

Documento de Enfoque

Evaluación de los Instrumentos de Garantía en el Grupo BID

Copyright © [2021] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2021**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

Julio 2021

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO.....	1
III.	GARANTÍAS EN EL GRUPO BID	6
IV.	OBJETIVO, ALCANCE, PREGUNTAS Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN.....	11
	A. Objetivo y alcance	11
	B. Preguntas de evaluación.....	12
	C. Métodos.....	13
V.	EQUIPO DE OVE Y CALENDARIO.....	14

REFERENCIAS

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PYME	pequeña y mediana empresa
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Este documento de enfoque define los objetivos, el alcance y la metodología de la evaluación que realizará la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de los instrumentos de garantía en el Grupo BID¹.** La evaluación se incluye en el Programa de Trabajo para 2020-2021 de OVE (documento [RE-543-2](#)) para responder al interés de los Directorios Ejecutivos del BID y de BID Invest en analizar si las garantías podrían desempeñar una función más importante en la prestación de apoyo a los clientes del Grupo BID y para extraer lecciones de la experiencia del Grupo BID con las garantías. Esta primera evaluación de OVE de los instrumentos de garantía se realizará en un momento en que el Grupo BID y sus prestatarios están buscando formas innovadoras de movilizar financiamiento adicional para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cumplir el Acuerdo de París. De hecho, en 2020, el número de garantías aprobadas fue el más alto en la historia del Grupo BID.
- 1.2 **El objetivo de la evaluación es determinar la función que las garantías del Grupo BID² han desempeñado en la prestación de apoyo a sus clientes, analizar si estas podrían desempeñar una función más importante de cara al futuro y extraer lecciones y recomendaciones.** La evaluación examinará por separado las garantías emitidas por el BID y por BID Invest (y sus organizaciones predecesoras) y se centrará en las garantías a largo plazo emitidas entre 2005 y 2020.
- 1.3 **El resto del documento de enfoque está estructurado como se indica a continuación.** La Sección II ofrece contexto sobre los aspectos legales y financieros de las garantías y la Sección III describe brevemente la experiencia del Grupo BID en relación con estas. La Sección IV describe el alcance y los métodos de la evaluación y la Sección V presenta el equipo de evaluación y el calendario. El Anexo I contiene una matriz de evaluación y los Anexos II y III enumeran, respectivamente, las garantías con y sin garantía soberana.

II. CONTEXTO

- 2.1 **Aunque esta será su primera evaluación sobre los instrumentos de garantía, en trabajos anteriores OVE ha abordado ciertos aspectos del uso de estos instrumentos.** Por ejemplo, en su evaluación del trabajo del Grupo BID efectuado a través de intermediarios financieros (documento [RE-486-2](#)) recomendó crear un enfoque estratégico que considere en qué condiciones es apropiado el uso de instrumentos alternativos (como inversiones de capital, garantías u operaciones de cooperación técnica) para apoyar a esos intermediarios. En su estudio reciente sobre instrumentos de

¹ Como parte de esta evaluación, OVE elaboró un documento de referencia que describe las principales características de las garantías del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) del BID.

² Aunque el BID y BID Invest son entidades jurídicas separadas y emiten garantías por derecho propio, por razones prácticas, este documento de enfoque hará referencia al Grupo BID cuando se plantee un aspecto aplicable a ambas instituciones.

financiamiento con garantía soberana (documento [RE-549](#)), OVE solo analizó brevemente el uso de garantías debido a que el número de garantías con garantía soberana era reducido y a que la presente evaluación ya estaba programada. Durante la discusión de ese informe, los Directores señalaron la necesidad de identificar los motivos del limitado uso de las garantías.

- 2.2 **La emisión de garantías ha formado parte de los mandatos explícitos del BID y de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) desde que se crearon** (el BID en 1959 y la CII en 1986). Sin embargo, recién en 1995 el BID aprobó su primera política de garantías (documento [GN-1858-2](#)). Esto ocurrió más o menos en el mismo período en que otros bancos multilaterales de desarrollo introdujeron políticas de garantía nuevas o actualizadas, por ejemplo, el Banco Mundial (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento) en 1994, la Corporación Financiera Internacional en 1988 y el Banco Africano de Desarrollo en 2000 (Humphrey y Prizzon, 2014). Mientras tanto, la CII (y, posteriormente, BID Invest) había trabajado con garantías en el marco de su política operativa aprobada inicialmente en 2007 (documento [CII/GP-15-8](#)) y actualizada varias veces en los años siguientes (la última actualización tuvo lugar en 2017, documento [CII/GP-15-18](#)).

Recuadro 2.1. Definición de una garantía

Una garantía es una promesa legal hecha por un tercero (garante) para cubrir la deuda de un prestatario u otro tipo de responsabilidad en caso de incumplimiento del prestatario. Las garantías pueden utilizarse para garantizar diversas transacciones, por ejemplo, bonos, préstamos o pagos a concesionarios, y pueden cubrir los intereses, el principal y otros pagos (véanse también ejemplos en los Anexos II y III).

Un ejemplo elemental que ilustra el funcionamiento de una garantía para un préstamo bancario sería el siguiente: El cliente X (el deudor) solicita un préstamo de una determinada cantidad de dinero a un prestamista privado Y (el prestamista, en este ejemplo un banco) y acepta reembolsar el préstamo en un determinado período, con intereses. El BID (garante) asume el compromiso contractual de que, si el cliente X no reembolsa el préstamo a tiempo ni en su totalidad, cumplirá sus obligaciones según los términos del contrato de préstamo original, de forma que el prestamista Y quede resarcido plenamente. En el acuerdo de garantía o en un contrato separado se especificarían los términos y condiciones en que el garante (el BID) recuperaría del cliente X el dinero que pagó (Humphrey y Prizzon, 2014).

