



Documento de Enfoque

Evaluación Comparativo
de Tres Proyectos de Crédito
Ambiental



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-487

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	PREGUNTAS Y ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN	2
III.	EQUIPO Y CRONOGRAMA	7

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **El BID se ha esforzado de tiempo atrás por promover la inversión del sector privado en sectores clave mediante líneas de crédito para instituciones financieras intermediarias.** Como ejemplo cabe citar las líneas financieras para pequeñas y medianas empresas (PYME), sectores económicos concretos (como la agricultura), créditos hipotecarios o incluso tipos específicos de inversión (como “inversiones ambientales”). Recientemente se ha procurado fomentar mediante diversas líneas de crédito la adopción de prácticas “ambientales” o “sostenibles”. Estas líneas de “crédito ambiental” se han dirigido principalmente a proyectos de eficiencia energética y pequeños proyectos de energía renovable. En menor medida, también se han orientado a financiar la adopción de prácticas sostenibles en otros sectores (como transporte, agricultura, silvicultura o turismo).
- 1.2 **El desarrollo del crédito ambiental se produce en un contexto de aumento de las actividades relacionadas con el cambio climático y el sector privado.** En el caso del cambio climático, los primeros esfuerzos del Banco se remontan a la creación de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI) en 2007 y de un fondo conexo de múltiples donantes en 2008¹. En 2010, con ocasión del Noveno Aumento General (documento AB-2764), se fijó la meta de aumentar hasta el 25% para 2015 el financiamiento del BID destinado a iniciativas de cambio climático. En 2012 se creó una división de cambio climático (CCS) y se aprobó una estrategia propiamente dicha de cambio climático (documento GN-2609-1) para contribuir a hacer realidad las ambiciosas metas en ese ámbito incorporadas en el Noveno Aumento. De forma paralela, la labor del BID con el sector privado ha aumentado drásticamente desde los años noventa, cuando el Banco comenzó a reservar una parte de su cartera para el financiamiento sin garantía soberana. Desde el apoyo inicial a las empresas de servicios públicos, recién privatizadas a la sazón, la ventanilla del Banco para el sector privado ha ampliado su mandato, abarcando la concesión de préstamos y garantías a empresas privadas y, en especial, a intermediarios financieros².
- 1.3 **En 2010, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) creó una ventanilla especial de apoyo al financiamiento ambiental.** El programa beyondBanking “tiene como objetivo promover prácticas de sostenibilidad social, medioambiental y de gobierno corporativo entre intermediarios financieros de América Latina y el Caribe” (documento PP-82). El programa posee un pilar específico (planetBanking) concebido para financiar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. A través de

¹ La SECCI se estableció en marzo de 2007 (documento GN-2435-1) con cuatro pilares (energía renovables y eficiencia energética; biocombustibles; financiamiento del carbono, y adaptación al cambio climático) y un presupuesto de US\$35,5 millones para el período 2007-2009. En 2008 se creó un fondo fiduciario SECCI de múltiples donantes para complementar los recursos del Banco. En 2012, la unidad de energía sostenible y cambio climático se transformó en una división del Banco (documento GA-232-38, párrafo 2.43)

² En 1999 y en 2006 se propusieron estrategias específicas para trabajar con el sector financiero (documentos GN-1948-3 y GN-1948-4, respectivamente).

planetBanking, el BID ha aprobado 16 líneas de crédito y garantías por más de US\$700 millones en 11 países de la región. Este pilar constituye la principal fuente de crédito para fines ambientales en el sector privado del BID, aunque también se ha desarrollado una intensa labor en el marco de algunas líneas con garantía soberana mediante diversos bancos nacionales de desarrollo (como NAFIN y BANCOLDEX)³.

- 1.4 El presente documento esboza una evaluación en profundidad de tres proyectos del Banco para el sector privado relacionados con el financiamiento ambiental. El documento sirve de complemento a la *Evaluación de la acción del Grupo del BID* por medio de intermediarios financieros, un informe más amplio que se está elaborando en forma paralela, el cual analizará la cartera general de las líneas de crédito aprobadas por todas las ventanillas de los sectores público y privado del Banco.

