



Evaluación Corporativa

Estudio de recuento de la movilización de financiación privada en el Grupo BID

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>) Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las

Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

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



Banco Interamericano de Desarrollo, 2024

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

RE-585-1
Febrero 2024

Evaluación Corporativa
Estudio de
recuento de la
movilización
de financiación
privada en el
Grupo BID

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos.....	vi
Siglas y Abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo.....	viii
Introducción.....	01
A. Alcance y metodología de este reporte	02
Comprensión de la MFP	06
A. Definición y características de la MFP	07
B. Catalización: un complemento a la MFP	09
C. MFP en el Grupo BID	10
D. Marco analítico de MFP	12
Enfoque estratégico de la MFP	14
A. El Grupo BID	15
B. BID Invest	17
C. El BID	19
Análisis de la MFP a nivel operativo en BID Invest.....	22
A. Descripción general de la cartera de MFP (operaciones SGS)	23
B. Implementación	26
La MFP a nivel operativo en el BID.....	44
A. Descripción general de la cartera de MFP (operaciones con GS)	45
B. Implementación	47
Análisis comparativo de la MFP de los BMD	58
A. Enfoque operativo de los BMD en relación con la MFP	60
B. Cuestiones políticas actuales en la MFP	63
Conclusiones y recomendaciones.....	66
A. A nivel estratégico	67
B. A nivel operativo	68
Referencias	74

Anexo I [Documento de enfoque](#)

Anexo II [Carteras de MFP con CGS y SGS](#)

[Comentarios de la Administración del BID y de BID Invest](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Ernesto Cuestas (líder del equipo), Sumiko Andrade Sakaguchi, Lucero Vargas, Priscila Vera, Laura Miranda, Julie King y Melisa Wong. José Carbajo y Hans-Peter Lankes participaron como expertos externos, y Gabriela Pérez Yarahuan brindó orientación metodológica. Este documento fue preparado bajo la supervisión de Ana María Linares, líder de clúster, y la dirección de Ivory Yong, directora de OVE.

Siglas y Abreviaturas

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación pública-privada
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BII	British International Investment (Organización de Desarrollo del Commonwealth)
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
CAF	Marco de Adecuación del Capital
CAF-B	Banco de Desarrollo de América Latina
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGS	Con garantía soberana
CMF	División de Conectividad, Mercados y Finanzas (del BID)
CRF	Marco de Resultados Corporativos
DELTA	Herramienta de Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación de la Efectividad del Desarrollo
EBP	Estrategia del Banco con el país
FX	Cambio de divisas

G20	Grupo de los Veinte
GCR	Programa Global de Crédito (por sus siglas en inglés)
Grupo BID	Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
IDF	Instituciones Financieras de Desarrollo
IF	Institución financiera
KPI	Indicador clave de desempeño (por sus siglas en inglés)
LC	Carta de crédito (por sus siglas en inglés)
MCP	Movilización de capital privado
MFP	Movilización de financiación privada
MFP-DLP	MFP directa a largo plazo
MCPP	Programa de cartera de copréstamos administrados
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ORP	Oficina de Alianzas Estratégicas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCS	Condición de acreedor preferido
PCT	Tratamiento de acreedor preferido
RMB	Unidad de Movilización de Recursos (de BID Invest)
SGS	Sin garantía soberana
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (del BID)
UCP	Cobertura crediticia sin fondeo
UIS	Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023
WBG	Grupo del Banco Mundial

Resumen ejecutivo

En las últimas dos décadas, debido a que la financiación del sector público ha demostrado ser insuficiente para satisfacer las necesidades de desarrollo mundiales, la movilización de financiación privada (MFP) se ha convertido en un enfoque clave para la financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe (ALC). Al reconocer que depender únicamente de las utilidades, las contribuciones de capital adicionales y los recursos de la comunidad de donantes o de las entidades del sector público es insuficiente para financiar las crecientes necesidades de desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) han considerado la MFP como una de las formas de aumentar la financiación disponible para el desarrollo.

Este reporte revisa la experiencia del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) con la MFP como una herramienta para obtener recursos adicionales del sector privado para las operaciones que el Grupo financia. OVE analizó la MFP en dos niveles: estratégico y operativo. El nivel estratégico cubre lo que el Grupo BID pretendía lograr con la MFP (objetivos) y describe el enfoque seleccionado. El nivel operativo abarca cómo se implementó el enfoque de MFP y lo que se ha logrado hasta la fecha. Dados sus diferentes modelos de negocio, la MFP ha evolucionado de manera diferente en el BID y en el BID Invest y, por lo tanto, OVE los examinó por separado.

I. Entendimiento de la MFP

La MFP es el trabajo que realiza un BMD para atraer financiación de una entidad privada a una operación en la que este participa. Para este ejercicio, OVE utilizó la definición armonizada de la MFP de los BMD, que corresponde a la *financiación de una entidad privada, en condiciones comerciales, obtenida por un BMD, para una operación financiada por el BMD*. Si bien los términos «movilización» y «MFP» se utilizan con frecuencia indistintamente, es importante aclarar que la MFP es solo uno de los tipos de movilización que lleva a cabo el Grupo BID.

La MFP se puede estructurar en diferentes niveles: operación, cartera o plataforma. El nivel de operación significa atraer a financiadores privados a una transacción de inversión específica (por ejemplo, mediante una sindicación o un préstamo B). El nivel de cartera se refiere a los casos en los que un BMD primero origina un grupo de operaciones, las financia con sus propios recursos y, a continuación,

vende un conjunto de activos a otras entidades financieras. El nivel de plataforma significa que el BMD establece estructuras *ad hoc* (por ejemplo, un fondo gestionado por el Grupo BID) con pautas y parámetros de inversión predefinidos.

La MFP no es el único trabajo que lleva a cabo el Grupo BID para atraer inversión privada a los países prestatarios y proyectos de desarrollo. El Grupo BID trabaja con gobiernos y actores del mercado para mejorar el clima de inversión y el funcionamiento de los mercados de los países. Estas actividades se conocen comúnmente como <<*catalización*>> y son clave para desbloquear la inversión privada y permitir la MFP.