- 2.3 **Las garantías mejoran la solvencia de un instrumento de inversión debido a la promesa del garante (el Grupo BID en este caso) de pagar en caso de incumplimiento del deudor garantizado.** El uso de garantías permite a los prestatarios acceder a fuentes de capital que de otro modo no habrían estado disponibles o acceder al capital en condiciones más favorables, por ejemplo, un tipo de interés más bajo o un plazo más largo. Una garantía puede respaldar diferentes instrumentos de deuda, como préstamos o títulos de mercados de capitales. A diferencia de un seguro, una garantía implica a tres partes (garante, deudor y prestamista) en lugar de dos (asegurador y asegurado) y a menudo se adapta a una transacción específica en vez de tener una cobertura estandarizada (Humphrey y Prizzon, 2014); en la práctica, el seguro de crédito para préstamos a mediano o largo plazo puede adaptarse para generar beneficios similares.
- 2.4 **Las garantías con garantía soberana proporcionadas por el BID y las garantías sin garantía soberana proporcionadas por BID Invest difieren en algunos aspectos.** Los clientes sin garantía soberana (deudores) suelen ser

clientes privados o, en algunos casos, entidades públicas que no se benefician de una garantía soberana completa, mientras que los clientes con garantía soberana son siempre entidades públicas con una garantía soberana completa. Las garantías con garantía soberana requieren una contragarantía soberana, que adquiere importancia si se ejecuta la garantía. En este caso, la entidad soberana tendría que reembolsar al BID cualquier pago realizado en virtud de la garantía, lo que convertiría la garantía en un préstamo con garantía soberana (documento [GN-2729-2](#)). Por otro lado, las garantías sin garantía soberana no siempre requieren una contragarantía privada, sino que pueden bastar otras formas de acuerdos de garantía para asegurar el reembolso a BID Invest si se ejecuta la garantía.

2.5 El Grupo BID ofrece diferentes tipos de garantías. El BID ofrece garantías parciales de crédito y garantías parciales de riesgo³. Las garantías parciales de riesgo cubren obligaciones solo si se ejecutan debido a un suceso específico (por ejemplo, riesgos relacionados con la convertibilidad y transferibilidad de la moneda, incumplimiento de contratos o expropiación) y se vinculan tradicionalmente con asociaciones público-privadas en infraestructura (BID, 2013). Por otro lado, las garantías parciales de crédito pueden ejecutarse independientemente del suceso subyacente que haya dado origen al incumplimiento y una vez que las obligaciones crediticias (por ejemplo, los intereses y el principal) han dejado de pagarse (Pereira dos Santos y Kearney, 2018). Al producirse un suceso activador, definido en el respectivo acuerdo de garantía, el BID estaría obligado a pagar el crédito a favor del beneficiario. Aunque las garantías pueden cubrir hasta el 100% de toda la transacción, a menudo cubren menos y, por ello, se denominan garantías “parciales” (véase Humphrey y Prizzon, 2014). BID Invest también proporciona garantías parciales de crédito que cubren hasta el 100%⁴, además de garantías corporativas y cartas de crédito contingente de garantías a primer requerimiento para el riesgo financiero, crediticio y de desempeño.

2.6 Las garantías pueden ser útiles para movilizar recursos privados que contribuyan a hacer frente a la pandemia de COVID-19, concretar la Agenda 2030 y cumplir el Acuerdo de París. Los actuales niveles de asistencia oficial para el desarrollo no bastarán por sí solos para recaudar los US\$4 billones que, según estimaciones, se necesitan anualmente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (UNCTAD, 2014). La iniciativa De Miles de Millones a Billones del BID, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo tiene por finalidad movilizar financiamiento privado para lograr esos objetivos (Banco Asiático de Desarrollo et al., 2015). Hasta ahora, las garantías ya han desempeñado una función importante en la movilización de recursos del sector privado para el financiamiento para el desarrollo⁵, pero su uso tendría que ampliarse considerablemente a fin de alcanzar los objetivos mencionados.

³ Las garantías del BID con garantía soberana se proporcionan a través de un instrumento de garantía flexible que puede configurarse como garantía parcial de riesgo o garantía parcial de crédito.

⁴ Cuando BID Invest proporciona cobertura total, se denomina garantía total de crédito.

