el uso de SDP, así como también entre las inversiones en activos fijos, que suelen requerir financiamiento externo, y el uso de este tipo de servicios no financieros.

Con respecto al impacto de los SDP sobre las empresas, un estudio reciente (López Acevedo y Tan, 2010) sobre el caso chileno muestra que el desempeño de las firmas se ve impactado positivamente por las intervenciones de servicios no financieros, sin que haya efectos diferenciales en el caso de los programas financieros (créditos). Estos autores sugieren que es improbable que el acceso al financiamiento por sí mismo mueva a las firmas a hacer los cambios tecnológicos y organizacionales necesarios para mejorar su desempeño. Por otra parte, Monge-González y Rodríguez-Álvarez (2012) no encontraron evidencia

¹⁵ Levine (1991) y Bencivenga, Smith y Starr (1995) encuentran que los proyectos de larga duración que aumentan la productividad son más fáciles de llevar a cabo cuando existen mercados financieros líquidos en los cuales sus dueños pueden vender sus participaciones si necesitan capital antes de que el proyecto madure. Por otra parte, King y Levine (1993) argumentan que los mercados financieros pueden movilizar ahorros para el financiamiento de proyectos con inversiones promisorias gracias a la evaluación de emprendedores con prospectos interesantes. Finalmente, en Aghion et al. (2005) se señala que la existencia de mercados crediticios perfectos incrementa la propensión a incursionar en inversiones de largo plazo y aumenta la productividad al disminuir el riesgo de liquidez involucrado con estas inversiones.

¹⁶ Por ejemplo, Gatti y Love (2008) observan que el acceso al crédito tiene un impacto positivo sobre la productividad total de los factores (PTF) en Bulgaria, mientras que Moreno-Badía y Sloommaekers (2008) encuentran que las restricciones financieras no reducen la productividad en la mayoría de los sectores de Estonia, con la excepción del sector de investigación y desarrollo (I&D), donde el efecto negativo de las restricciones financieras sobre la productividad es notablemente grande. De acuerdo con Duven-dack et al. (2011), las principales revisiones de la literatura sobre los impactos de las microfinanzas (Sebstad y Chen, 1996; Gaile y Foster, 1996; Goldberg, 2005; Odell, 2010 y Orso, 2011) concluyen que la evidencia cuantitativa rigurosa sobre la naturaleza, la magnitud y el balance del impacto de las microfinanzas es escasa y no concluyente (Armendáriz de Aghion y Morduch, 2005 y 2010).

de que los servicios de capacitación de corta duración, como las charlas o los talleres, tengan impacto alguno sobre las variables de resultado analizadas cuando estos se brindan en forma conjunta con ciertos servicios financieros.¹⁷ Por otra parte, los estudios sobre los efectos de programas combinados (SDP y financiamiento) muestran que el uso de servicios no financieros junto con programas de crédito sí produce una contribución positiva sobre las ganancias de los negocios y el acceso a créditos de mayor madurez. Estos resultados suelen obtenerse en programas de apoyo a la microempresa y empresas de zonas rurales (Rivas et al., 2010).

En relación con el impacto de los SDP sobre las propias instituciones financieras que los brindan, Karlan y Valdivia (2006) muestran que es más probable que los deudores paguen en los tiempos estipulados en la medida en que participen de programas financieros y no financieros vinculados, y que tengan mayor fidelidad hacia la institución financiera. Esto sugiere que el uso de SDP por parte de las empresas solicitantes de crédito debería ser un elemento importante dentro de la evaluación del riesgo de tales clientes. La utilización de ciertos SDP permitiría al BPD reducir la asimetría de información sobre ciertas cualidades de la empresa sujeto de crédito. Como resultado, la entidad financiera podría aumentar su oferta de crédito y/o reducir su costo de operación debido a la reducción de riesgos. Por ejemplo, cuando existe evidencia de que una empresa que solicita un préstamo utiliza SDP, el acreedor debería incorporar este hecho en su evaluación, lo cual aumentaría las probabilidades de éxito en el acceso al crédito por parte de la empresa solicitante. Esto sería así si el uso de SDP tendiera a reducir los riesgos en la producción o la gerencia de la empresa, mejorasen su flujo de caja o aumentaran sus ventas.¹⁸ Un elemento no estudiado es si el pago de un SDP por parte del empresario revela un mayor compromiso con la mejora continua de su actividad productiva y, por ende, un efecto mayor en su productividad. Este último punto constituye un tema fundamental para futuras investigaciones en este campo.

¹⁷ A pesar de este resultado, en Costa Rica se observó que aquellas empresas que tuvieron acceso a ciertos servicios financieros lograron crecer más en términos de ventas y empleo, mejoraron su grado de formalización, y tuvieron más éxito en obtener un crédito en el sistema financiero local.

¹⁸ Este fue el caso de Fogain, en el que la garantía fluctuaba entre un 50% y un 70% en función de la presencia de certificaciones o de la pertenencia a programas de encadenamientos (De Olloqui y Palma, 2012).

CONCLUSIONES

Independientemente del debate sobre el papel apropiado de los BPD en la provisión de financiamiento y el desarrollo de los mercados financieros en ALC, es evidente que estas instituciones desempeñan un rol preponderante en la definición e implementación de políticas de desarrollo productivo. La evidencia empírica nos enseña que los BPD cumplen su función tanto en la definición como en la provisión de SDP, los cuales constituyen un elemento fundamental dentro de las políticas dirigidas al sector empresarial que atienden. En función de esto, a continuación se enumeran algunos elementos a considerar en el momento de diseñar e implementar SDP sobre la base de la evidencia disponible, así como también se detallan futuras líneas de investigación.

La alta participación del sector empresarial en el uso de SDP evidencia una gran demanda de este tipo de servicios en ALC, así como también la voluntad de pago de muchos empresarios, en especial a proveedores privados. Lo importante desde la perspectiva de un BPD es facilitar el acceso a servicios no financieros que apoyen la estructura productiva de sus empresas clientes. Estos SDP constituyen un valioso mecanismo para impulsar un mejor desempeño empresarial y, por ende, incrementar las posibilidades de pago de los clientes de los BPD. En otras palabras, si bien la razón de ser de los BPD es prestar dinero y otros servicios financieros, sus clientes necesitan más que esto para ser exitosos. Por ello, está en el interés de los BPD el facilitar el acceso a servicios no financieros (o SDP) que incrementen la productividad de sus clientes y el pago de sus préstamos.

Es evidente que la provisión de SDP no constituye el núcleo de la actividad de los BPD, pero estos servicios bien pueden mejorar la productividad de sus clientes. También es claro que se pueden enfrentar potenciales conflictos de interés en la toma de decisiones crediticias cuando una misma entidad brinda servicios financieros y no financieros. Independientemente de lo anterior, parecería prudente que los BPD evitasen lanzar al mercado SDP que compitan con los de proveedores ya establecidos o de mercados emergentes donde se estén estableciendo nuevos proveedores privados con modelos de provisión financieramente sostenibles.

Los BPD deberían enfocarse en promover una mejor coordinación entre la demanda de SDP y la oferta de instituciones especializadas en brindar tales servicios. Dada su cercanía con los clientes, los BPD tienen la posibilidad de determinar mejor las necesidades de estos respecto de los SDP y, con dicho conocimiento, pueden dirigir mejor la demanda de tales servicios hacia aquellas organizaciones capaces de satisfacerla de manera eficiente. La búsqueda de alianzas estratégicas parece ser un mecanismo apropiado para brindar este tipo de servicio bajo tales circunstancias, más que la entrega directa por parte de los BPD.

Al mismo tiempo, es evidente que los SDP orientados principalmente a disminuir costos, como los sistemas de pagos en línea u otros servicios de la banca electrónica, deben formar parte del quehacer

de los BPD. La prestación de estos servicios por parte de los BPD tiene su justificación, precisamente, en la reducción de costos tanto para sus clientes como para la institución que los brinda. Un reto importante para los BPD en este sentido es determinar si existe margen para cobrar por la prestación de este tipo de servicio no financiero.