II. Enfoque estratégico de la MFP

Durante el período de análisis, la movilización (incluida la MFP) se convirtió en una prioridad para el Grupo. La Segunda actualización de la estrategia institucional 2020-2023 del Grupo BID hizo de la movilización un área de énfasis operacional. En ese contexto, el Grupo BID adoptó una Hoja de ruta de movilización (documento GN-2988-1), que definió las prioridades operativas para aumentar la capacidad y los volúmenes de movilización. Por medio de la Hoja de ruta, el Grupo BID se propuso como objetivo mejorar los procesos operativos relacionados con la movilización: (i) programación y planificación, (ii) involucramiento de socios de MFP, (iii) desarrollo de instrumentos, (iv) creación de incentivos y (v) seguimiento de los resultados.

Sin embargo, estas acciones no se basaron en un marco estratégico que definiera los objetivos de desarrollo de la MFP y que proporcionara criterios de utilización y priorización, lo que llevó a centrarse en los productos de estos procesos (*outputs*). Este marco era necesario para identificar y abordar disyuntivas, así como para optimizar el uso de recursos (por ejemplo, definir cuándo usar los recursos de la cuenta propia y cuándo usar la MFP). Además, hacía falta más criterios para definir cómo: (i) enfocar las intervenciones de catalización (por ejemplo, reformas de inversión) donde la inversión privada aún no es factible; (ii) identificar el potencial de MFP en sectores y países clave; (iii) desarrollar una cartera sólida de proyectos de MFP; y (iv) utilizar instrumentos de MFP de manera estratégica (es decir, teniendo en cuenta la eficiencia de los recursos y las disyuntivas).

Por su parte, además de las estrategias a nivel de Grupo, BID Invest se benefició de tener la MFP integrada en los objetivos que llevaron a su creación, así como de presentar las prioridades y el progreso de la MFP en sus planes de negocios anuales. Si bien los planes de negocios han respaldado los esfuerzos de BID Invest para desarrollar una cartera de MFP, se necesitan medidas adicionales para mejorar la adicionalidad de la MFP (por ejemplo, cómo introducir la MFP en economías más pequeñas o de mayor riesgo). Además, la organización aún debe definir criterios sobre cómo optimizar los recursos asignados a las

iniciativas de MFP, especialmente en aquellos casos en los que es necesario reducir el riesgo financiero de las inversiones (por ejemplo, asumiendo tramos subordinados o una primera pérdida).

Para la MFP en las operaciones con GS, el BID no ha desarrollado una estrategia específica más allá de los documentos producidos a nivel del Grupo. Sin embargo, se necesita una orientación específica para entender en qué medida el BID espera llevar a cabo la MFP, los instrumentos que se utilizarán y cuál es la propuesta de valor para los diferentes países y sectores, así como para los posibles coinversores.

III. La MFP a nivel operativo en BID Invest

Durante el período de análisis (2016-2022), BID Invest realizó 213 operaciones con un componente de MFP (directa e indirecta) por un total de US\$22,3 mil millones, una cantidad equivalente al 73% de los compromisos de cuenta propia durante el período. OVE analizó la cartera de MFP directa a largo plazo (MFP-DLP), que representó US\$10,1 mil millones, o el 79 % de las operaciones de MFP y el 81 % del volumen. La MFP-DLP se implementó principalmente en economías A y B o en países con mejores calificaciones de riesgo. OVE examinó la experiencia de BID Invest en los procesos que la Hoja de Ruta de Movilización pretendía mejorar.

Desde la perspectiva de la planificación de la MFP, BID Invest ha pasado de una MFP impulsada por la demanda a estructuras listas para la movilización, lo que ha facilitado la sistematización de la MFP. Sin embargo, faltan estimaciones sistemáticas del potencial de MFP a nivel del país. La planificación es crucial para abordar las barreras de inversión específicas de cada país y crear un conjunto sostenible de proyectos financiables.

Durante el período, los bancos comerciales fueron los coinversores más frecuentes y representaron más de la mitad de los montos de la MFP-DLP. Sin embargo, a medida que la organización fue madurando, diversificó su base de coinversores incluyendo inversores institucionales. La base sigue concentrada, ya que la diversificación puede requerir recursos de forma sustanciosa, y los casos más exigentes son aquellos en los que BID Invest utiliza su propio capital para reducir el riesgo de las transacciones. Hasta ahora, BID Invest ha atraído a coinversores utilizando herramientas que requieren menos capital, como al ayudarlos a superar las asimetrías de la información y gestionar los riesgos no financieros.

Desde el punto de vista del cliente, las contrapartes entrevistadas de OVE afirman que la MFP les ha permitido establecer relaciones con nuevas fuentes de financiación y cumplir con los montos de transacción requeridos para sus proyectos. Sin embargo, también

indicaron que la MFP también agrega costos de transacción, que varían según el tipo de instrumento seleccionado. Por lo tanto, la organización debe tener en cuenta estos costos.

En cuanto a los instrumentos de MFP, BID Invest pasó de depender en un 90 % de su programa tradicional de préstamos B para bancos comerciales en 2016 a una cartera de instrumentos más diversificada para finales de 2022. El instrumento que más ha crecido es la Cobertura crediticia no financiada (UCP),¹ debido a sus menores costos de transacción. En cuanto a los instrumentos más nuevos, los bonos B se han utilizado para desbloquear el acceso a los mercados de capital para los clientes, aunque todavía son un instrumento incipiente. Los enfoques a nivel de cartera son nuevos para BID Invest, pero ya se han llevado a cabo algunas operaciones iniciales. A nivel de plataforma, la organización aún no ha implementado este tipo de vehículos.

En términos de configuración institucional, BID Invest creó un equipo central dedicado a ofrecer MFP. Paralelamente, creó una estructura de incentivos a través de objetivos de volumen. La implementación de la MFP ha requerido un esfuerzo de toda la organización que implica la creación de sistemas, procesos y capacidades. Sin embargo, la organización muestra signos de estrés a medida que gestiona estructuras de MFP más complejas con relativamente los mismos procesos, personas y sistemas.