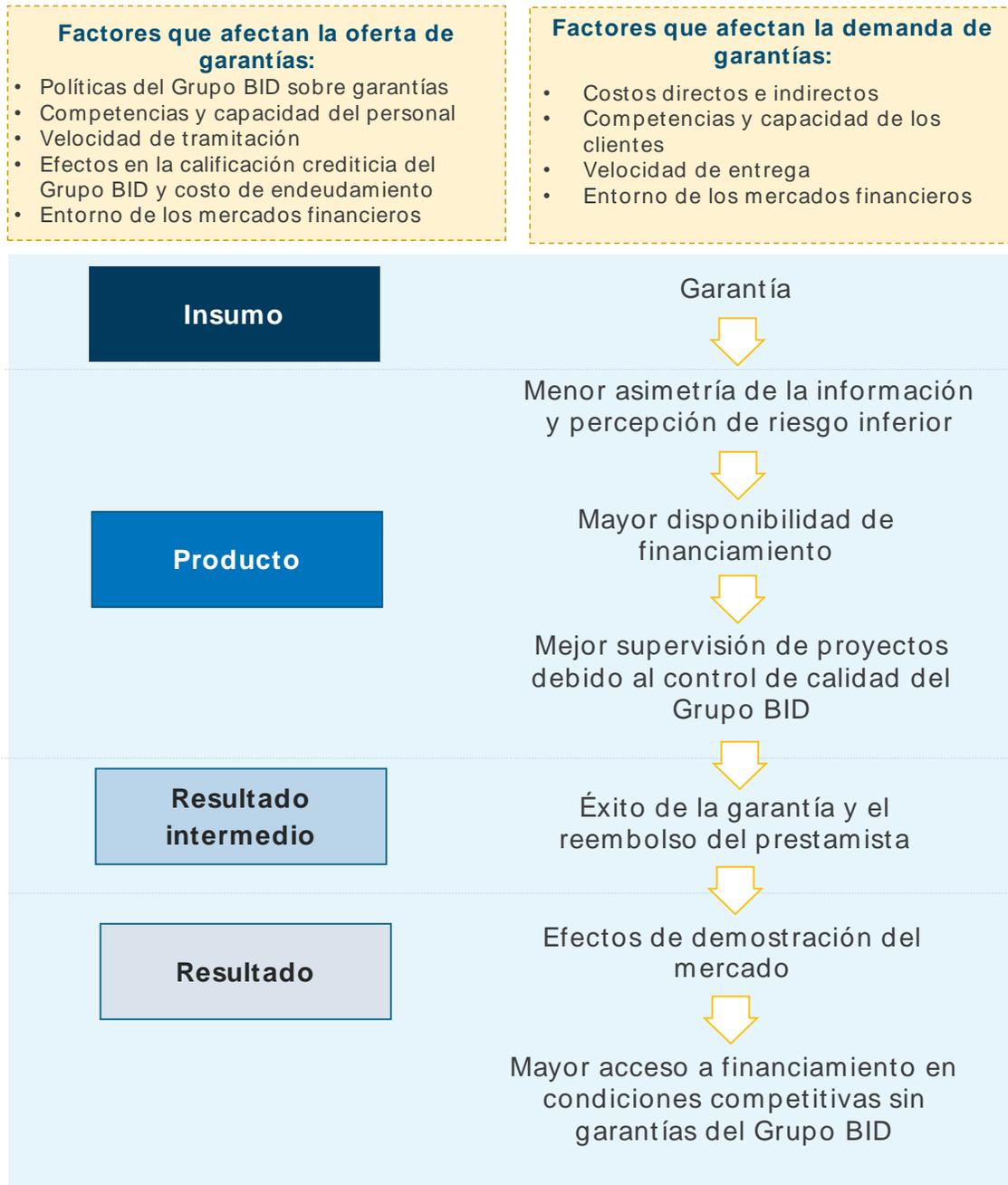
⁵ De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), el 44% de los US\$81.100 millones movilizados del sector privado en 2012-2015 mediante intervenciones oficiales de financiamiento para el desarrollo incluyó el uso de garantías.

- 2.7 **El Grupo BID tiene ciertas ventajas comparativas para proporcionar garantías.** En primer lugar, el Grupo BID tiene una sólida calificación crediticia que se aprovecha a través de las garantías para ofrecer a sus clientes costos más bajos, plazos más largos o mayor financiamiento que el que recibirían sin una garantía. En segundo lugar, la participación del Grupo BID en un proyecto mediante una garantía puede dar a otros inversionistas más seguridad para que concedan financiamiento, ya que pueden considerar la pericia técnica del Grupo, su capacidad de seguimiento y su mejor conocimiento del país-sector como un incentivo para invertir (Chelsky et al., 2013; Ratha, 2001; Gurría et al., 2001). En tercer lugar, y quizás el factor más importante, está su estrecha y larga relación con los gobiernos de América Latina, lo cual dota al Grupo BID de una comprensión profunda de los riesgos políticos, normativos e institucionales (Hainz y Kleimeier, 2012). Por lo tanto, la garantía sirve a los prestamistas privados como señal de la evaluación realizada por el Grupo BID de la capacidad y voluntad del prestatario para pagar su deuda. Además, en el caso del financiamiento de proyectos, como ocurre en otros tipos de participación del Grupo BID, la garantía es una señal para los prestamistas de la opinión positiva del Grupo sobre la capacidad institucional del prestatario y su compromiso con el proyecto (Morris y Shin, 2006; Basílio, 2014).
- 2.8 **Las garantías pueden diseñarse para centrarse en riesgos específicos y ayudar a mitigar fallas del mercado como la información asimétrica entre prestamistas y prestatarios.** La información asimétrica puede crear diferentes percepciones y evaluaciones del riesgo que pueden obstaculizar el desarrollo de mercados financieros e impedir que los prestatarios accedan a determinados mercados. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ayudar a corregir esas fallas del mercado reduciendo el alcance de la información asimétrica y mitigando los riesgos políticos, normativos y de desempeño (Pereira dos Santos y Kearney, 2018). Además de ofrecer cobertura frente al impago, dichos bancos están bien posicionados para dar garantías contra los riesgos que las aseguradoras comerciales no pueden o no desean cubrir (por ejemplo, expropiación o devaluación de la moneda)⁶.
- 2.9 **Una ventaja clave de las garantías del Grupo BID con respecto a sus préstamos directos es su potencial para promover el desarrollo de los mercados financieros atrayendo financiamiento.** Muchos inversionistas y bancos internacionales no están dispuestos a invertir en determinados mercados emergentes o países en desarrollo (o en un sector específico de esos países) porque no disponen de información sobre ellos o porque estos países carecen de un historial de actividades en mercados financieros privados. Los inversionistas podrían estar dispuestos a invertir en estos países (o sectores) si una garantía del Grupo BID cubriera total o parcialmente los riesgos que se corren. En estas circunstancias, la garantía serviría para reducir los riesgos del inversionista y mitigar las asimetrías de información y daría a los mercados la tranquilidad de que el Grupo BID participa en el seguimiento del desempeño. En consecuencia, el prestatario recibiría financiamiento que, de otro modo, no habría estado disponible o lo habría estado en condiciones menos favorables.

⁶ En 2004, el Directorio aprobó nuevas directrices que permitieron al BID emitir garantías con garantía soberana para entidades del sector público en moneda local (documento [CF-121](#)).