II. PREGUNTAS Y ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN

- 2.1 **Tres consideraciones conectadas entre sí ayudarán a enmarcar el análisis de las tres líneas de crédito.** La primera y más general consiste en determinar la justificación para que un banco multilateral de desarrollo conceda financiamiento directo al sector privado. La segunda es establecer en qué condiciones una línea de crédito es el instrumento de predilección para la intervención de una institución tal en el sector privado. Por último, es importante examinar si una línea de crédito aborda efectivamente el cambio climático como un desafío de desarrollo.
- 2.2 **La justificación para que un banco multilateral de desarrollo conceda financiamiento al sector privado está vinculada a la existencia de una falla de mercado.** Si los mercados funcionaran de modo eficiente, todo proyecto cuya tasa de rentabilidad excediera el costo de los recursos podría presumiblemente obtener financiamiento de las instituciones financieras del sector privado. En tales circunstancias, la intervención del BID sería no sólo superflua sino posiblemente contraproducente, ya que el Banco estaría valiéndose de su posición privilegiada en los mercados financieros para competir deslealmente con instituciones financieras privadas. En la práctica, no obstante, muchos proyectos que generan altos rendimientos no logran obtener financiamiento a causa de fallas de mercado tales

³ La cartera de líneas de crédito ambiental aprobadas por CMF es casi tan grande como la de la ventanilla del sector privado.

como externalidades (p. ej. las emisiones de carbono⁴), ausencia de mercados (p. ej. falta de financiamiento a largo plazo) o asimetrías de información y sesgos de comportamiento⁵ (p. ej. desconocimiento o incertidumbre sobre los beneficios del proyecto). En general, diferentes fallas de mercado requerirían diferentes soluciones: las asimetrías de información podrían solventarse empleando unos pocos proyectos de demostración, los sesgos de comportamiento exigirían probablemente prohibiciones o subsidios, y la respuesta a la externalidad del cambio climático (a falta de un funcionamiento eficiente del mercado del carbono) precisaría también subsidios. Así pues, la pertinencia de la intervención del Banco depende crucialmente del grado en que el proyecto esté abordando una falla del mercado existente y de que el instrumento empleado sea el más indicado.

- 2.3 **En cuanto a la elección de instrumentos, las ventanillas del sector privado en un banco multilateral de desarrollo disponen de instrumentos variados como inversiones de capital, financiamiento de proyectos, préstamos empresariales y asistencia técnica para empresas o intermediarios financieros.** Al considerar la elección de instrumentos en los proyectos evaluados, OVE examinará las motivaciones de los intermediarios financieros y los obstáculos que deben afrontar para invertir en proyectos ecológicos (el Cuadro 1 presenta un esbozo preliminar de posibles motivaciones y obstáculos). En principio, las líneas de crédito a intermediarios financieros permiten que el Banco llegue a clientes de menor tamaño, con el consiguiente cobro por estos intermediarios de una comisión de

⁴ Las emisiones de carbono —un subproducto de las decisiones económicas— conducen al cambio climático y comportan un costo para el resto de la sociedad. Así pues, dichas emisiones son un ejemplo de manual de externalidad negativa. Una posible solución —aunque no la única— al problema de la externalidad es la creación de un mercado en el que ésta pueda ser objeto de transacción (véase Coase, Ronald H. (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics* 3 (1): 1–44). Ha habido varios intentos de crear mercados para las emisiones de carbono, que en su mayoría sólo han tenido un éxito parcial. La incertidumbre respecto de las futuras políticas climáticas ha supuesto un nivel muy bajo de precios del carbono (del orden de US\$5-US\$10 por tonelada de CO₂ en el mercado de California o el mercado europeo ETS), los cuales distan mucho de los US\$20-US\$25 considerados necesarios para generar un monto de inversiones privadas de US\$100.000 millones-US\$200.000 millones. (Véase por ejemplo el Informe del Grupo Asesor de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre Financiamiento para el Cambio Climático). Este desfase podría frenar algunas inversiones socialmente óptimas si su rentabilidad privada se sitúa muy por debajo de sus beneficios sociales. En general, la corrección de una externalidad requeriría, más que simple financiamiento, la concesión de recursos concesionales.

⁵ Las asimetrías de información pueden adoptar diversas formas. Puede darse el caso de que no todos los agentes dispongan de la misma información (los agentes no tienen conocimiento de cuánto están ahorrando) o incluso de que no perciban la información de igual modo debido a sesgos de comportamiento (p. ej. en contra de pequeños ahorros realizados durante un período prolongado). Así pues, es posible que incluso aquellas inversiones que teóricamente presentan alta rentabilidad privada queden finalmente sin realizar, independientemente de que la externalidad esté o no correctamente valorada. Por ejemplo, si bien se ha probado que el reemplazo de las bombillas tradicionales es una medida altamente rentable, cerca del 70% de las bombillas en los Estados Unidos no son de tipo ahorrador.

intermediación en forma de margen financiero⁶. Este mecanismo reposa sobre el supuesto implícito de que los intermediarios locales tienen ciertas ventajas sobre el BID que les permiten ser más eficientes. Especialmente por su mayor vinculación con los prestatarios finales, estos agentes pueden ser más eficientes al evaluar riesgos, limitar los costos de originación y seguimiento y reducir los costos generales de transacción de cada subpréstamo individual. La participación de un intermediario financiero también cambia la evaluación del riesgo para el banco multilateral, el cual asume en una línea de crédito el riesgo del intermediario financiero, mientras en el caso de subpréstamos individuales estaría asumiendo el riesgo del beneficiario final.