En cuanto a la medición de resultados, BID Invest ha establecido indicadores de seguimiento y seguimiento de la MFP. Además, premia la originación de las MFP en el puntaje de adicionalidad de las operaciones. Sin embargo, otros aspectos de la MFP, como la movilización a nivel de cartera o un análisis de la capacidad de los clientes para continuar haciendo negocios con cofinanciadore por su cuenta después de la intervención de BID Invest, aún no se han capturado.

IV. La MFP a nivel operativo en el BID

El período de análisis (2016-2022) cubrió cinco operaciones CGS por un total de USD 3.068 millones que se beneficiaron de un componente directo de MFP planificado. En términos de MFP indirecta, el BID aprobó 41 operaciones que incluyeron una MFP indirecta por US\$4.500 millones. En el caso del BID, OVE también revisó los procesos de MFP que la Hoja de Ruta de Movilización pretendía mejorar.

Desde el punto de vista de la planificación y la programación, la planificación de la MFP se ha realizado principalmente a nivel de operación individual. Las estrategias del país (EBP) no han incluido

1 Una UCP es una garantía crediticia que ofrece una aseguradora para cubrir una parte de un préstamo o bono financiado por un BMD. En caso de incumplimiento crediticio de un cliente del BMD, la aseguradora reembolsa el monto principal del préstamo o bono hasta el monto cubierto. El monto de la movilización corresponde al monto cubierto por la aseguradora.

la MFP con GS, aunque a menudo analizan las oportunidades de movilización y asociación con los donantes, otras entidades del sector público y los socios bilaterales.

En cuanto a los instrumentos con GS, la MFP en el BID se ha llevado a cabo exclusivamente por medio de garantías, que han sido un instrumento de uso limitado en el Banco. A nivel de cartera, la Administración está estudiando el uso de las UCP para atraer coinversores comerciales y liberar capital para ampliar la capacidad general de otorgar préstamos con GS, aunque se trata de un trabajo en proceso. Para la MFP indirecta, la mayoría de los recursos (89%) consistió en el financiamiento paralelo de la instituciones financieras locales asociado a operaciones que el BID realiza con bancos nacionales de desarrollo.

En cuanto a los socios de MFP directa, el BID ha apoyado a las economías más pequeñas con calificaciones soberanas de mayor riesgo, lo que demuestra el potencial de las garantías para ayudar a los gobiernos a acceder a los mercados financieros y de capital. El BID también busca lograr la MFP directa mediante el uso de garantías en estructuras de asociaciones público-privadas (APP) para cubrir los riesgos relacionados con la garantía soberana (GS), pero hasta ahora, ninguna operación se ha concretado todavía.

Para el seguimiento de los resultados, el proceso de identificación de las operaciones con MFP ha sido manual. Además, el BID solo está rastreando las MFP planificadas (a diferencia de las cantidades materializadas), lo que dificulta la medición del progreso y exagera los resultados.

V. Análisis comparativo de la MFP

La MFP pasó a ser una prioridad para los BMD cuando, en 2015, reconocieron la necesidad de cerrar la brecha de inversión en los ODS al recurrir a nuevas fuentes de financiación. Sin embargo, más recientemente, varios paneles independientes comisionados por las presidencias del G20 han destacado que es probable que los BMD estén operando por debajo de su potencial de MFP y que se necesitan mayores esfuerzos para aumentarlo. En su opinión, los BMD deben adaptar sus modelos de negocio para crear capacidad de MFP y abordar los factores externos que la afectan (por ejemplo, las condiciones de inversión de los países).

Aunque con diferentes grados de madurez, otros BMD se encuentran en una posición similar a la del Grupo BID, donde la MFP ha sido un enfoque identificado principalmente con las operaciones SGS. Para la MFP en las operaciones con GS, las garantías también han sido el principal instrumento de otros bancos multilaterales de desarrollo. Para las operaciones SGS, los BMD generalmente se centran en la MFP directa con un conjunto de herramientas de instrumentos

similar al de BID Invest. En cuanto a los nuevos mecanismos de MFP, el Grupo BID se encuentra en una fase similar a la de otros BMD (experimentando con enfoques de cartera y plataforma).

Según los hallazgos, OVE recomienda:

Para el Grupo BID:

- 1. Desarrollar un marco estratégico para guiar las actividades de MFP del Grupo BID.** Este marco debe construirse considerando la complementariedad con otras herramientas (por ejemplo, la catalización) para atraer inversión privada a proyectos de desarrollo. El marco debe brindar orientación sobre: (i) lo que el Grupo BID pretende lograr con la MFP, considerando que la movilización per se no debe ser un objetivo sino un medio para lograr un objetivo de desarrollo; (ii) casos en los que la MFP es más útil en comparación con otras herramientas; (iii) criterios de uso y priorización; y (iii) cómo se coordinarán el BID y BID Invest para brindar una respuesta integrada del Grupo BID a las necesidades de sus clientes.
- 2. Incluir un diagnóstico del potencial de la MFP en las EBP, considerando: (1) las condiciones de inversión de los países y (2) la complementariedad con las actividades para mejorar el clima de inversión (por ejemplo, catalización) y su secuenciación.** El diagnóstico debe definir la viabilidad de llevar a cabo la MFP en diferentes países, definir prioridades para la MFP en operaciones CGS y SGS, e identificar la secuencia adecuada entre la MFP y las intervenciones de catalización. El ejercicio de diagnóstico debería involucrar a los equipos operativos de ambas organizaciones.

Para BID Invest:

- 1. Al crear capacidad adicional de MFP, priorizar países y segmentos donde es poco probable que el sector privado actúe por sí solo, donde BID Invest tiene más adicionalidad para facilitar las inversiones.** Al diseñar nuevos productos, invertir en asesoramiento *upstream* o buscar socios de coinversión, priorizar las economías que en general reciben menos flujos de capital privado. Este trabajo debe considerar la optimización de los recursos de BID Invest (capital o recursos administrativos como personas, procesos y sistemas).