- 2.10 **Las garantías del Grupo BID podrían ayudar a los prestatarios a incursionar en nuevos mercados financieros.** Los ayudarían a conocer estos mercados y adquirir la experiencia necesaria para aprovecharlos. Quizá lo más importante es que les permitirían darse a conocer y establecer relaciones con los mercados financieros, crear un historial y ganarse la confianza de entidades financieras. Con el tiempo, esto podría inducir un ciclo virtuoso que reduciría la necesidad de intervenciones multilaterales (Humphrey y Prizzon, 2014; CSIS, 2019). Finalmente, los prestamistas podrían estar más inclinados a conceder financiamiento a clientes del Grupo BID con menos necesidad de reforzar la calidad crediticia debido a la experiencia positiva.
- 2.11 **Las características de las garantías presentadas constituyen la base de una teoría del cambio para las garantías (mostradas en el Gráfico 2.1) que se utilizarán como marco para guiar las preguntas de evaluación (véase la Sección IV B).** La emisión de una garantía depende en gran medida de un conjunto de factores por el lado de la oferta y de la demanda, que figuran en los recuadros amarillos de la teoría del cambio. Los clientes del Grupo BID solicitarán una garantía cuando estos factores estén alineados y si la garantía facilita las condiciones, por ejemplo, menor costo o más recursos, o un proceso de movilización menos oneroso. Las garantías pueden reducir las asimetrías de información, ayudar a los prestatarios a crear un historial en los mercados o reducir el riesgo de un instrumento específico para atraer a inversionistas que de otro modo no habrían estado dispuestos a invertir o no habrían podido hacerlo. El Grupo BID proporciona entonces una garantía (**insumo**) que cubre algunos o todos los riesgos. Gracias a esta reducción del riesgo, el prestatario podrá obtener financiamiento adicional o más económico (**producto**), incluso teniendo en cuenta las comisiones de garantía del Grupo. Un factor adicional que funciona como incentivo o da seguridad para que los prestamistas participen en la transacción es que el Grupo BID hará un control de calidad continuo del proyecto y velará por el cumplimiento de normas ambientales, sociales y de gobernanza corporativa de alto nivel. Un **resultado intermedio** satisfactorio sería que la garantía expirara sin ser ejecutada (es decir, que el prestatario cumpliera sus obligaciones en su totalidad y que el Grupo no tuviera que realizar ningún pago). A largo plazo, posiblemente después de varias operaciones de ese tipo, algunos clientes pueden crear un historial y estar en condiciones de aprovechar los mercados de capitales sin reforzar la calidad crediticia multilateral (**resultado**) gracias a un efecto de demostración del mercado.

Gráfico 2.1. Teoría del cambio para el uso de garantías



Fuente: OVE.

III. GARANTÍAS EN EL GRUPO BID

3.1 Aunque las garantías se han contemplado como instrumento en los documentos constitutivos tanto del BID como de la CII, su uso ha sido moderado. Entre 1997 y diciembre de 2020, el Grupo BID ha otorgado garantías con una cobertura de alrededor de US\$4.700 millones. En el período de

evaluación, es decir, desde 2005, se aprobaron 70 garantías de largo plazo, con una cobertura de unos US\$3.800 millones, que incluyen 65 operaciones de garantía sin garantía soberana con una cobertura de US\$2.600 millones y cinco garantías con garantía soberana con una cobertura de aproximadamente US\$1.200 millones. El monto promedio de una garantía sin garantía no soberana en el período de evaluación ha sido de US\$40,3 millones, cifra muy por debajo del volumen promedio de transacciones de garantía con garantía soberana de US\$240 millones. El volumen total de garantías representó menos del 5% de los más de US\$100.000 millones de financiamiento otorgado por el Grupo BID en el período de evaluación⁷. Esta sección presenta la evolución y los principales aspectos de las garantías del Grupo del BID (enumeradas en los Anexos II y III).

- 3.2 El Grupo BID ha aprobado garantías sin garantía soberana en 14 países, mientras que las garantías con garantía soberana se han aprobado en cinco países.** Asimismo, ha aprobado, en promedio, alrededor de cuatro garantías sin garantía soberana al año, con un valor promedio anual garantizado de US\$159,6 millones. El número de garantías sin garantía soberana y los montos correspondientes (incluidos OMJ, SCF, la CII y BID Invest) han variado considerablemente a lo largo de los años. Por ejemplo, en 2007 seis operaciones garantizaron más de US\$900 millones⁸, que se redujeron a unos US\$54,6 millones y cuatro operaciones en los dos años siguientes durante la crisis financiera mundial (Gráfico 3.1). Análogamente, el tamaño promedio de las garantías también varió, pasando de US\$151 millones en 2007 a US\$4,9 millones en 2020 (véase el Gráfico 3.2). El monto promedio de las garantías con garantía soberana ha sido de US\$240 millones, con más del 65% del volumen aprobado en 2018 (el Anexo II contiene información detallada).
- 3.3 Las políticas de cargos financieros y las necesidades de capital para garantías son similares a las de los préstamos.** Al igual que en el caso de los préstamos, BID Invest utiliza para sus garantías cargos financieros basados en el mercado, mientras que el BID aplica a las garantías el margen de financiamiento del Capital Ordinario, que se fija anualmente. Los cargos financieros de las operaciones del Grupo BID se basan en el principio de neutralidad entre ingresos netos y préstamos, lo que significa que las operaciones (préstamos o garantías) que requieren el mismo monto de capital deben generar un nivel equivalente de ingresos (Humphrey y Prizzon, 2014; Pereira dos Santos y Kearney, 2018). Por consiguiente, los cargos financieros se rigen por las normas de capital del Grupo BID que, en general, exigen que el BID y BID Invest asignen a una garantía el mismo monto de capital que a un préstamo equivalente⁹. El fundamento de esta norma es que, si se ejecuta una garantía, se pondría en riesgo el mismo monto de capital del Grupo BID que el desembolso de un préstamo equivalente¹⁰.

⁷ Según la información de que dispone OVE, BID Lab no ha emitido ninguna garantía hasta la fecha.

⁸ Las tres mayores operaciones de garantía se aprobaron en 2007: dos por US\$200 millones y una por US\$400 millones. Ese mismo año se aprobó una cuarta operación, por US\$100 millones.

⁹ En algunos casos, el capital necesario para garantías puede ser menor, por ejemplo, un 20% para garantías relacionadas con el comercio.

¹⁰ La evaluación estudiará hasta qué punto otros bancos multilaterales de desarrollo tienen normas similares sobre cargos financieros y cómo se aplican.