Cuadro 1. Incentivos, obstáculos e instrumentos para la intervención del BID

Motivaciones	Obstáculos	Posibles intervenciones del BID
Rentabilidad a corto plazo	Incertidumbre (demanda, rentabilidad y riesgos del proyecto)	Cooperación técnica (capacitación, investigación de mercados)
Posicionamiento estratégico y financiamiento a segmentos especializados (rentabilidad a largo plazo)	Alto costo de oportunidad de los recursos dados en préstamo	Préstamos y garantías
Prestigio y reputación	Costos fijos de abrir una línea ambiental (p.ej. nueva unidad operativa, capacitación)	Actividades de extensión y divulgación

- 2.4 **Con respecto a los resultados, los cambios en la cartera de los intermediarios financieros son una importante medida de la eficacia de las líneas de crédito ambiental.** Vale decir, las asignaciones de las carteras de los intermediarios financieros con líneas de crédito ambiental y sin ellas deberían ser diferentes en razón del financiamiento adicional suministrado en el marco de la intervención.
- 2.5 **Sobre la base de lo anterior, las dos principales preguntas a las que debe responder esta evaluación son:**

⁶ Un segundo beneficio potencial tiene que ver con el desarrollo del sector financiero local y los mercados financieros internos en general. Una explicación adecuada de la justificación de trabajar con bancos locales se ofrece en la política del Banco sobre operaciones globales de crédito. Aun cuando tales operaciones están garantizadas por los gobiernos (préstamos para inversión), en la práctica se conceden “a instituciones financieras intermediarias (IFI) o agencias similares de los países prestatarios, con el objeto de que éstas faciliten recursos mediante la concesión de créditos a subprestatarios finales para el financiamiento de proyectos multisectoriales, y cuando su tamaño no justifique la intervención directa del Banco” (PR-203). Los objetivos específicos de los programas de crédito global son (i) ampliar el suministro y el acceso al crédito por parte de las PYME; (ii) inducir a los intermediarios financieros a convertirse en instrumentos eficaces de movilización, y (iii) reforzar las capacidades técnicas, económicas, financieras y administrativas de los intermediarios financieros.

- (i) ¿Bajo qué condiciones son las líneas de crédito ambiental un instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de desarrollo asociados a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos?
- (ii) A la luz de la información empírica derivada de las tres operaciones específicas de crédito ambiental que se analizan, ¿lograron las líneas de crédito ambiental ampliar el acceso a financiamiento, así como la cantidad y calidad de las inversiones en mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos?

2.6 **En un primer momento, la evaluación examinará de manera general todas las líneas de crédito de SCF concedidas a intermediarios financieros entre 2008 y 2014 con el objetivo explícito de promover inversiones respetuosas del entorno.** Esto comprende 17 proyectos aprobados por un monto total de US\$763,5 millones (véase el Cuadro 2). La evaluación ayudará a esclarecer la visión del Banco sobre las líneas de crédito ambiental, las razones fundamentales que llevaron a articular este modelo de intervención, las condiciones particulares en las que se desarrollan las operaciones, las características generales de los proyectos y la relación entre estas líneas y otros instrumentos usados para hacer frente al cambio climático (como la cooperación técnica, los préstamos directos a empresas, etc.). Además del análisis documental, OVE entrevistará a especialistas del BID que hayan participado en la originación y ejecución de proyectos de este tipo. Se examinarán publicaciones pertinentes para la temática del crédito ambiental, lo que incluirá artículos consagrados al uso de las líneas de crédito como instrumento de desarrollo, la evolución de los mercados de financiamiento climático y las barreras para el desarrollo de mercados de eficiencia energética y energías renovables. Asimismo se incluirá un análisis contextual de cuestiones e impedimentos normativos en los países y de la labor de otros bancos multilaterales de desarrollo en esta esfera.