Para el BID:

- 1. Proporcionar orientación estratégica sobre la MFP en operaciones CGS.** Esto incluye: (i) definir, sobre la base de sus ventajas comparativas, los objetivos del BID con respecto a la MFP y su enfoque para alcanzarlos, incluida una estimación del potencial de la MFP en operaciones con garantía soberana; (ii) definir los recursos, los roles y responsabilidades institucionales que se dedicarán a las operaciones de MFP.

- 2. Cambiar los informes de MFP pasando de los montos de movilización planificados a los montos de movilización ejecutados, comenzando con las estructuras MFP directa.** Esto está en línea con las recomendaciones de la Evaluación de Instrumentos de Garantía realizada por OVE en 2022. Esto permitirá que el BID tenga información confiable sobre los montos ejecutados de MFP y no solo sobre los montos planificados. Para ello, el BID necesitará fortalecer sus sistemas de información para capturar la información y reemplazar el sistema manual actualmente en uso.



01

Introducción

- 1.1 En las últimas dos décadas, debido a que la financiación del sector público ha demostrado ser insuficiente para satisfacer las necesidades de desarrollo mundiales, la movilización de financiación privada (MFP) se ha convertido en un enfoque clave para la financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe (ALC). Entre la crisis financiera mundial de 2008 y la pandemia de la COVID-19, las necesidades de financiación en la región aumentaron significativamente a medida que ALC se enfrentaba a una serie de crisis económicas que dejaron a los gobiernos con recursos fiscales más escasos. Paralelamente, atraer fondos de donantes a la región se hizo más difícil a medida que más países de ALC alcanzaron el estatus de naciones de ingreso medio. Al reconocer que depender únicamente de las utilidades, las contribuciones de capital adicionales y los recursos de donaciones de la comunidad de donantes o de entidades del sector público² era insuficiente para financiar las crecientes necesidades de desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) han considerado la MFP como una de las formas de aumentar la financiación disponible para el desarrollo.³ En 2015, la iniciativa liderada por los BMD «De miles de millones a billones: transformar la financiación para el desarrollo», instó a los BMD a crear relaciones más sólidas con el sector privado, incluso por medio de la MFP, para abordar las brechas de financiación para el desarrollo.
- 1.2 Este informe presenta los resultados de un ejercicio de recuento realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) que abordó el interés de las Juntas Directivas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BID Invest.⁴ Este reporte busca proporcionar información sobre el estado actual de la MFP en el Grupo BID (GBID o el Grupo) como mecanismo para directamente atraer financiamiento privado para proyectos financiados por el Grupo BID. Abarca el período comprendido entre 2016, cuando el Grupo adoptó una definición armonizada de MFP y comenzó a recopilar sistemáticamente datos sobre la MFP, y 2022, el año más reciente del que se dispone de datos completos. Este reporte analiza el enfoque, los procesos y los recursos utilizados por el Grupo BID para la implementación de la MFP. Como tal, no incluye una valoración de los resultados de desarrollo individuales de las operaciones con componentes de MFP.

2 Históricamente, los BMD (especialmente sus ventanillas del sector público) centraron sus esfuerzos de movilización en atraer y aprovechar los recursos de donaciones de la comunidad de donantes o el financiamiento de otras entidades del sector público.

3 Por ejemplo, en 2017, los gobiernos del G20 emitieron una declaración conjunta con los BMD en la que reafirmaban su compromiso de optimizar su capital y buscar formas innovadoras de acceder a recursos de desarrollo adicionales (G20, «Principios de la estrategia de los BMD para atraer financiación del sector privado para el crecimiento y el desarrollo sostenible», 2017).

4 Programa de trabajo de OVE para 2022-2023 (documento [RE-574-1](#)).

1.3 Este reporte llega en un momento crítico para el Grupo BID. El Grupo BID busca formas innovadoras de cerrar la brecha en el financiamiento necesario para ayudar a los países de ALC. Además, el informe se entrega cuando el Grupo BID está elaborando una nueva estrategia institucional y BID Invest prepara una propuesta de capitalización para presentarla a la Asamblea de Gobernadores en las Reuniones Anuales del Grupo BID de 2024.

A. Alcance y metodología de este reporte

1.4 Este reporte revisa la experiencia del Grupo BID con la MFP en dos niveles: estratégico y operativo. El nivel estratégico cubre lo que el Grupo BID pretendía lograr con la MFP (sus objetivos) y su enfoque seleccionado. El nivel operativo abarca cómo se implementó el enfoque de MFP y lo que se ha logrado hasta la fecha. Dados sus diferentes modelos de negocio, la MFP ha evolucionado de manera diferente en el BID y en el BID Invest y, por lo tanto, OVE los examinó por separado. El ejercicio se basó en una serie de preguntas orientativas, presentadas en el Recuadro 1.1.

Recuadro 1.1. Preguntas orientativas para este reporte

Preguntas de nivel estratégico:

¿Cómo ha definido y puesto en práctica el Grupo BID sus compromisos para llevar a cabo la MFP?

¿Cuáles han sido los objetivos de desarrollo y los objetivos comerciales de la MFP en toda la organización?

¿Qué otros enfoques tiene el Grupo BID para atraer inversiones del sector privado?

¿Cuáles han sido los factores contextuales y externos que han afectado el cumplimiento de las metas de MFP del Grupo BID?

¿En qué forma los esfuerzos de la MFP complementan otros esfuerzos para atraer recursos de cofinanciación pública (por ejemplo, donantes y otros BMD)?

Preguntas de nivel operativo:

Planificación y programación de MFP:

¿Cómo se identifican las oportunidades de MFP en el Grupo BID a nivel de operación, cartera y plataforma? ¿Cómo se compara esto con otros BMD?

¿Cómo se han analizado las oportunidades de MFP en los documentos de programación (por ejemplo, las estrategias de país del Grupo BID o los planes de negocios de BID Invest)?