- 3.4 **Las garantías en el BID tienen el mismo impacto que un préstamo en el monto global de financiamiento para un país.** Los préstamos y las garantías se contabilizan en el monto anual de aprobaciones para un país (monto global para un país) en una proporción de 1 a 1, es decir, el uso de una garantía o de un préstamo por el mismo monto tiene el mismo impacto en el monto global de financiamiento para un país. Por consiguiente, desde la perspectiva de los prestatarios, las garantías no permiten que el financiamiento del BID “sobrepase los límites”, salvo por su capacidad de atraer financiamiento privado¹¹.
- 3.5 **Las garantías del Grupo BID podrían crear costos de transacción para el prestatario con respecto a la obtención de una garantía de una institución financiera privada.** Por ejemplo, las garantías del Grupo del BID pueden incluir normas sobre condiciones de la política macroeconómica, salvaguardias, adquisiciones, gestión financiera, evaluación de proyectos y efectividad en el desarrollo que exceden lo que exigirían instituciones financieras privadas, lo cual genera costos adicionales (véanse también los documentos [GN-2729-4](#), [CII/GP-15-8](#) y Humphrey y Prizzon, 2014). En el caso de garantías con garantía soberana, los costos de transacción pueden ser aún más elevados, ya que requieren una contragarantía¹² por parte del gobierno, en sí misma otra transacción que a veces requiere la ratificación del Congreso y podría aumentar dichos costos.
- 3.6 **Las garantías sin garantía soberana han sido utilizadas en su mayoría por clientes cercanos al grado de inversión.** Como se muestra en el Gráfico 3.3, los clientes de países como México, Brasil, Colombia o Paraguay han utilizado garantías ocho o más veces, mientras que en otros 16 países los clientes las han utilizado solo una vez o nunca lo han hecho. Esta experiencia parece indicar que el instrumento es más atractivo para prestatarios que están cerca de la cúspide del grado de inversión, probablemente porque las garantías del Grupo BID ayudan a elevar la calificación de las transacciones a grado de inversión (véanse Humphrey y Prizzon 2014, y Banco Mundial 2014). Cuando se alcanza el grado de inversión, se suele atraer a más inversionistas, ya que a muchos de ellos solo se les permite invertir en activos con grado de inversión (véase, por ejemplo, Banco Mundial 2014). El aumento de la oferta de financiamiento puede dar lugar a una importante reducción de costos para el cliente. Por otro lado, para muchos prestatarios con calificaciones crediticias muy por debajo o por encima del grado de inversión, la posible mejora de los términos financieros de una transacción garantizada puede ser inferior al costo de la garantía del Grupo BID (Humphrey y Prizzon, 2014). La evaluación estudiará más a fondo las posibles razones de la concentración geográfica.
- 3.7 **Las garantías sin garantía soberana se han utilizado principalmente en tres sectores: energía, transporte y finanzas (véase el Gráfico 3.4).** Estos tres sectores representan por sí solos el 88% del volumen de aprobación de garantías no soberanas. Las garantías para proyectos de energía y transporte abarcan sobre todo operaciones de financiamiento de proyectos, mientras que las

¹¹ La evaluación estudiará el modo en que los bancos multilaterales de desarrollo contabilizan las garantías en sus asignaciones a los países y en sus cálculos de las exposiciones a los países.

¹² Si el Banco debe hacer un pago a un gobierno en virtud de la garantía, el monto correspondiente se convierte en un préstamo que el gobierno en cuestión tiene que reembolsarle.

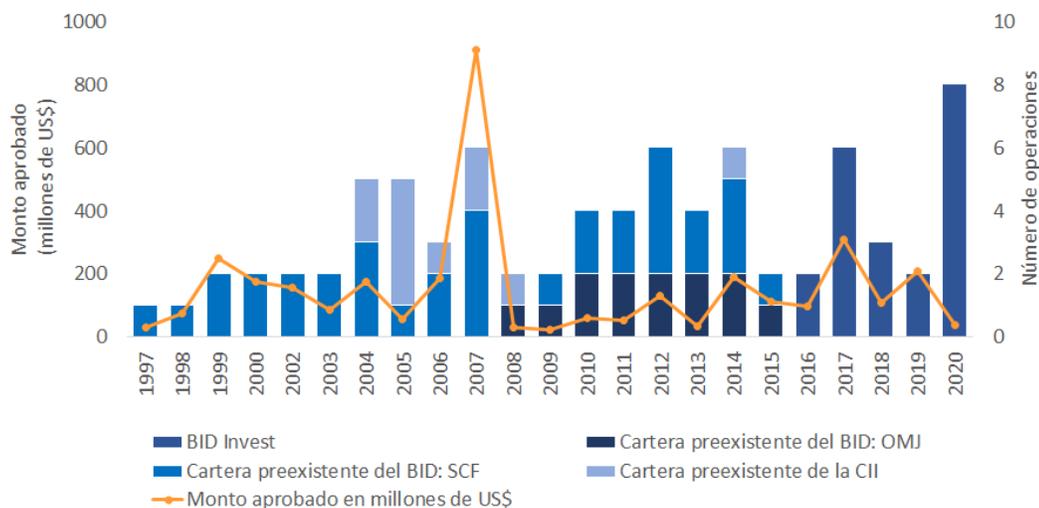
garantías para operaciones del sector financiero están destinadas a la inyección de liquidez en instituciones financieras, las líneas de almacenamiento de instrumentos hipotecarios y las estructuras de titulización. En cuanto al número de operaciones, el panorama es ligeramente distinto: 39 garantías en el sector financiero representan casi la mitad de todas las garantías y solo un tercio del volumen de aprobación (US\$1.148,2 millones), seguidas de 15 garantías en el sector energético (US\$969 millones), seis garantías en el sector de transporte y cinco garantías en el sector de vivienda y desarrollo urbano. Las seis operaciones del sector de transporte representan aproximadamente un tercio del volumen de garantías (US\$975 millones), mientras que las cinco de desarrollo urbano y vivienda corresponden solo a US\$41 millones¹³.