También es necesario que los BPD adopten la práctica de realizar evaluaciones de impacto de sus programas y productos, para poder así determinar su efectividad, en consonancia con los lineamientos metodológicos descritos en el capítulo 3 del presente libro. Es decir: esto permite estipular si un programa debe cerrarse por ineficiente, o debe ampliarse debido a que es exitoso, o bien cuál programa escoger entre varias alternativas, o qué forma de brindar un mismo programa es la mejor. En términos generales, es imprescindible contar con más y mejores evaluaciones de impacto sobre la prestación conjunta de servicios financieros y no financieros, para determinar si estos producen resultados positivos sobre la productividad de las empresas beneficiarias y bajo qué circunstancias y modalidades se logra tal objetivo. Además, debería estudiarse si el pago por un SDP revela un mayor compromiso del empresario con la mejora continua de su actividad productiva y, por ende, de la productividad de su empresa. Ambos temas deberían formar parte de una agenda futura de investigación, así como también de las iniciativas tendientes a incrementar la productividad de las economías de los países de ALC.

Debido al rezago que tienen las economías de dichos países frente a las de los países desarrollados en cuanto a su productividad (BID, 2010), es crítico que sus instrumentos de desarrollo sean utilizados de la manera más eficiente y efectiva. Claramente, los SDP cumplen un papel clave en las políticas de desarrollo productivo, y su uso eficiente puede contribuir al crecimiento de la productividad de los países de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P., G. Angeletos, A. Banerjee y K. Manova. 2005. "Volatility and Growth: Credit Constraints and Productivity-Enhancing Investment". NBER Working Paper No. 11349 Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11349.pdf>.
- Armendáriz de Aghion y B. J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- . 2010. *The Economics of Microfinance* (segunda edición). Cambridge: MIT Press.
- Báez, L. 2008. "Desarrollo rural a través de vínculos entre servicios financieros y no financieros: experiencias en Centroamérica". Documento de Sistematización Nro. 26, Serie de publicaciones RUTA FASE VI (septiembre).
- Bencivenga, V. R., B. D. Smith y R. M. Starr. 1995. "Transaction Costs, Technology Choice, and Endogenous Growth". *Journal of Economic Theory*, Vol. 67:153–77.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: BID.
- BID-Alide (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo). 2012. *Encuesta BID-Alide 2012*. Washington, D.C.: BID-Alide.
- BID-Banco Mundial. 2011. *Encuesta BID-BM 2010–11*. Washington, D.C.: BID-Banco Mundial.
- Chrisney, M. y M. Kamiya. 2011. "Institutions and Productive Development Programs in Latin America and the Caribbean: Methodological Approach and Preliminary Results." Nota técnica No. IDB-TN-305. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36670604>.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2011. "SME Finance Policy Guide". Washington, D.C.: CFI.
- . 2012. "Why Banks in Emerging Markets are Increasingly Providing Non-Financial Services to Small and Medium Enterprises." Washington, D.C.: CFI.
- De Olloqui, F. y C. Palma Arancibia. 2012. "Las nuevas oportunidades para la instituciones financieras de desarrollo en América Latina". Nota técnica Nro. IDB-TN-402. Washington, D.C.: BID.
- Duvendack, M., R. Palmer-Jones, J. G. Copestake, L. Hooper, Y. Loke y N. Rao. 2011. "What is the Evidence of the Impact of Microfinance on the Well-Being of Poor People?" Informe de investigación. Londres: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Disponible en <http://opus.bath.ac.uk>.
- Eslava, M., A. Maffioli y M. Meléndez. 2012. "Second-Tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia". Documento de trabajo Nro. IDB-WP-294. Washington, D.C.: BID.
- Gaile, G. L. y J. Foster. 1996. "Review of Methodological Approaches to the Study of the Impact of Microenterprise Credit Programs". Washington, D.C.: USAID.

- Gatti, R. e I. Love. 2008. "Does Access to Credit Improve Productivity? Evidence from Bulgarian Firms?" Documento de trabajo del CEPR Nro. 6676. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Goldberg, N. 2005. "Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What we Know". Washington, D.C.: Grameen Foundation USA.
- Guirking, C. y S. Boucher. 2007. "Credit Constraints and Productivity in Peruvian Agriculture". Documento de trabajo Nro. 07-005. Berkeley, CA: Giannini Foundation of Agricultural Economics, University of California.
- Karlan, D. y M. Valdivia. 2006. "Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions". Center Discussion Paper Nro. 941 (julio). New Haven, CT: Yale University.
- King, R. y R. Levine. 1993. "Finance, Entrepreneurship, and Growth". *Journal of Monetary Economics*. 32: 513-542.
- Levine, R. 1991. "Stock Markets, Growth, and Tax Policy". *Journal of Finance*, 46(4):1445-65.
- López Acevedo, G. y H. W. Tan. 2010. "Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and the Caribbean". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McKenzie, D. y C. Woodruff. 2006. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises". *Economic Development and Cultural Change*, 55:3-42.
- Monge-González, R. y J. A. Rodríguez-Álvarez. 2012. "El impacto de los servicios financieros y de capacitación en las MIPYME de Costa Rica". Documento de trabajo Nro. IDB-WP-365. Washington, D.C.: BID.
- Moreno-Badía, M. y V. Slootmaekers. 2008. "The Missing Link between Financial Constrains and Productivity". Documento de discusión de la serie LICOS. Katholieke Universiteit Leuven.
- Odell, K. 2010. "Measuring the Impact of Microfinance: Taking Another Look". Washington, D.C.: Grameen Foundation USA.
- Orso, C. E. 2011. "Microcredit and Poverty. An Overview of the Principal Statistical Methods Used to Measure the Program Net Impacts". Documento de trabajo de POLIS Nro. 180 (febrero).
- Rivas, G. et al. 2008. "Propuesta metodológica para la revisión y evaluación de arreglos institucionales y programas de apoyo al desarrollo productivo en América Latina y el Caribe". Washington, D.C.: BID. Documento inédito.
- . 2010. "Apoyo integral al desarrollo empresarial: discusión conceptual y análisis de experiencias". Washington, D.C.: BID. Documento inédito.
- Sebstad J. y G. Chen. 1996. "Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit". Washington, D.C.: USAID.

- Storey, D. J. 1997. "Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies". En: D. L. Sexton y H. Landstrom (eds.), *Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Blackwell.
- Trevelli, C. y Venero, H. 2007. *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Lima: Instituto de Estudio Peruanos.



Los bancos públicos de desarrollo y la mitigación del cambio climático

José Juan Gomes Lorenzo y María Netto

- La mitigación del cambio climático epitoma el tipo de nuevos desafíos de política pública en los que los bancos públicos de desarrollo (BPD) actuales pueden desempeñar un rol fundamental mientras transitan hacia un nuevo paradigma.
- Dadas sus características, los BPD pueden ayudar a crear un entorno favorable para las inversiones necesarias, proporcionar instrumentos financieros para movilizar al sector privado, apalancar recursos propios e internacionales, y promover programas sectoriales de largo plazo.
- Los gobiernos deben realizar una serie de acciones específicas para apoyar a los BPD en estas funciones.

EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO NUEVO DESAFÍO PARA LOS BPD

Como se destacó en el capítulo 1, en la última década los bancos públicos de desarrollo (BPD) han progresado hacia una mayor solidez financiera, lo que hoy les permite enfocarse en los nuevos desafíos y oportunidades que han surgido a partir de la ampliación de sus mandatos. Este capítulo aborda uno de los retos más importantes dentro de estos nuevos desafíos: contribuir a financiar la mitigación del cambio climático.

En efecto, en todo el mundo se reconoce cada vez más que para abordar el cambio climático habrá que realizar transformaciones fundamentales en los patrones mundiales de desarrollo a fin de evolucionar hacia prácticas menos intensivas en carbono y más resistentes a los impactos adversos del cambio climático (PICC, 2007). Se calcula que tan sólo el costo de adecuar las nuevas inversiones de infraestructura proyectadas para 2030 a los efectos esperados del cambio climático ascenderá a un total de entre US\$140.000 millones y US\$175.000 millones al año (Banco Mundial, 2010). La región de América Latina y el Caribe (ALC) por sí sola requerirá inversiones en mitigación de entre US\$40.000 millones y US\$80.000 millones al año e inversiones en adaptación de entre US\$18.000 millones y US\$21.000 millones (AGF, 2010). Sin embargo, en el período 2003–10, el total de inversiones en mitigación y adaptación alcanzó tan solo US\$7.500 millones y US\$60 millones, respectivamente (Buchner et al., 2011).