Instrumentos de MFP:

¿Cuáles son los instrumentos de MFP del Grupo BID y cómo comparan con otros BMD?

¿Cuáles han sido las tendencias de la cartera de MFP del Grupo BID por tipo de instrumento?

¿Qué medidas ha tomado el Grupo BID para satisfacer las necesidades de los clientes y coinversores en términos del abanico de instrumentos?

¿Cómo interactúa el Grupo BID con otras instituciones de financiación para el desarrollo (IFD) y los otros BMD para complementar los instrumentos de MFP?

Creación y gestión de asociaciones:

¿Quiénes son los clientes y coinversores de MFP del Grupo BID?

¿Qué volúmenes de MFP está movilizando el Grupo BID por tipo de inversor?

¿Cuáles son los requisitos de los coinversores para participar en proyectos originados por el Grupo BID?

¿Cuál es la perspectiva del cliente sobre la MFP?

Incentivos internos y configuración operativa:

¿Cuáles son las políticas y la configuración operativa del Grupo BID para la MFP?

¿Cuáles son las metas y los incentivos para fomentar la MFP en el Grupo BID?

¿Cuáles son las acciones y mecanismos de colaboración entre el BID y BID Invest para fomentar la MFP?

Monitoreo y evaluación:

¿Cuáles son los sistemas de monitoreo y evaluación de la MFP en el Grupo BID?

¿Cómo han evolucionado los sistemas de monitoreo y evaluación a lo largo del tiempo?

¿Cuáles son los mecanismos de aprendizaje existentes en el Grupo BID?

Fuente: Documento de enfoque de OVE: Recuento de la movilización de la financiación privada en el Grupo BID ([RE-585](#)).

1.5 OVE utilizó una combinación de métodos para realizar este recuento. OVE llevó a cabo una revisión de la literatura sobre la definición de MFP y revisó los compromisos del Grupo BID en esta materia. Además, OVE analizó los documentos estratégicos del Grupo BID y realizó entrevistas con el personal y la alta gerencia para comprender los objetivos y el enfoque de MFP del Grupo, así como la complementariedad con otras herramientas de los BMD para facilitar la inversión privada. Para examinar la implementación de la MFP, OVE utilizó una combinación de análisis de datos de MFP, revisión del contenido de los documentos del Grupo del BID y entrevistas con partes interesadas en la MFP (coinversores, clientes, personal del Grupo del BID). En su análisis, OVE consideró las características del modelo de negocios de cada institución. El análisis de los datos se basa en las operaciones que la Administración identificó como que tienen un componente de MFP según la definición interna del Grupo BID. Finalmente, el recuento incluyó un análisis comparativo de la MFP en otras instituciones financieras de desarrollo (IFD) y BMD.

Recuadro 1.2. Fuentes de información de este reporte

Revisión interna de documentos: OVE revisó los documentos estratégicos y corporativos del Grupo BID (por ejemplo, las resoluciones, estrategias, hojas de ruta, planes de negocios y manuales de la Junta Directiva y de los Gobernadores) relacionados con las actividades de la MFP para entender y reconstruir los objetivos organizacionales, comprender el enfoque adoptado y el contexto en el que se ha llevado a cabo la MFP, así como documentar la evolución de la MFP.

Análisis de datos: OVE revisó la cartera agregada de MFP del BID y BID Invest para identificar las tendencias. El análisis incluyó una revisión de los instrumentos de MFP utilizados, las categorías de clientes y coinversores que participaron en las transacciones de MFP, así como una revisión de los países y sectores en los que se llevó a cabo la MFP. Además, los datos de supervisión se utilizaron para revisar los montos de movilización materializados, mientras que los datos de riesgo se utilizaron para analizar la relación entre la calificación de riesgo de los países (u operaciones) y los montos de la MFP.

Entrevistas: OVE llevó a cabo 75 entrevistas semiestructuradas con actores interesados clave, entre ellos: coinversores y clientes del sector privado (28), personal del Grupo BID (30), IFD y otros BMD (11) y expertos externos (6).

Análisis comparativo: OVE entrevistó al personal directivo y operativo de otros BMD y revisó los informes y evaluaciones disponibles al público sobre la MFP de los siguientes entes: el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Grupo del Banco Mundial (WBG). El análisis examinó la forma en que las organizaciones homólogas han abordado la MFP en términos de objetivos de desarrollo y cómo han manejado las cinco dimensiones operativas de la planificación, los instrumentos, los coinversores, la configuración organizacional y el monitoreo y la evaluación.

Revisión bibliográfica: OVE llevó a cabo una revisión bibliográfica sobre los instrumentos y enfoques de la MFP que incluyó a instituciones homólogas, así como a centros de estudios y empresas del sector privado que tienen interés en la MFP.

Fuente: OVE.



02

Comprensión de la MFP

2.1 Este capítulo examina qué es la MFP y presenta el marco analítico que OVE utilizó para analizarla. El capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera sección cubre la definición y las diferentes dimensiones de la MFP. La segunda analiza los enfoques complementarios a la MFP. La tercera resume cómo se incorporó la MFP al trabajo del Grupo BID a nivel estratégico. La cuarta y última sección presenta el marco analítico que OVE utilizó para guiar este ejercicio.

A. Definición y características de la MFP

2.2 Los BMD acordaron una definición armonizada de MFP, que es la base de la definición actual del GBID y que se utiliza en este ejercicio. Los BMD desarrollaron conjuntamente una “Guía de Referencia de Metodología para la Movilización de la Inversión Privada”⁵, donde la MFP se define como un *financiamiento de una entidad privada, en términos comerciales, obtenido por un BMD, para una operación financiada por un BMD*. En primer lugar, la definición requiere que la financiación sea proporcionada por una entidad privada. Esto puede incluir, en algunos casos, entidades públicas consideradas privadas si tienen autonomía financiera y de gestión.⁶ En segundo lugar, la definición requiere que el financiamiento se ofrezca a precios y condiciones de mercado, lo que significa que la movilización de recursos en términos concesionales no se considera MFP (por ejemplo, donaciones o préstamos con precios inferiores a las tasas de mercado). En tercer lugar, la definición exige la participación del BMD en la transacción y, según su rol, la MFP se considerará directa o indirecta⁷.