- 3.8 **Además de las garantías a largo plazo en que se centra esta evaluación, BID Invest también ofrece garantías a corto plazo en el marco del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP).** El TFFP se puso en marcha en 2005 y ofrece préstamos y garantías a bancos locales para financiar carteras de transacciones de comercio exterior elegibles. Las garantías del TFFP tienen por finalidad conceder financiamiento al comercio exterior a corto plazo, por lo que sus objetivos son diferentes a los de las garantías con y sin garantía soberana que constituyen el tema central de esta evaluación. Además, las garantías del TFFP tienen una estructura diferente a la de otras garantías con y sin garantía soberana: son mucho más pequeñas (alrededor de US\$2,5 millones en promedio), su plazo es muy corto (menos de 365 días), consisten en transacciones estandarizadas muy frecuentes que tienen requisitos administrativos simplificados y generalmente se tramitan en unos días (OVE, 2016)¹⁴. Esta evaluación revisará las características más destacadas del TFFP para determinar si se pueden extraer lecciones para garantías a más largo plazo, pero no examinará garantías individuales de este programa.

¹³ En una evaluación de OVE de 2016 sobre el trabajo del Grupo BID efectuado a través de intermediarios financieros, se determinó que las garantías representaban el 2% o menos de la cartera de préstamos para pequeñas y medianas empresas, financiamiento verde y apoyo a la liquidez, pero que correspondían a una mayor proporción de la cartera de vivienda (alrededor del 11%).

¹⁴ A pesar de estas importantes diferencias, esta evaluación revisará la experiencia adquirida por el Grupo BID en relación con las garantías del TFFP para identificar lecciones que puedan ser útiles para entender y quizás mejorar las garantías con y sin garantía soberana. Esta revisión se basará en los hallazgos pertinentes de OVE de 2016, así como en una nota de antecedentes que se preparará para esta evaluación.

Gráfico 3.1. Garantías sin garantía soberana - montos anuales de aprobación de las garantías (eje izquierdo) y número de operaciones (eje derecho)



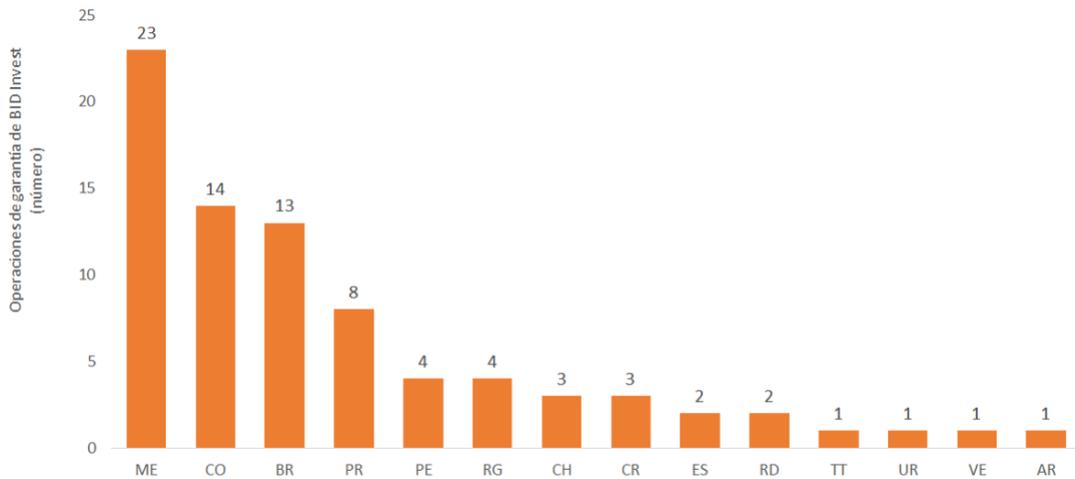
Fuente: OVE, sobre la base del Repositorio de Datos del BID.

Gráfico 3.2. Monto promedio garantizado por operación sin garantía soberana



Fuente: OVE, sobre la base del Repositorio de Datos del BID.

Gráfico 3.3. Número de operaciones sin garantía soberana por país (1997-2020)

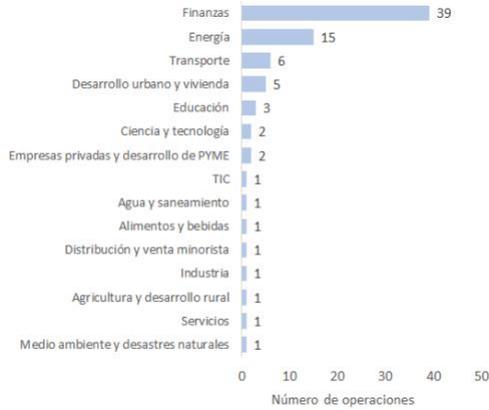


Fuente: OVE, sobre la base del Repositorio de Datos del BID.

Nota: ME=México, CO=Colombia, BR=Brasil, PR=Paraguay, PE=Perú, RG=Regional, CH=Chile, CR=Costa Rica, ES=El Salvador, RD=República Dominicana, TT= Trinidad y Tobago, UR=Uruguay, VE=Venezuela y AR=Argentina.

Gráfico 3.4. Distribución sectorial de las garantías sin garantía soberana (1997-2020)

A. Número de operaciones



B. Monto aprobado en millones de US\$



Fuente: OVE, sobre la base del Repositorio de Datos del BID.

IV. OBJETIVO, ALCANCE, PREGUNTAS Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN

A. Objetivo y alcance

4.1 El objetivo de la evaluación es analizar la función que las garantías han desempeñado en la prestación de apoyo a clientes del Grupo BID y extraer lecciones y recomendaciones sobre si las garantías podrían desempeñar una función más destacada y cómo hacerlo. La evaluación examinará el

desempeño de las garantías en cuanto a la reducción del costo de los préstamos para clientes del Grupo BID y el impacto que tuvieron las garantías en el tiempo que llevó captar fondos. También investigará los factores de demanda y oferta que afectan el uso de garantías. La evaluación no examinará los resultados de los programas y proyectos que se financiaron con garantías porque el objetivo es arrojar luz sobre el instrumento, sus procesos y la estructura subyacente, no sobre el resultado de los proyectos. Asimismo, comparará los enfoques del Grupo BID relativos a garantías con los de otros bancos multilaterales de desarrollo, organismos bilaterales e instituciones financieras privadas.