Conscientes de estas necesidades, durante las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2011, los gobiernos acordaron destinar hasta aproximadamente

US\$100.000 millones al año entre 2012 y 2020 para financiar actividades que aborden la lucha contra este problema (CMNUCC, 2010) a través de la creación de un *Fondo Verde para el Clima* (CMNUCC, 2011a). Sin embargo, los recursos financieros públicos internacionales por sí solos son demasiado escasos como para financiar la transición a un patrón de desarrollo más bajo en carbono, y la austeridad fiscal impuesta en los países desarrollados hace imposible pensar en un mayor aporte de sus ya limitados presupuestos públicos. Así, y considerando que el sector privado aporta la mayoría de las inversiones relevantes para las actividades que abordan el cambio climático (86% del total de las inversiones) (CMNUCC, 2007), hay un consenso general en que movilizar capital privado será esencial para alcanzar impactos significativos, transformacionales y de largo plazo en todas las economías en desarrollo. En efecto, los gobiernos están luchando a diferentes niveles para desarrollar marcos regulatorios detallados y adecuados que proporcionen señales de precios e incentivos apropiados para que el sector privado lleve a cabo las inversiones de largo plazo en las nuevas tecnologías que se requieren.

Desde una perspectiva teórica, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que provocan el cambio climático a nivel planetario, pueden representarse como una externalidad negativa o como un uso desmedido de los recursos de propiedad común o colectivos. La atmósfera es un bien común global que los individuos y las empresas pueden contaminar. La contaminación global crea un “mal público” que pesa sobre todos. Sin intervenciones regulatorias, a menudo resulta difícil fijar un “precio” por las emisiones de GEI que sea cubierto por los individuos y las empresas. Además, como la externalidad negativa recae fundamentalmente sobre las generaciones futuras, el precio adecuado dependerá en gran medida de cómo se valore su bienestar con relación al de las generaciones contemporáneas (FMI, 2008). De este modo, si no hay señales regulatorias detalladas, es posible que el sector privado carezca de suficiente información y/o incentivos para desplazar sus inversiones de largo plazo hacia soluciones ambientales sostenibles.

En este capítulo se analiza cómo los BPD pueden favorecer el involucramiento del sector privado en actividades de mitigación del cambio climático a través del apalancamiento y de la intermediación de recursos públicos nacionales e internacionales, y de la creación de un entorno favorable para las inversiones relacionadas. Si bien hasta hace poco se prestaba escasa atención a los BPD, hoy se reconoce cada vez más que estas instituciones se encuentran en una posición única para desempeñar el rol de catalizadores de las inversiones privadas en proyectos de mitigación.¹

¹ Este reconocimiento creciente se confirmó con la reciente creación del Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo (IDFC, por sus siglas en inglés), una nueva red de bancos de desarrollo subregionales y nacionales de renombre con activos totales de más de US\$2,1 billones y compromisos de financiamiento verde totales de aproximadamente US\$89.000 millones en 2011 (Höhne et al., 2012). Los miembros del club seleccionaron al financiamiento climático como el foco central de su agenda de trabajo para 2012 (para más información, consúltese <http://www.idfc.org/>). Además, a fines de 2011 la Federación Mundial de Entidades Financieras para el Desarrollo (WFDFI, por sus siglas en inglés) emitió la Declaración de Karlsruhe, así como

En efecto, dada su larga tradición y experiencia en ALC, los BPD parecen entender mejor que muchos otros actores locales de los sectores público y privado las condiciones necesarias para que se realicen inversiones a largo plazo. Su carácter público les proporciona legitimidad en el panorama institucional. Asimismo, varias de sus características, que han sido exploradas en los capítulos 1 a 5 (como su larga experiencia en el financiamiento de proyectos y programas de inversión, su fuerte relación con el sector privado, su familiaridad con el uso y los resultados de diversos instrumentos financieros y no financieros, así como también su profundo conocimiento de sectores específicos y circunstancias locales), sugieren que los BPD tienen la capacidad y la competencia natural para apoyar el financiamiento de proyectos y programas de mitigación.

Concretamente, aquí se evalúan los distintos roles que los BPD pueden desempeñar a fin de enfrentar los desafíos y crear las condiciones adecuadas para un crecimiento significativo de las inversiones necesarias para mitigar el cambio climático. Así, en la siguiente sección se explora su rol en la creación de un entorno favorable para las inversiones en proyectos y programas de mitigación. A continuación, se analizan los diferentes instrumentos financieros que los BPD pueden proporcionar para movilizar inversiones en el sector privado. En tercer lugar, se aborda su rol en el apalancamiento de recursos financieros internacionales para la mitigación del cambio climático y la combinación de esos recursos con otras fuentes de financiamiento. Luego, se describe su involucramiento en la promoción de programas sectoriales de largo plazo. Por último, se identifican aquellos ámbitos en los que se requieren capacidad y apoyo institucional adicional, y se formulan recomendaciones sobre los temas clave que aún se deben abordar cuando se analiza y se apoya a los BPD para que puedan desempeñar un rol más proactivo en beneficio de proyectos y programas de mitigación.

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE PARA LA INVERSIÓN

La mayoría de los proyectos de inversión para mitigar el cambio climático representa un típico caso de fallas de información y coordinación, y señala la presencia de externalidades que, como se trató en la introducción de este volumen, justifican la intervención de un BPD. En efecto, tanto en el sector industrial como en el comercial y el de servicios, así como también en los sectores rural y agrícola, estos proyectos dependen de la adopción de nuevas tecnologías y procesos de producción cuyos riesgos, limitaciones y

también un conjunto de declaraciones en Rio+20, señalando que dicha entidad “a través de sus instituciones miembros, seguirá usando sus recursos de financiamiento y de inversiones, así como sus habilidades, como palancas para promover y llevar a cabo políticas, prácticas y programas de financiamiento sostenibles para aliviar los efectos del cambio climático y otros problemas ambientales y sociales” (para más información, véase <http://www.wfdfi.org.ph/>).

CUADRO 6.1: BARRERAS PARA LA INVERSIÓN EN MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y POSIBLES SOLUCIONES

	OBSTÁCULO	SOLUCIÓN POSIBLE
Desafíos del entorno	Falta de conciencia de las oportunidades para mitigar el cambio climático y sus beneficios económicos	Lanzar campañas de creación de capacidades y de concientización para promotores de proyectos e instituciones financieras locales (IFL), a partir de experiencias exitosas clave
	Falta de coordinación entre los principales actores	Reunir a los responsables de las políticas, las IFL y los promotores de proyectos para generar una acción colectiva y sincronizar objetivos e intereses
	Falta de conocimientos sobre los actores relevantes del mercado, entre ellos las IFL, los proveedores de tecnologías y los de servicios técnicos especializados	Certificar a los proveedores de tecnologías y servicios técnicos especializados, y difundirlos entre los promotores de proyectos y las IFL
Desafíos para los proyectos	Los costos de los estudios de viabilidad y de preparación de proyectos son prohibitivos	Crear apoyo e incentivos para que los promotores de los proyectos puedan explotar las oportunidades
	Faltan conocimientos acerca de los sectores y las tecnologías	Puede que la IFL necesite cofinanciar el proyecto con otro prestamista local o extranjero con experiencia previa en el sector o la tecnología
	El riesgo de la contraparte es demasiado alto o se carece de garantías suficientes	Puede que las IFL necesiten la garantía de un tercero
	El proyecto carece de suficiente capital	Los promotores de proyectos necesitan capital adicional para fortalecer el balance del proyecto
	El volumen de operaciones es demasiado pequeño o los costos de transacción son demasiado altos en relación con los retornos de las IFL	Es posible que las IFL tengan que elaborar un paquete de proyectos para conseguir economías de escala
	La IFL no dispone de liquidez a largo plazo	La IFL podría necesitar acceso al financiamiento de largo plazo (en moneda extranjera o nacional) para cumplir con los requisitos del proyecto
	El volumen de operaciones es demasiado grande para los balances de las IFL	Puede que las IFL necesiten sindicar las transacciones
	La IFL puede haber alcanzado el límite de riesgo crediticio por deudor o por sector	Puede que la IFL tenga que transferir el riesgo a un tercero para mantenerse dentro de los límites prudenciales por deudor o sector
	El mecanismo de desarrollo limpio (MDL) del Protocolo de Kioto no se entiende adecuadamente o su gestión no es fácil	Puede que el promotor del proyecto necesite orientación y apoyo financiero para insertar su proyecto en el MDL
	Las IFL y los promotores desconocen cómo establecer un sistema efectivo de monitoreo, reporte y validación (MRV) de la reducción de emisiones de GEI	Puede que los promotores del proyecto y de la IFL necesiten orientación y apoyo financiero para crear un sistema de MRV adecuado, o incentivos financieros a través de un financiamiento basado en el desempeño