2.3 Según el rol del BMD, la MFP se divide en directa e indirecta. La MFP directa requiere evidencia verificable de la participación activa y directa del BMD que conduzca al compromiso de inversión de otros coinversores (por ejemplo, a través de una comisión o

5 Sobre la base del documento “De miles de millones a billones: transformar las finanzas para el desarrollo”, preparado conjuntamente en 2015 por el BAfD, el BAsD, el BERD, el BEI, el BID, el FMI y el Grupo del Banco Mundial, los BMD acordaron una metodología para calcular y reportar conjuntamente la movilización de inversión privada. El Grupo BID también utiliza explícitamente esta metodología para la presentación de informes de MFP en el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 del Grupo BID.

6 Una entidad privada se define como una entidad legal que: (a) lleva a cabo o se establece con fines comerciales y (b) es autónoma financiera y administrativamente del gobierno nacional o local. Algunas entidades públicas que están organizadas con autonomía financiera y administrativa se cuentan como entidades privadas. Otros ejemplos son los bancos comerciales registrados, las compañías de seguros, los fondos soberanos y otros inversores institucionales que invierten principalmente sobre una base comercial. Fuente: BMD, «Definición armonizada de movilización de financiación privada», 2018.

7 Las pruebas de la participación activa y directa incluyen cartas de mandato, comisiones vinculadas a compromisos financieros u otras pruebas validadas o auditables del papel activo y directo de los BMD que condujeron al compromiso de otros financiadores privados.

una carta de mandato). La MFP indirecta es el financiamiento de entidades privadas que ocurre en paralelo al compromiso del BMD. En tal caso, otra contraparte lidera la estructuración y el BMD es sólo un coinversor en la operación. Algunos argumentan que la presencia de un BMD en una operación, incluso si no desempeña un papel estructurador activo, induce a los privados a coinvertir debido al llamado sello de aprobación o efecto halo, que ha motivado a los BMD a dar seguimiento no sólo las operaciones directas sino que también a la MFP indirecta.

- 2.4 La MFP se puede estructurar a nivel de operación, cartera o plataforma. La más común es a nivel de operación. Esto implica atraer a financiadores privados a una operación de inversión en particular (es decir, transacción por transacción por medio de una sindicación, un préstamo B o un instrumento similar). La MFP también se puede estructurar a nivel de cartera. Esto implica procesos en los que un BMD primero origina un grupo de operaciones, luego las financia con sus propios recursos y, posteriormente, vende un conjunto de activos a otros financiadores. Este enfoque es conveniente para los inversores institucionales (por ejemplo, fondos de pensiones) que no tienen la capacidad o el deseo de invertir en activos individuales. La MFP a nivel de cartera también puede producirse cuando un BMD intenta realizar una optimización de balance general o de capital al vender participaciones de riesgo de cartera a inversores comerciales. Por último, la MFP también se puede estructurar a nivel de plataforma. En estos casos, los BMD establecen estructuras (por ejemplo, un fondo administrado por el Grupo BID) con criterios de inversión, parámetros y mecanismos operativos predefinidos para que los posibles coinversores puedan cofinanciar transacciones con costos de transacción más bajos que los de la evaluación de proyectos individuales.
- 2.5 La MFP se puede analizar desde la perspectiva de los coinversores nacionales o internacionales. Inicialmente, los esfuerzos de los BMD en materia de MFP estaban dirigidos a inversores internacionales (por ejemplo, bancos internacionales) para aportar recursos externos a las operaciones en países en los que los financiadores nacionales no proveen financiación en condiciones suficientes o adecuadas. En este sentido, los BMD intentaron abordar las fallas del mercado que impedían que los financiadores internacionales invirtieran en los países prestatarios (por ejemplo, asimetrías de información, marcos regulatorios débiles, etc.). Sin embargo, más recientemente, a medida que los países prestatarios han desarrollado sus propios mercados de capital y hay más financiación local disponible, los BMD también están explorando enfoques de MFP para atraer a los inversores locales (tanto inversores institucionales como bancos comerciales) para los proyectos de desarrollo.

2.6 En el transcurso de este recuento, OVE encontró que, si bien son diferentes, los términos “movilización” y “MFP” a menudo se usan indistintamente dentro del Grupo BID. La MFP es sólo uno de los tipos de movilización que lleva a cabo el Grupo BID. Según la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (UIS) del Grupo BID, la movilización consiste en: (i) involucrar fondos de terceros, que pueden ser reembolsables o no reembolsables; (ii) mejorar la movilización de recursos domésticos ayudando a los países a maximizar sus propios recursos y fortalecer los mercados financieros y de capital locales; y (iii) movilizar financiación privada de fuentes comerciales, incluidos inversores institucionales, mediante la reducción de riesgos y la coinversión. La MFP corresponde al tercer componente de la definición.

B. Catalización: un complemento a la MFP

2.7 Desde la perspectiva de desarrollo, la MFP es sólo una de las herramientas para atraer la inversión privada. Los BMD también trabajan con gobiernos y actores del mercado para mejorar el clima de inversión y ampliar el conjunto de proyectos financiables, lo que comúnmente se conoce como catalización. Puede incluir reformas sectoriales, fortalecer los marcos regulatorios y realizar inversiones críticas en infraestructura para respaldar el funcionamiento de los mercados (ver Recuadro 2.1). Este tipo de actividades suelen ser clave para permitir la MFP y desbloquear los flujos de capital.

Recuadro 2.1 Catalización

Las actividades de catalización incluyen:

Creación de infraestructura de mercado: que se refiere a inversiones públicas necesarias para que un mercado florezca (por ejemplo, inversiones como líneas de transmisión para la generación privada de energía; redes de carreteras secundarias que alimentan el tráfico de las carreteras de peaje; e infraestructura de riego o gestión de inundaciones necesarias para la agricultura).