- 4.2 **La evaluación abarcará garantías con y sin garantía soberana a largo plazo emitidas entre 2005 y 2020.** Se eligió 2005 como fecha de inicio por tres motivos. En primer lugar, fue un año después de que el Directorio aprobó nuevas directrices para garantías con garantía soberana (documento [CF-121](#)). Por otro lado, en 2005 se creó el TFFP, lo cual podría facilitar la comparación entre garantías a largo plazo y ese programa¹⁵. En segundo lugar, se podría tener la oportunidad de aprender de la experiencia adquirida durante la crisis financiera mundial, lo que podría aportar valiosas enseñanzas para la actual recesión económica. Por último, las condiciones financieras que surgieron tras esa crisis prevalecieron durante la mayor parte del último decenio y, por tanto, es probable que los hallazgos sean más pertinentes al centrar la atención en garantías más recientes y no en todas las garantías emitidas desde la aprobación de la primera política de garantías del Grupo BID en 1995.

B. Preguntas de evaluación

- 4.3 **Esta sección presenta las preguntas de evaluación principales.** La matriz de evaluación del Anexo I detalla cómo se abordarán. La finalidad de las preguntas de evaluación es determinar la validez de la teoría del cambio presentada en la Sección II, examinando los productos y resultados, así como los factores que afectan la demanda y oferta de garantías. No se evaluará el desempeño de los proyectos individuales.

1. Nivel de insumos

- ¿Por qué se han utilizado garantías sin garantía soberana mucho más a menudo que con garantía soberana?

Factores de la demanda

- ¿En qué contexto y entornos del mercado financiero se han utilizado garantías?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de las garantías en relación con el financiamiento del Grupo BID desde la perspectiva del cliente?
- ¿Qué nivel de capacidad técnica e institucional es necesario para que los clientes utilicen una garantía con eficacia?
- ¿Cómo perciben los clientes las garantías del Grupo BID en relación con otros proveedores que refuerzan la calidad crediticia?

¹⁵ Como se explicó anteriormente, la experiencia con garantías en el marco de la facilidad del TFFP se utilizará como punto de comparación para analizar si hay lecciones que podrían ser pertinentes para las garantías a largo plazo.

Factores de la oferta

- ¿Cómo son los tiempos de tramitación de las garantías en comparación con los de los préstamos en el Grupo BID?
- ¿Posee el Grupo BID las competencias y la capacidad institucional necesarias para tramitar garantías con eficiencia?
- ¿Tropieza el Grupo BID con limitaciones de diseño o normativas en cuanto al uso de garantías?
 - ¿Qué elementos clave considera el Grupo BID con respecto a la calificación crediticia y el costo de endeudamiento a la hora de emitir una garantía?
 - ¿Qué elementos clave considera el Grupo BID con respecto a la gestión del riesgo y la liquidez a la hora de emitir una garantía?
 - ¿Podría un volumen de garantías mucho mayor afectar las calificaciones crediticias y los costos de endeudamiento del Grupo BID? ¿Un mayor volumen de garantías exigiría cambios en la gestión de la liquidez y del riesgo?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de las garantías en relación con el financiamiento del Grupo BID desde su perspectiva?
- ¿Qué experiencia han tenido otros bancos multilaterales de desarrollo con garantías?

2. Nivel de productos

- ¿Cómo han afectado las garantías al costo de endeudamiento de los clientes?
- ¿Las garantías del BID han movilizadado capital de forma eficaz y significativa?
- ¿Cómo afectan las garantías a la supervisión financiera de proyectos y programas?

3. Nivel de resultados

- ¿Cómo ha mejorado el acceso de clientes del Grupo BID a mercados financieros en el período inmediatamente posterior a la operación de garantía?

C. Métodos

4.4 **La evaluación utilizará una combinación de métodos que incluyen el análisis de datos; la revisión de documentos del Grupo BID, otros bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras y académicas; y la preparación de notas sobre estudios de caso.** Esta combinación permitirá a OVE cotejar los hallazgos con eficiencia.

- (i) **Análisis de datos:** Se utilizará el análisis de datos agregados de la cartera para identificar tendencias generales de uso del instrumento. La evaluación tratará de determinar el alcance de los beneficios financieros para los clientes derivados del uso de garantías del Grupo BID. El equipo

también analizará datos sobre los plazos de tramitación de garantías en comparación con otros instrumentos y sobre los cargos financieros.

- (ii) **Revisión documental:** Una parte fundamental de la evaluación consistirá en analizar los documentos de proyecto de todas las operaciones de garantía para identificar pautas en el uso de garantías. Por otro lado, se utilizarán documentos sobre instrumentos de garantía de otros bancos multilaterales de desarrollo e instituciones privadas para comparar las garantías del Grupo BID.
- (iii) **Revisión de la literatura:** Se utilizará como base una revisión de la literatura académica, las evaluaciones y los informes de grupos de reflexión para evaluar las limitaciones del uso de garantías. También se podrían efectuar revisiones de la literatura para evaluar determinadas cuestiones, por ejemplo, el efecto de las calificaciones crediticias en los costos de endeudamiento o en las tasas de movilización.
- (iv) **Notas sobre estudios de casos:** El equipo de evaluación preparará breves notas de antecedentes basadas en estudios de casos. Una nota revisará la experiencia adquirida en relación con garantías del TFFP para determinar cómo puede compararse esa experiencia con la de garantías a largo plazo y, posiblemente, extraer lecciones que podrían aplicarse a garantías con y sin garantía soberana. Otra nota abordará la experiencia de países que han recibido garantías del Grupo BID, tanto de los que las utilizan mucho como de aquellos que solo han tenido una experiencia limitada con este instrumento.
- (v) **Entrevistas:** El equipo de evaluación llevará a cabo entrevistas semiestructuradas entre clientes del Grupo BID, tanto usuarios como no usuarios de garantías, para comprender los factores que determinan la demanda de este instrumento. También entrevistará a personal pertinente del Grupo BID, como gerentes de proyecto de operaciones de garantía y gerentes del Grupo en las áreas de finanzas, asuntos jurídicos, movilización de recursos y gestión de riesgos. Por otro lado, entrevistará a funcionarios informados de otros bancos multilaterales de desarrollo, bancos comerciales y de inversión, proveedores especializados que refuerzan la calidad crediticia, inversionistas institucionales seleccionados, actores del mercado financiero y agencias calificadoras. Las entrevistas semiestructuradas dan al entrevistador la oportunidad de profundizar en temas o respuestas, al tiempo que se mantiene la estructura de las entrevistas comparables.