Fuente: Smallridge, Gomes y Rattinger (2011).

retornos no son todavía bien conocidos y/o comprendidos por todos los actores relevantes de los sectores público y privado que interactúan en ellos (Brown y Jacobs, 2011).

Al trabajar junto a inversionistas potenciales en sectores prioritarios, junto a responsables del diseño y de la implementación de políticas públicas, junto a proveedores de servicios técnicos especializados y de tecnologías, y junto a intermediarios financieros locales, los BPD deberían estar en capacidad de superar las importantes fallas de información y coordinación que en la actualidad impiden el financiamiento de inversiones para mitigar el cambio climático en numerosos sectores de muchos países de ALC. Además de crear, recopilar y divulgar conocimientos, y de coordinar la demanda y la oferta de financiamiento por parte de los sectores privado y público, los BPD pueden implementar programas piloto para financiar la adopción de nuevas tecnologías bajas en carbono, generando un efecto de demostración muy potente en sus respectivos mercados locales de crédito.

A medida que se reduzcan los altos niveles de percepción del riesgo que los intermediarios financieros tienen de los proyectos de mitigación, y que se hagan evidentes los beneficios de dichas inversiones, es previsible que el interés de los inversionistas por desarrollar este tipo de proyectos aumentará. Más aún, a medida que los riesgos reales y los retornos privados de este tipo de proyectos sean mejor conocidos por los intermediarios financieros locales, es probable que su apetito por financiarlos se incremente, lo cual conducirá a inversiones adicionales con apoyo financiero decreciente de los BPD.

Aparte de las fallas de información y coordinación, puede que haya otras fallas de mercado que estén afectando el financiamiento de proyectos de mitigación, las cuales pueden ser abordadas por los BPD con el apoyo financiero y no financiero de sus respectivos gobiernos y/o donantes internacionales. El cuadro 6.1 proporciona una lista de fallas o barreras, tanto a nivel sectorial como de proyectos, con sus correspondientes posibles soluciones inspiradas en acciones promovidas por BPD para subsanarlas o sobrellevarlas. Con un apropiado apoyo técnico para que puedan desarrollar sus capacidades técnicas sobre el cambio climático y apoyar la estructuración de programas de reducción de GEI como parte de las actividades que ya vienen apoyando, estas instituciones pueden convertirse en importantes vectores para la promoción de programas nacionales de mitigación.

EL INVOLUCRAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO

Cada vez más se reconoce que aun si el financiamiento público se proveyera a gran escala, la inversión privada continuaría cumpliendo el rol más importante en la configuración de las inversiones en infraestructura relacionadas con la mitigación del cambio climático (Buchner et al., 2011). También existe un reconocimiento generalizado de la escasez del capital (tanto de deuda como propio) disponible a un costo lo suficientemente bajo como para promover estas inversiones (Ward, 2010). Además, el sector privado a

menudo le atribuye altos riesgos reales o percibidos a los proyectos bajos en emisiones de carbono, sobre todo en los países en desarrollo, lo cual puede aumentar aún más el costo efectivo del capital, llevándolo a niveles prohibitivamente altos (Brown y Jacobs, 2011).

El financiamiento público de los BPD puede ser utilizado para promover inversiones del sector privado. En particular, puede contribuir directamente a reducir el costo incremental asociado con la implementación de políticas de bajo carbono principalmente a través de dos formas:

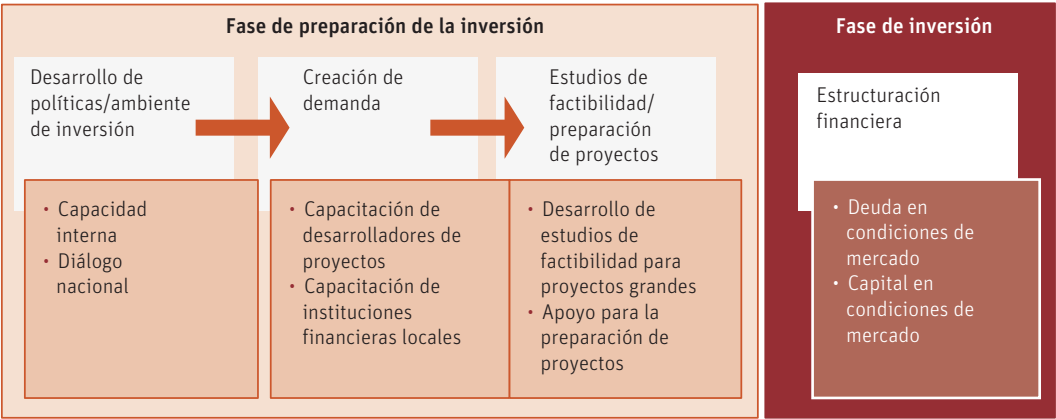
1. Mediante el aumento de la demanda de financiamiento para proyectos favorables al clima, abordando limitaciones específicas de cada sector y país; la promoción de un entorno adecuado y estable para las inversiones; la concientización y la construcción de capacidades para analizar y estructurar intervenciones relacionadas con la mitigación del cambio climático, y el apoyo a las empresas para que estén listas para llevar adelante sus inversiones, todo lo cual —con el correr del tiempo— arrojará beneficios ambientales mensurables.
2. Mediante la movilización de la oferta de financiamiento de inversiones privadas amigables para el clima, ofreciendo instrumentos financieros en términos y condiciones adecuadas para este tipo de proyectos y apoyando a los inversionistas privados y a las IFL, para que puedan entender y tratar las barreras específicas que enfrentan este tipo de inversiones, de manera que eventualmente estén dispuestos a asumir compromisos con proyectos verdes por sí mismos.

En síntesis, los BPD tienen el mandato, la capacidad y los instrumentos para estimular la demanda y catalizar la oferta de financiamiento para proyectos de mitigación. Al trabajar con ambos lados del financiamiento, tienen un papel fundamental en la promoción de mayores inversiones en el sector.

El gráfico 6.1 ilustra las necesidades de financiamiento en las fases de preparación de la inversión y de inversión de un proyecto de mitigación del cambio climático. Durante la primera, el foco se centra en crear un entorno favorable para los negocios y las inversiones, lo cual no sólo allana el camino para las inversiones relacionadas con el cambio climático, sino que también contribuye a motivar, preparar y educar a los promotores de los proyectos para que realicen sus inversiones. Ya durante la fase de inversión el foco está puesto en atender las necesidades de capital.

Con respecto a la demanda de financiamiento, o fase de preparación de la inversión, los BPD desempeñan un rol crucial en estimular la demanda de servicios financieros abordando brechas no financieras a través del tipo de actividades que se explora en el capítulo 5, como la capacitación y los servicios de asesoría para los inversionistas potenciales, los promotores de proyectos y los proveedores de servicios técnicos y de tecnologías. Asimismo, los BPD pueden trabajar con promotores para estructurar proyectos que no sólo sean viables sino que también permitan rendir cuentas en términos de la reducción de emisiones de GEI.