Facilitación de inversiones: que incluye apoyo a reformas de políticas en sectores específicos (por ejemplo, mediante la mejora de las regulaciones de inversión, la racionalización de los procedimientos administrativos y la reforma de los mercados financieros). La expectativa es que estas intervenciones ayuden a los países a eliminar los obstáculos a la inversión y atraer flujos de capital nacionales e internacionales.

Fuente: OVE, «Documento de enfoque: Recuento de la movilización de la financiación privada en el Grupo BID», 2023; BMD, «Movilización de la financiación privada por parte de los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de financiación del desarrollo», 2017.

2.8 En la comunidad de los BMD, incluido el Grupo BID, existe una discusión de hasta qué punto las inversiones privadas desbloqueadas a través de actividades de catalización deberían

contabilizarse como parte de la MFP. La razón es que las actividades de catalización comparten un objetivo común con la MFP: la facilitación de la inversión privada para el desarrollo. Hasta la fecha, no hay consenso sobre cómo contabilizar estos montos y atribuirlos a un esfuerzo particular de los BMD. En comparación con la MFP, los montos de inversión desbloqueados a través de la catalización son más difíciles de rastrear debido a cuestiones de atribución, tales como: (1) evidencia documental menos explícita para probar la atribución de los BMD, y (2) la presencia de factores externos que explican los resultados. Hasta la fecha, el consenso de los BMD es considerar como MFP únicamente las inversiones que puedan acreditarse razonablemente como una intervención de los BMD. Sin embargo, en el contexto de las discusiones sobre la nueva Estrategia Institucional, el Grupo BID está desarrollando el concepto de “movilización catalítica” para capturar conceptualmente los efectos de las actividades de catalización. En el curso de este estudio, OVE encontró una falta de consistencia en la forma en que el personal entiende la MFP, particularmente en el BID. En estos casos el término “MFP” tiene un significado más amplio y también está asociado a todas las actividades que el Banco lleva a cabo para facilitar las inversiones privadas en los países prestatarios.

C. MFP en el Grupo BID

2.9 La Segunda actualización de la estrategia institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) del Grupo BID hizo de la movilización un área de énfasis operacional. La UIS consideró todos los tipos de movilización (véase el párrafo 2.2) con el objetivo de obtener recursos adicionales para cerrar las brechas de financiación para alcanzar los ODS. La UIS describió un enfoque triple para que el Grupo BID trabaje en la movilización, con la MFP como uno de los pilares. El pilar MFP tenía como objetivo «mitigar los riesgos y abordar las deficiencias del mercado que obstaculizan la viabilidad comercial de las operaciones más riesgosas y de los clientes y países de bajos ingresos».⁸ La UIS se preparó en el contexto de los compromisos del Grupo BID con la comunidad internacional, como se explica en el Recuadro 2.2.

Recuadro 2.2. Los compromisos de MFP del Grupo BID con la comunidad internacional

En 2017, los ministros de finanzas del G20 aprobaron los principios de atraer financiación del sector privado a fin de brindar a los BMD un marco común para aumentar la inversión privada en apoyo de los objetivos de desarrollo de los países. Como resultado de estos acuerdos, los BMD elaboraron la Declaración

⁸ Detrás de este objetivo está la opinión de que la financiación privada para proyectos en los países miembros es limitada porque el riesgo (real o percibido) es demasiado alto o la rentabilidad financiera es demasiado baja. Por lo tanto, el Grupo BID buscaba utilizar el perfil de riesgo/rentabilidad de los proyectos para atraer coinversores a los proyectos.

conjunta de los BMD sobre sus ambiciones para atraer la financiación privada (conocida como la Declaración de Principios y Ambiciones de Hamburgo), en la que se especifican las acciones para poner en práctica la MFP. En el contexto de la Declaración de Hamburgo, el Grupo BID se comprometió a alinear las definiciones de movilización y los sistemas de presentación de informes y a crear mecanismos compatibles con los incentivos para recompensar al personal por las operaciones que generen la movilización de la inversión privada, entre otras cosas. Fuente: OVE, «Documento de enfoque: Recuento de la movilización de la financiación privada en el Grupo BID», 2023; BMD, «Movilización de la financiación privada por parte de los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de financiación del desarrollo», 2017.

Fuente: G20, «Principios de la estrategia de los BMD para atraer financiación del sector privado para el crecimiento y el desarrollo sostenible», 2017.

2.10 En 2020, el Grupo BID aprobó una Hoja de ruta de movilización (GN-2988-1), que describe las prioridades operativas para aumentar la capacidad y los volúmenes de movilización. El objetivo de esta hoja de ruta cuatrienal, aplicable a todos los tipos de movilización, incluida la MFP, era aumentar la movilización en todos los países miembros prestatarios. Para ello, definió cinco líneas de acción: (1) programación y originación de proyectos, (2) involucrar a los socios y proporcionar servicios de asociación, (3) desarrollar instrumentos innovadores, (4) crear incentivos internos y (5) seguimiento de los resultados de la movilización.⁹ El Grupo BID utilizó esta hoja de ruta para las operaciones con CGS y SGS. En el Recuadro 2.3 se resume lo que se esperaba en cada línea de acción¹⁰.

Recuadro 2.3. Líneas de acción de la Hoja de ruta de movilización del Grupo BID

1. Programación y originación de proyectos: El Grupo BID esperaba:

- Tener la movilización reflejada en los planes sectoriales y del país, más allá de los análisis de coordinación con otras instituciones financieras que se reflejaban actualmente en ese momento. Con este análisis, el Grupo se propuso identificar las brechas financieras y las prioridades para obtener financiación adicional a fin de facilitar una mayor participación con los financiadores y los inversores privados.
- Aumentar la cantidad y el volumen de proyectos financiables que podrían ser financiados por múltiples coinversores.
- Desarrollar nuevas modalidades operativas, incluida la movilización de carteras y plataformas. Esto consistió en revisar y priorizar los instrumentos de garantía, así como en explorar nuevas estructuras de financiación en las que el Grupo BID mantenga una participación subordinada, incluidas las conversiones a una garantía de primera pérdida para atraer la financiación privada.