Cuadro 2. Lista de proyectos

Año	Número del proyecto	Nombre del proyecto	Tipo	Monto aprobado (US\$)
2008	PE-L1065	Programa de Financiamiento para Banco Continental	Préstamo	\$45.000.000
2009	DR-L1038	Mecanismo de Préstamo para BHD	Préstamo	\$17.500.000
2009	ME-L1069	Mecanismo Financiero con Fines Ecológicos para BBVA	Préstamo	\$40.000.000
2009	PN-L1056	Mecanismo Financiero con Fines Ecológicos para Banco General	Préstamo	\$20.000.000
2010	AR-L1116	Mecanismo de Financiamiento Sostenible para Banco Galicia y Buenos Aires S.A.	Préstamo	\$30.000.000
2010	CR-L1044	Mecanismo de Financiamiento para Banco Promérica	Préstamo	\$15.000.000
2010	HO-L1067	Mecanismo Financiero Sostenible para Banco Ficohsa	Préstamo	\$10.000.000
2011	CH-L1065	Banco BICE - access2services Facility	Préstamo	\$50.000.000
2011	CO-L1104	Mecanismo de garantías de Bancolombia para proyectos ecológicos	Garantía	\$30.000.000
2011	HO-L1077	Green Line Banco Atlántida	Préstamo	\$20.000.000
2011	RG-L1038	Mecanismo de Financiamiento para Banco BESI	Préstamo	\$50.000.000
2012	RG-L1033	Fondo de Energía Emergente de Latinoamérica II, L.P.	Préstamo	\$30.000.000
2012	RG-L1047	Green Line Banco Itaú BBA S.A. *Filial Nassau*	Préstamo	\$100.000.000
2013	ME-L1136	Fondo Balam I, L.P.	Préstamo	\$50.000.000
2014	BR-L1391	Alianza con Banco Pine para la implementación de una línea con fines ecológicos	Préstamo	\$75.000.000
2014	ME-L1150	Mercados de capitales, una solución para el financiamiento de la eficiencia energética	Garantía	\$127.077.181
2014	BR-L1413	Alianza con Banco ABC Brasil para financiamiento con fines ecológicos	Préstamo	\$100.000.000

2.7 **El núcleo de la evaluación consistirá en el análisis detallado de tres proyectos de crédito ambiental, cada uno de los cuales dará lugar a un estudio de casos específico.** OVE seleccionó las operaciones CR-L1044 (Costa Rica), CO-L1104 (Colombia) y CH-L1065 (Chile), considerando que las mismas se ejecutaron en entornos diversos en términos de tamaño del mercado, nivel de profundidad financiera y políticas públicas frente al cambio climático. Estas operaciones se evaluarán en función de sus objetivos particulares, según conste en cada propuesta de préstamo.

2.8 **El análisis comparativo de los proyectos abordará las dimensiones de pertinencia, efectividad y sostenibilidad.** Dicho análisis incluirá: (i) un examen de toda la documentación disponible (como análisis de debida diligencia, documentación de los préstamos, criterios de elegibilidad para la concesión de subpréstamos, documentos de supervisión de cartera, informes de supervisión e informes ampliados de supervisión de proyectos, en función de la disponibilidad), así como de operaciones conexas de préstamo y cooperación técnica; (ii) entrevistas con los equipos de originación y supervisión de cartera del BID, tanto en la Sede

como en las Representaciones; (iii) entrevistas sobre el terreno con clientes y especialistas clave que puedan proporcionar información en cada país; (iv) un análisis detallado del mercado en que se ha desarrollado cada operación, empleando fuentes cualitativas y cuantitativas de información; (v) un análisis exhaustivo de los subpréstamos y proyectos individuales asociados a cada operación de crédito ambiental, realizando siempre que sea factible visitas sobre el terreno y entrevistas con beneficiarios finales, para evaluar el grado real en que la intervención ha permitido mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, y (vi) un examen de las políticas y salvaguardias ambientales y sociales, su conformidad con las políticas del BID, y la coherencia y verificabilidad de las metas de desempeño ambiental de estas líneas de crédito.

- 2.9 **Los estudios de casos prácticos permitirán identificar las barreras específicas para la participación privada en proyectos de energía renovable y eficiencia energética en cada país, así como determinar si las operaciones de crédito ambiental ayudaron a superar dichas barreras.** Se usará información pública e informes comerciales de crédito (de haberlos) para verificar las condiciones de mercado previas a la introducción de las líneas de crédito y la evolución del mercado después de cada proyecto. En la revisión de los proyectos se esclarecerá asimismo si las decisiones de cartera de los intermediarios financieros se vieron modificadas por la intervención del BID y, en concreto, si finalmente los intermediarios financiaron un mayor número de préstamos ambientales a raíz de la mejora de su capacidad para seleccionar, evaluar y supervisar préstamos de este tipo gracias al financiamiento del BID.

III. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 3.1 La elaboración del informe estará a cargo de un equipo integrado por Juan Manuel Puerta, Carlos Morales-Torrado, David Suárez y Ana Ramírez-Goldin. Su conclusión está prevista para mediados de 2015, con miras a aportar insumos para un informe de mayor amplitud actualmente en preparación, titulado *Evaluación de la acción del Grupo del BID* por medio de intermediarios financieros.