GRÁFICO 6.1: NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO EN LAS FASES DE UN PROYECTO DE MITIGACIÓN



Fuente: Elaborado por los autores junto con Diana Smallridge y Barbara Buchner.

En particular, los BPD tienen el potencial de estimular la demanda a través de educación, apoyo técnico y concientización. Por ejemplo, se pueden utilizar subvenciones o contribuciones financieras para cubrir necesidades de asistencia técnica con el fin de fortalecer capacidades, crear la demanda de empresas y proyectos, adquirir experiencia en la preparación y evaluación de proyectos de lucha contra el cambio climático, y llevar a cabo estudios de viabilidad y de impacto ambiental, así como también planes de negocios.

Con respecto a la oferta de financiamiento, durante la fase de inversión, los BPD tienen el potencial de proporcionar instrumentos financieros que faciliten la participación de las IFL en los proyectos y programas de mitigación del cambio climático, incluidos los productos de transferencia de riesgos, el financiamiento subsidiado y otras estructuras financieras. Con el tiempo, esto conducirá a una mayor participación y un mayor crecimiento de los recursos financieros privados en este tipo de proyectos, en la medida en que las IFL conozcan y comprendan más sus riesgos, barreras y retornos reales.

En particular, durante la fase de inversión, las necesidades de capital pueden ser de deuda o de capital propio. Por el lado de la deuda, puede que la IFL se enfrente a problemas de capacidad para proveer deuda a largo plazo para el proyecto, en cuyo caso el BPD puede proporcionar un préstamo de segundo piso. De acuerdo con el flujo de caja esperado de un proyecto, el préstamo puede ser a tasas de mercado o concesionales. En general, estas últimas son más adecuadas para proyectos relacionados con la mitigación del cambio climático, dado que el subsidio de tasa otorgado resulta apropiado en presencia de externalidades positivas. En otros casos, el proyecto o la empresa puede requerir que el BPD les otorgue un préstamo directo o de primer piso. Esto podría llevarse a cabo a través de un cofinanciamiento con bancos comerciales

CUADRO 6.2: INSTRUMENTOS DE LOS BPD PARA APOYAR LA AMPLIACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

FASE	NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO	ACTIVIDADES DE FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO	INSTRUMENTOS DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO
Fase de preparación de la inversión	Asistencia técnica	Desarrollo de políticas y construcción de capacidades	Donación
	Asistencia técnica	Generación de demanda	Donación
	Contribuciones financieras	Estudios de Factibilidad/ preparación del proyecto	Donación parcial o contribución reembolsable
Fase de inversión	Las IFL necesitan financiamiento de largo plazo	Deuda	Préstamos de segundo piso en condiciones de mercado
	Las IFL necesitan financiamiento de largo plazo y los proyectos requieren tasas de interés subsidiadas		Préstamos de segundo piso en términos concesionales
	El proyecto requiere capital adicional		Préstamo de primer piso en condiciones de mercado
	El proyecto requiere capital adicional subsidiado		Préstamo de primer piso / Interés en términos concesionales
	El proyecto requiere un flujo de caja holgado en sus etapas tempranas		Préstamos de primer piso con plazos y períodos de gracia extensos
	Las IFL necesitan compartir riesgos		Garantías
	El proyecto requiere financiamiento adicional		Deuda de tipo <i>mezzanina</i>
	El proyecto requiere capital adicional	Capital	Capital en condiciones de mercado
	El proyecto requiere una inyección de capital que atraiga capital adicional		Capital en condiciones de primeras pérdidas

Fuente: Elaborado por los autores junto con Diana Smallridge y Barbara Buchner.

en un régimen de *pari passu* o en términos más generosos, como plazos más largos o tasas de interés más bajas para mejorar el perfil de pago de la deuda ofrecida por los bancos comerciales. Como se detalló en el capítulo 4, los BPD también podrían proporcionar una garantía, asumiendo directamente aquellos riesgos que el sector privado no está dispuesto o no es capaz de asumir, pero dejando la gestión en manos de la entidad financiera privada. De la misma manera, por el lado del capital propio, los BPD pueden contribuir a mejorar la estructura del patrimonio de un proyecto aportando capital adicional en términos iguales a los de las entidades financieras comerciales o más favorables que estos, ya sea directamente o a través de sus prioridades de inversión en fondos de capital de riesgo en los que ellos han realizado aportes de capital.

El cuadro 6.2 sintetiza los instrumentos financieros y no financieros utilizados por los BPD para responder a las necesidades descritas en las fases previa a la inversión y de inversión.

CUADRO 6.3: INSTRUMENTOS OFRECIDOS POR BPD SELECCIONADOS EN ALC

BPD	SUBVENCIONES /AT	PRÉSTAMOS DE PRIMER PISO (DIRECTOS)					CAPITAL				COFINANCIAMIENTO CON OTROS FONDOS
		PRÉSTAMOS DE SEGUNDO PISO (VÍA IFL)	LP PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN	CP CRÉDITO CAPITAL CIRCULANTE	OTROS	GARANTÍAS	OTRAS FACILIDADES CONTINGENTES	CAPITAL DIRECTO	CAPITAL EN FONDOS	GESTIÓN DE FONDOS	
AFD	X	X	√	√	√	X	X	X	X	√	X
BANCO DEL ESTADO	√	√	√	X	X	X	X	X	X	√	√
BANCÓLDEX	X	√	X	X	X	√	X	X	√	X	X
BANDESAL	√	√	*	*	*	√	X	X	X	√	X
BNDES	X	√	√	√	√	X	X	√	√	√	X
COFIDE	√	√	X	X	X	X	√	X	X	√	X
FINRURAL	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√
FINDETER	√	X	√	√	√	X	X	X	√	√	X
FIRA	√	√	X	X	X	√	√	X	X	√	√

Fuente: Informes directos de los BPD en respuesta a una encuesta del BID de abril de 2012.

Notas: Desde 2012, debido a la Ley del Sistema Financiero para el Desarrollo, el Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) puede otorgar préstamos directos o de primer piso. A mayo de 2012 la institución todavía no había otorgado un préstamo de este tipo. El Banco también ha creado recientemente una línea de crédito para proyectos de generación de energías renovables que otorga préstamos directos o de primer piso.

AT = asistencia técnica; LP = largo plazo; CP = corto plazo.

Es importante destacar que los BPD de ALC tienen una posición estratégica para apalancar sus recursos propios para movilizar capital privado en el financiamiento de la mitigación del cambio climático, gracias a su conocimiento sobre las oportunidades de proyectos de inversión en sus mercados de crédito locales y su sólida base de capital. Según la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide),² para finales de 2011 el conjunto de los BPD de ALC miembros de esta Asociación tenía activos por casi US\$1 billón y capital por unos US\$100.000 millones (Alide, 2011), lo cual, para ofrecer un punto de comparación, supera en más de tres veces las posiciones de activo y capital del Grupo

² Para más información, visítese la página en Internet: <http://www.alide.org.pe/>.

del Banco Mundial en ese mismo año, respectivamente. Con incentivos apropiados y el acceso a financiamiento climático internacional, parte de las inversiones de los BPD podrían dirigirse hacia programas de mitigación.

A nivel mundial esto ya es una tendencia. De acuerdo con un estudio reciente (Höhne et al., 2012), en 2011 el financiamiento verde de BPD selectos en todo el mundo alcanzó unos US\$89.000 millones y la mayor parte (83%) se destinó a energías verdes y mitigación. Si bien tienen diferentes mandatos y se encuentran en diferentes etapas de sofisticación en materia de financiamiento ambiental, muchos BPD de ALC ya están promoviendo instrumentos para ampliar la oferta y la demanda de financiamiento privado para proyectos de mitigación del cambio climático. El cuadro 6.3 presenta un breve resumen de los resultados de una encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en abril de 2012, que ilustra los diversos instrumentos financieros utilizados por los BPD en ALC para promover el financiamiento de programas relacionados con la mitigación.

LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

Aparte de ser capaces de apalancar sus recursos propios para movilizar al sector privado en el financiamiento de las inversiones necesarias para mitigar el cambio climático, en diversos países los BPD constituyen el principal actor financiero con acceso a préstamos internacionales en monedas duras con tasas y plazos relativamente favorables, y a donaciones y recursos de asistencia técnica no reembolsables para objetivos de desarrollo. En efecto, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), las instituciones financieras de desarrollo (IFD) bilaterales y los organismos de crédito a la exportación (ECA, por sus siglas en inglés) a menudo utilizan a los BPD como intermediarios financieros para préstamos de largo plazo en monedas duras así como también para asignar y desembolsar donaciones para el desarrollo. Así, los BPD pueden combinar recursos captados en condiciones de mercado con recursos concesionales provenientes de fuentes oficiales de financiamiento bilateral y multilateral.

Entre los fondos a los que pueden acceder los BPD se encuentra el Fondo Verde para el Clima (CMNUCC, 2011a), el cual, como ya se mencionó al inicio de estas páginas, fue creado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y deberá contar con aportes de hasta US\$100.000 millones al año entre 2012 y 2020. Además, hay un conjunto de fondos bilaterales y multilaterales internacionales que proporcionan recursos de financiamiento con fines de mitigación.³ Para ALC las fuentes más importantes de financiamiento internacional hasta ahora han sido el Fondo para

³ Véase el siguiente enlace para acceder a una base de datos sobre las diversas fuentes de financiamiento internacionales disponibles: <http://www.climatefundsupdate.org/regions/latin-america>.

el Medio Ambiente Mundial (FMAM), los fondos de inversión en el clima (FIC)⁴ y la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IIC), un mecanismo bilateral financiado por el gobierno de Alemania.

A pesar de que el financiamiento internacional público para la mitigación del cambio climático representa sólo una fracción relativamente pequeña del financiamiento necesario para abordar las inversiones necesarias, no sólo puede apalancarse para involucrar otras fuentes de financiamiento sino que también puede cubrir riesgos que las fuentes tradicionales de financiamiento no podrían. Esto es porque la mayoría de estos recursos se proporcionan bajo la forma de donaciones o condiciones altamente concesionales (CMNUCC, 2007).

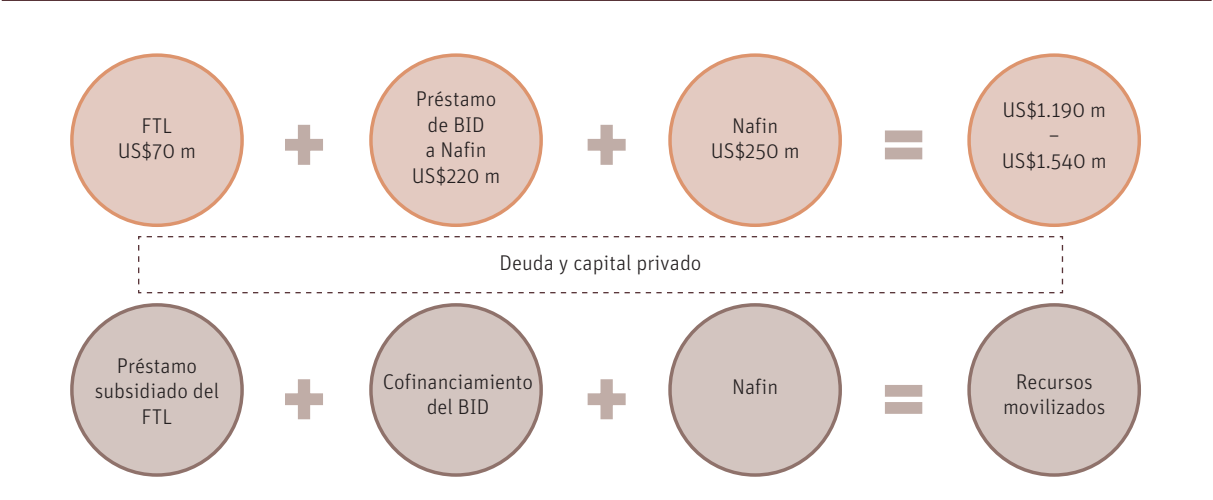
A pesar de su potencial, el uso de fondos internacionales en el terreno puede ser difícil. En efecto, aunque en ALC se aprobaron US\$930 millones de fondos para mitigación entre 2004 y octubre de 2011, sólo se desembolsaron US\$333 millones (Caravani et al., 2011), lo cual revela la existencia de importantes cuellos de botella en su aplicación en el terreno. Otro análisis sobre la efectividad del apalancamiento de estos fondos (AGF, 2010)⁵ también muestra que si bien en algunos casos el financiamiento internacional ha movilizado inversiones del sector privado, esto ha ocurrido a menudo bajo un enfoque de proyecto por proyecto, lo cual sugiere que puede necesitarse un enfoque más programático o sectorial para movilizar eficazmente las inversiones del sector privado en la escala necesaria.

Los BPD ofrecen una buena oportunidad para superar algunas barreras para el uso de fondos internacionales destinados a financiar la mitigación del cambio climático. Esto ocurre porque, como se ha explicado anteriormente, se encuentran en una posición única para actuar como intermediarios de este financiamiento, gracias a sus conocimientos, capacidades, instrumentos financieros y conexiones para estimular la demanda de inversiones del sector privado. En particular, su experiencia con instrumentos financieros hechos a la medida de sectores específicos y de circunstancias nacionales puede contribuir a movilizar dichas inversiones. Asimismo, su profundo conocimiento de sectores específicos y de las condiciones locales puede posicionarlos para proporcionar asistencia técnica para la planificación y estructuración de programas y proyectos. Si esta capacidad técnica aumenta en virtud de un mayor conocimiento de los BPD para promocionar programas y proyectos que permitan reducir los GEI, estos bancos pueden actuar como vectores de inversión en programas sectoriales de mitigación.

⁴ Los países elegibles de ALC (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Dominica, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, México, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) deberían recibir un total US\$705 millones de los fondos de inversión en el clima (FIC). En los próximos años se espera que los FIC se conviertan en la principal fuente de financiamiento para ALC. Para más información, véase <http://www.climateinvestmentfunds.org>.

⁵ Esta es una de las más importantes entre las diversas evaluaciones globales existentes. Incluye el análisis y las recomendaciones para los encargados de formular políticas por parte de AGF (un grupo de expertos a quienes la Secretaría General de las Naciones Unidas les ha encomendado desarrollar propuestas prácticas sobre cómo aumentar significativamente el financiamiento para medidas de mitigación y adaptación en los países en desarrollo).

GRÁFICO 6.2: APALANCAMIENTO EN EL CASO DEL FTL-REFF Y NAFIN



Fuente: Elaborado por los autores junto con Diana Smallridge y Barbara Buchner.

Por otra parte, los BPD pueden combinar fácilmente sus propios recursos con el financiamiento internacional para la mitigación del cambio climático, y otros recursos nacionales e internacionales para el desarrollo, y apalancarlos a fin de conseguir inversiones privadas en los niveles necesarios. Por ejemplo, como puede apreciarse en el gráfico 6.2, con apoyo financiero y no financiero del Fondo de Tecnologías Limpias (FTL) y asistencia técnica del BID, Nacional Financiera (Nafin) de México⁶ pudo lanzar una Facilidad de Financiamiento para Proyectos de Energías Renovables (REFF, por sus siglas en inglés) que proporciona préstamos directos de largo plazo (entre 10 y 15 años) a una tasa de interés fija para los promotores que financien la implementación de nuevos proyectos de energía renovable. La REFF también brinda apoyo para las necesidades de financiamiento operativo de los proyectos beneficiarios a través de líneas de crédito contingentes que cubren la escasez pasajera de flujos de caja durante el ciclo de vida del proyecto (por ejemplo, debido a la pobre generación de energía o a que los precios son más bajos de lo esperado) hasta por las cantidades necesarias para pagar la deuda principal.⁷ Se espera que US\$70 millones

⁶ Nacional Financiera (Nafin) es un BPD mexicano con el mandato de apoyar el acceso a servicios financieros de las pequeñas y medianas empresas (PyME), promover proyectos estratégicos y sostenibles para el país, apoyar el desarrollo de mercados de capital y respaldar al gobierno nacional como agente financiero para promover el crecimiento y el empleo subregional.