V. EQUIPO DE OVE Y CALENDARIO

- 5.1 **Equipo de evaluación:** El equipo está integrado por Jose Claudio Pires (jefe de equipo), Gunnar Gotz, Diego Del Pilar, Stefania De Santis, Ruben Lamdany, Nadia Ramírez y Kai Preugschat. La labor se llevará a cabo bajo la supervisión de la Directora de OVE, Ivory Yong-Prötzel.
- 5.2 OVE realizará sus actividades de evaluación entre finales de 2020 y mediados de 2021 y tiene previsto presentar el informe de evaluación al Directorio Ejecutivo en octubre de 2021.

Cuadro 5.1. Calendario indicativo de actividades

Actividad	Fecha
Actividades de evaluación	diciembre de 2020 – mayo de 2021
Borrador para revisión externa	julio de 2021
Presentación al Directorio Ejecutivo	octubre de 2021

REFERENCIAS

- Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) y Sociedad Islámica de Seguros de Inversiones y Créditos a la Importación (ICIEC). (2020). *Building Bridges: G20 Stock take: best practices of MDBs and Specialized Multilateral Insurers in Political Risk Insurance for Equity Investments Medium and Long Term Debt Investments and Other Insurance Solutions*. Disponible en <https://iciec.isdb.org/sites/default/files/G20-stock-take.pdf>.
- Banco Mundial (2014). *Next season's green bond harvest: Innovations in green credit markets*. Por Coston, E., Odaro, E. D., Hartwick, E. y Jones, J. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BAsD, BAfD, BEI, BERD, BID, FMI y Grupo Banco Mundial (2015). *From billions to trillions: transforming development finance*. Documento preparado conjuntamente para la reunión del Comité para el Desarrollo celebrada el 18 de abril. Washington, D.C.: Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/622841485963735448/DC2015-0002-E-FinancingforDevelopment.pdf>
- Basílio, M. S. (2014). *The determinants of multilateral development banks' participation in infrastructure projects*. *Journal of Infrastructure Development*, 6(2):83–110.
- BID (1959). Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Versión actualizada de 1996, documento [GN-1912](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1995). Uso de Garantías del Banco. Documento [GN-1858-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2004). *Bank Guarantees in Local Currency*. Documento [CF-121](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2013). Propuesta de Política para un Instrumento de Garantía Flexible Aplicable a Operaciones con Garantía Soberana. Segunda versión revisada. Documento [GN-2729-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2016). Evaluación del Trabajo del Grupo BID Efectuado a través de Intermediarios Financieros. Documento [RE-486-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2019). Propuesta de Programa de Trabajo para 2020-2021 y Presupuesto para 2020 de OVE. Segunda versión revisada. Documento [RE-543-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2020). Informe sobre Instrumentos de Préstamos. Documento [RE-549](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) (2019). *Innovations in Guarantees for Development*. *Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales*, por Bandura, R., y Ramanujam, S. R.
- Chelsky, J., Morel, C. y Kabir, M. (2013). *Investment financing in the wake of the crisis: The role of multilateral development banks*. Banco Mundial - *Economic Premise*, (121). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2014). *World investment report 2014: investing in the SDGs*. Nueva York y Ginebra:

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf).

Corporación Interamericana de Inversiones (CII) (1986). Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones. Washington, D.C.: Corporación Interamericana de Inversiones. Disponible en <https://www.idbinvest.org/en/download/4753>.

— (2007). Política Operativa de la Corporación Interamericana de Inversiones. Documento [CII/GP-15-8](#). Washington, D.C.: Corporación Interamericana de Inversiones.

— (2017). Política Operativa de la Corporación Interamericana de Inversiones. Versión aprobada. Documento [CII/GP-15-18](#). Washington, D.C.: Corporación Interamericana de Inversiones.

Fitch Ratings (2020). *Sovereign Default History: Evidence of Supranationals' Preferred Creditor Status*. Informe especial.

Gurría, J. A., Volcker, P. A. y Birdsall, N. (2001). *The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies: Findings of the Commission on the Role of the MDBs in emerging Markets*. Carnegie Endowment for International Peace.

Hainz, C. y Kleimeier, S. (2012). *Political risk, project finance, and the participation of development banks in syndicated lending*. *Journal of Financial Intermediation*, 21(2):287–314.

Humphrey, C. y Prizzon, A. (2014). *Guarantees for development. A review of multilateral development bank operations*. Overseas Development Institute.

Morris, S. y Shin, H. S. (2006). *Catalytic finance: When does it work?* *Journal of International Economics*, 70(1):161–177.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions: Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies, credit lines*. Documentos de trabajo de la OCDE sobre cooperación para el desarrollo N.º 36, OECD Publishing, por Benn, J., C. Sangaré y T. Hos.

Pereira dos Santos, P. y Kearney, M. (2018). *Multilateral Development Banks' risk mitigation instruments for infrastructure investment*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ratha, D. (2001). *Complementary Between Multilateral Lending and Private Flows to Developing Countries: Some Empirical Results*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 2746, Banco Mundial.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 linkedin.com/showcase/idb-ove

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)