⁷ Los términos y condiciones para el prestatario final dependerán de las características del proyecto, su tasa de retorno interna y su perfil de riesgo.

en recursos de préstamos preferenciales del FTL sean apalancados para movilizar US\$220 millones en recursos de cofinanciamiento del BID a través de una línea de crédito existente, y US\$250 millones de los recursos propios de Nafin. Además, se espera que esta REFF movilice entre US\$1.190 y US\$1.540 millones de capital privado suponiendo una razón deuda/capital de 30/70 (BID, 2011a y b).

PROMOCIÓN DE PROGRAMAS SECTORIALES DE LARGO PLAZO

Como se subrayó en la sección anterior, el estudio de AGF (2010) sostiene que para llegar a la escala de inversiones necesarias para mitigar el cambio climático, es necesario reemplazar el enfoque de financiamiento proyecto por proyecto por un enfoque más programático o sectorial. Si bien ha habido intentos en este sentido, para adoptar estos enfoques todavía deben superarse los siguientes desafíos (Climate Focus, 2010):

1. Los enfoques programáticos/sectoriales necesitan un respaldo de políticas por parte de los gobiernos y un entorno de incentivos claro para que los promotores de proyectos y los inversionistas se interesen y participen en estos programas.
2. Los enfoques programáticos/sectoriales requieren una sólida coordinación entre diversos actores (gobiernos, promotores de proyectos, inversionistas) y puede que a menudo haya importantes costos de coordinación y transacción para asegurar un diseño, así como también el monitoreo y la evaluación adecuados del programa como un todo, costos que los actores no asumen fácilmente.
3. La demostración de cómo cada proyecto de un programa arroja beneficios ambientales (reducciones de las emisiones de GEI, en el caso de los proyectos de mitigación) requiere metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación específicos. Si bien se podría esperar que la aglutinación de proyectos individuales en paquetes reduciría los costos individuales de cada proyecto mediante la adopción de estándares y muestreos comunes, la evaluación de impacto del programa como un todo y la coordinación para la adecuada aplicación de las metodologías suelen percibirse como un costo/riesgo por parte de los desarrolladores de proyectos.

Como se puede observar a partir de los ejemplos de los recuadros 6.1 a 6.3, por sus características, los BPD pueden cumplir un rol clave en el apoyo de enfoques programáticos. Primero, tienen el mandato de sus respectivos gobiernos para proporcionar financiamiento de largo plazo a sectores importantes para el desarrollo económico, especialmente si están insuficientemente atendidos por las fuentes privadas de financiamiento. Segundo, pueden agregar proyectos de pequeña escala bajo un enfoque de cartera, simplificando los procesos de solicitud y la evaluación del riesgo crediticio, y minimizando

así los costos de transacción, lo que puede alentar a las IFL a participar en dichos proyectos. Por último, pueden desarrollar estrategias, como incubadoras de proyectos e instrumentos financieros innovadores y catalíticos, para demostrarle al sector financiero privado la rentabilidad potencial en los sectores que atienden.

Recuadro 6.1: Un enfoque programático en el mercado de carbono

Financiera Rural (Finrural) de México, en cooperación con un grupo de ganaderos y del Ministerio del Medio Ambiente, ha elaborado un programa de actividades (PoA) para apoyar la adopción de sistemas de gestión de desechos animales a pequeña escala. El programa contempla 254 digestores anaeróbicos con captura de biogás (30 de ellos financiados por Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura [FIRA]), de los cuales 46 han solicitado un registro en el mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Finrural espera que el programa genere más de 1 millón de créditos de carbono.

Fuente: BID (2011a).

Recuadro 6.2: Ayuda a la inversión sectorial en nuevas tecnologías

FIRA analizó la cadena de suministros de la industria láctea en México para determinar dónde se podían respaldar reducciones de GEI. Como parte de sus iniciativas, junto con los compradores de leche, FIRA está proporcionando incentivos para que los ganaderos utilicen biodigestores en sus granjas a fin de generar energía a partir de desechos. En colaboración con la Asociación de Ganaderos y la Comisión Federal de Electricidad (una compañía eléctrica paraestatal en México), FIRA ha tomado las medidas necesarias para que los granjeros realicen sus inversiones de capital y paguen los préstamos a través de sus facturas de servicios (un método de pago más seguro).

Fuente: BID (2011a).

Recuadro 6.3: Reducción de los costos de transacción mediante paquetes

El Programa de Conversión Financiada a Gas (Cofigás), de la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (Cofide), es un programa que busca sustituir el uso de gasolina por gas natural en la flota de taxis y autobuses de Perú. Diseñado para amortizar el costo de conversión a través de pagos en el surtidor de gas cada vez que se llena el tanque de combustible del vehículo, el programa ha utilizado una plataforma de pagos segura ya existente, mejorando así el riesgo de crédito de los préstamos individuales y permitiendo un despliegue del mismo a gran escala. Hacia finales de 2010, unas 135 estaciones de provisión de gas se habían inscripto en el programa. Los beneficios no sólo han sido menores emisiones de GEI, sino también un mayor acceso al financiamiento y a otros productos financieros para muchos choferes de taxi y buses gracias al crecimiento de su historial crediticio. La fiabilidad de la plataforma de pago que vincula a Cofide con las gasolineras y los bancos en todo el país ha sido clave para el éxito de este programa.

Fuente: BID (2011b).

CONCLUSIONES

La mitigación del cambio climático epitoma el tipo de nuevos desafíos y oportunidades que enfrentan los BPD en todo el mundo. Si bien ya fluyen recursos financieros para apoyar actividades de mitigación, el financiamiento actual no cubre las necesidades globales existentes. Acceder a recursos privados, ya sea de capital o de deuda, será esencial para alcanzar impactos amplios, transformacionales y de largo plazo en todas las economías. Los BPD tienen el potencial para promover el desarrollo del mercado, crear estructuras de mercado propicias y proporcionar los instrumentos financieros necesarios para apalancar los recursos financieros disponibles para movilizar inversiones del sector privado en programas sectoriales de mitigación.

En ALC, aunque los BPD se especializan en diferentes ámbitos y se encuentran en diferentes etapas de participación para promover programas de mitigación, su conjunto de conocimientos, habilidades, instrumentos financieros y conexiones para estimular la demanda de inversiones privadas les permite posicionarse como intermediarios eficaces y abordar las limitaciones de la actual arquitectura del financiamiento para mitigación.

Sin embargo, el desafío no es despreciable y los BPD no pueden por sí solos ser responsables de proporcionar los incentivos correctos. Los gobiernos deben apoyarlos con recursos de asistencia técnica para promover el desarrollo del mercado, así como también con donaciones para desarrollar instrumentos financieros y de transferencia de riesgos, con el fin de estimular la demanda y oferta de financiamiento en términos y condiciones adecuadas para los proyectos de mitigación.

Además, como condición previa para que los BPD sean capaces de crear un entorno favorable para las inversiones en este ámbito, debe haber una mayor conciencia sobre el cambio climático en todos los niveles de su organización. En este sentido, es crítico que existan estrategias nacionales de desarrollo de bajo carbono, políticas de largo plazo bien armonizadas y una buena coordinación entre los diferentes actores en el nivel nacional. Como se destacó en el capítulo 2, los gobiernos también deben asegurar que los BPD constituyan una parte central del diseño de sus políticas y del proceso de planificación para el desarrollo. Esto requiere un mandato claro de los gobiernos así como también de las juntas directivas de los BPD.

Una mayor integración del financiamiento para la mitigación del cambio climático en el financiamiento para el desarrollo de cada país suscita diversos desafíos técnicos y financieros adicionales para los BPD. Tradicionalmente, los BPD se centran en las prioridades nacionales de desarrollo, pero pueden carecer de un mandato explícito o de la capacidad necesaria que les permita proveer financiamiento para proyectos de inversión en mitigación. Es necesario establecer un cierto número de criterios y condiciones para que los BPD accedan al financiamiento internacional en este ámbito y comprometer a los actores privados en estas actividades. También se debe asegurar que la entrada de los BPD como nuevos actores

en el financiamiento para mitigación no afecte negativamente la competencia en el mercado de crédito local y no desplace recursos de actividades críticas en las que los BPD están actualmente involucrados.

Así, aunque potenciar el rol de los BPD en la promoción de los programas de mitigación debería contribuir a zanzar la brecha de inversión existente, este esfuerzo requiere acciones específicas de apoyo a los BPD en las siguientes dimensiones:

1. Generar conocimientos sobre las mejores prácticas de BPD en el financiamiento de proyectos de mitigación. Para ello, se requiere un análisis minucioso y bien definido sobre qué instrumentos financieros y de gestión de riesgo podrían ofrecer los BPD, así como también sobre qué instrumentos no financieros podrían ser útiles para los promotores de proyectos y los intermediarios financieros locales. También se requiere capacitar los BPD a fin de que desarrollen su capacidad técnica y puedan identificar y entender mejor las oportunidades e integrar los beneficios de las reducciones de GEI en su cartera de operaciones.
2. Asegurar a los BPD los recursos necesarios para que puedan desplegar su capacidad interna en la mitigación del cambio climático. La política y las prácticas asociadas a este concepto deben ser incorporadas no sólo en todos los niveles operativos, sino también en la mentalidad de los empleados para que se pueda cambiar efectivamente la perspectiva de los BPD. Los BPD deben familiarizarse con las tecnologías verdes, las peculiaridades de los promotores de proyectos y los perfiles de riesgo; y deben aprender a crear instrumentos adecuados para atraer a los actores del sector privado y movilizar las inversiones verdes. Al mismo tiempo, deben lograr una comprensión del financiamiento para mitigación e informarse acerca de los fondos internacionales existentes y de sus criterios de elegibilidad y requisitos operativos.
3. Apoyar a los BPD para que asuman una posición de liderazgo en el desarrollo del mercado y creen la estructura que el sector privado necesita para convertirse en un inversionista activo. En este sentido, los BPD deben interactuar con los actores potenciales del mercado en su propio país, identificar a los promotores de proyectos y definir los segmentos del mercado más prometedores donde se puedan lograr reducciones significativas de GEI.
4. Establecer marcos de políticas que promuevan un rol más activo por parte de los BPD en la movilización e intermediación de financiamiento internacional para mitigación. Los gobiernos también deben apoyar los procesos de monitoreo y evaluación, así como también determinar políticas e instituciones, como la verificación de resultados cuando el financiamiento está vinculado a resultados. Por último, los gobiernos deben dar a los BPD un mandato claro dentro de las actividades de mitigación, posiblemente incluso otorgándoles a estas actividades la misma prioridad que la que tradicionalmente le han dado a otros desafíos de desarrollo económicos y sociales.

5. Por último, se debería tomar en cuenta a los BPD en el diseño de la nueva arquitectura internacional para el financiamiento destinado a la mitigación del cambio climático. Concretamente, a medida que se desarrollen las modalidades operativas del Fondo Verde para el Clima, los aportes de los BPD en términos de lecciones aprendidas y experiencias previas en el financiamiento del sector privado podrían ser sumamente útiles.

Lograr un involucramiento exitoso de los BPD en la mitigación del cambio climático puede significar un paso fundamental en la transición en curso de estas instituciones desde su rol más tradicional (no sin imperfecciones) a un nuevo y más promisorio paradigma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGF (Grupo Asesor de Alto Nivel sobre Financiamiento para el Cambio Climático). 2010. "Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing". Nueva York: Naciones Unidas.
- Alide (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo). 2011. "Intervención de las IFD en el financiamiento a proyectos medioambientales". Informe técnico. Lima: Alide.
- Banco Mundial. 2010. *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011a. "IDB Public Sector CTF Proposal, Mexico Renewable Energy Program, Proposal III". Washington, D.C.: BID.
- . 2011b. "CTF Renewable Energy Financing Facility for Mexico (CTF-REFF)". Documento de información pública Nro. ME-L1109. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ME-L1109>.
- . s/f. Consulta de la página web en <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-11-30/mexico-will-boost-renewable-energy,9719.html>.
- Brown, J. y M. Jacobs. 2011. *Leveraging Private Investment: The Role of Public Sector Climate Finance*. Londres: Overseas Development Institute.
- Buchner, B., A. Falconer, M. Hervé-Mignucci, C. Trabacchi y M. Brinkman. 2011. "The Landscape of Climate Finance". San Francisco: Climate Policy Initiative. Disponible en <http://climatepolicyinitiative.org/publication/the-landscape-of-climate-finance/>.
- Caravani, A., S. Nakhooda, N. Bird y L. Schalatek. 2011. "Climate Finance Fundamentals, Regional Briefing: Latin America". Resumen Nro. 6. Londres: Overseas Development Institute y Heinrich Böll Stiftung North America. Disponible en <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7473.pdf>.
- Climate Focus. 2010. *The Handbook for Program of Activities: Practical Guidance to Successful Implementation*. Ámsterdam: Climate Focus.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 2007. *Investments and Financial Flows to Address Climate Change*. Nueva York: CMNUCC. Disponible en http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf.
- . 2010. *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*. Decisión Nro. 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1. Nueva York: CMNUCC. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.
- . 2011a. *Launching the Green Climate Fund*. Decisión Nro. 3/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add. Nueva York: CMNUCC. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>.

- . 2011b. *Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties*. Sesión decimoséptima FCCC/CP/2011/7 (septiembre). Nueva York: CMNUCC. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/07.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2008. *The Fiscal Implications of Climate Change*. Washington, D.C.: Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022208.pdf>.
- Höhne N., S. Khosla, H. Fekete y A. Gilbert. 2012. "Mapping of Green Finance Delivered by IDFC Members in 2011". Utrecht: Ecofys.
- PICC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático). 2007. *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Summary Report* (noviembre). Ginebra: PICC. Disponible en http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html
- Smallridge, D., J. J. Gomes y M. Rattinger. 2011. "Public Development Banks: Addressing the Challenges of Financing Climate Change Mitigation". Nota técnica No. IDB-TN-437. Washington D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37021655>.
- Smallridge, D. y F. de Olloqui. 2011. "A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks". Nota técnica No. IDB-TN-225. Washington D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35558811>.
- Ward, M. 2010. "Engaging Private Sector Capital at Scale in Financing Low Carbon Infrastructure in Developing Countries: Key Points Summary". Wellington, NZ: Global Climate Change Consultancy.

FINANZAS

La segunda edición de la serie *Instituciones para la gente* presenta a los bancos públicos de desarrollo de América Latina y el Caribe frente a un nuevo paradigma. En los últimos 10 a 15 años la región ha visto un avance importante de estas instituciones para lograr su gran potencial como instrumentos efectivos para apoyar políticas públicas. Si consolidan la trayectoria de mejora operacional y financiera y demuestran su impacto en el desarrollo, estarán en una excelente posición para enfrentar los desafíos más complejos, como el cambio climático y el desarrollo productivo.

A lo largo de los seis capítulos que lo componen, el estudio aborda el tema desde una perspectiva integral, analizando los aspectos institucionales necesarios y los instrumentos financieros y no financieros disponibles para poder consolidar el rol de los bancos públicos de desarrollo en el fomento del desarrollo con responsabilidad financiera y fiscal. El enfoque se estructura a partir de la respuesta a nuevos interrogantes que surgen de la coyuntura actual, relacionados con la relevancia de estas instituciones dentro de los sistemas financieros, las evaluaciones de impacto sobre su actuación y los nuevos retos y las oportunidades que tienen ante sí.

En suma, se trata de una obra de utilidad para los gobiernos y los bancos públicos de desarrollo, así como también para los académicos y formadores de opinión interesados en lograr un financiamiento sostenible para el bienestar de las generaciones actuales y futuras de la región

* * *

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una institución internacional creada en 1959 para promover el progreso económico y social en América Latina y el Caribe.

La **serie Instituciones para la gente** abarca publicaciones dedicadas al estudio de instituciones que mejoren el desempeño de los sectores público y privado. La serie responde al mandato del BID de construir y fortalecer instituciones en América Latina y el Caribe para el beneficio de todos los ciudadanos de la región..



www.iadb.org