⁹ Grupo BID, «Hoja de ruta de movilización del Grupo BID 2020-2023» (documento [GN-2988-1](#)), 2020.

¹⁰ Sobre la base de la Hoja de Ruta 2020, en 2022 el Grupo realizó un análisis de su papel en el sector privado y los esfuerzos de movilización (documento GN-3066-3). Este documento analítico reafirmó las prioridades de desarrollar instrumentos innovadores de MFP, establecer instalaciones de preparación de proyectos, aumentar el cofinanciamiento, mejorar los incentivos y monitorear los resultados de la movilización.

2. Involucrar a los socios y proporcionar servicios de asociación: Esta acción tenía como objetivo ampliar la base de coinversores y cultivar relaciones más profundas. El BID estableció como indicador clave de desempeño (KPI) el número de socios nuevos y recurrentes.

3. Desarrollar instrumentos innovadores: En este sentido, el Grupo BID tuvo como objetivo mejorar el conjunto de herramientas de movilización en general. Las innovaciones asociadas a la MFP apuntaban a herramientas que eliminarían el riesgo de los proyectos de inversión, como las garantías de primera pérdida y los respaldos de liquidez. El Grupo BID estableció como KPI el número de instrumentos nuevos.

4. Crear incentivos internos: El Grupo BID buscó reorientar los incentivos internos hacia la movilización de recursos externos, en lugar de priorizar exclusivamente el despliegue de su propio financiamiento. Esta acción incluyó identificar y recompensar a los promotores internos y priorizar la capacitación.

5. Seguimiento de los resultados de la movilización: La prioridad era desarrollar indicadores de movilización para medir los resultados de la movilización y recompensar a los equipos en función del desempeño de la movilización. Además, la idea era establecer un enfoque de medición consolidado en línea con los estándares internacionales. El Grupo BID estableció como KPI el número de informes externos.

Fuente: Hoja de ruta de movilización del Grupo BID 2020-2023.

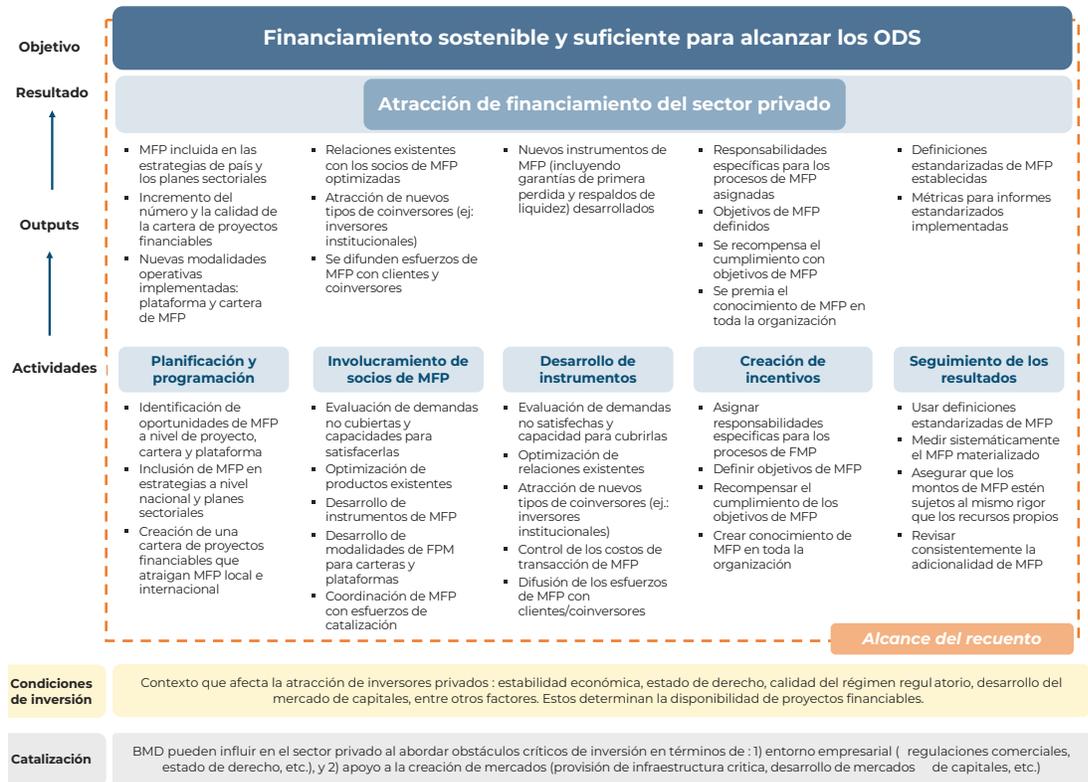
D. Marco analítico de MFP

2.11 Sobre la base de una revisión de los documentos pertinentes del Grupo BID, OVE reconstruyó el marco analítico implícito en los esfuerzos de MFP del Grupo BID. La Figura 2.1 muestra que el Grupo BID se centró en cinco líneas de acción, que se derivaron de la Hoja de ruta de movilización (documento GN-2988-1): (1) programación y planificación de la MFP, (2) involucrar a los socios de MFP (clientes y coinversores), (3) desarrollar instrumentos innovadores de MFP, (4) crear incentivos de MFP y (5) seguimiento de los resultados de la MFP. Al llevar a cabo estas actividades, el Grupo BID esperaba atraer la financiación del sector privado para proyectos de desarrollo, lo que a su vez conduciría al objetivo final de contar con financiación suficiente y sostenible para cumplir con los ODS.

Gráfico 2.1

El marco analítico reconstruido de OVE

Fuente: OVE, 2023*.



Nota: *Basado en el Grupo BID, «Hoja de ruta de movilización del Grupo BID 2020-2023» (documento [CN-2988-1](#)) 2020; Grupo BID, «Segunda actualización de la estrategia institucional» (documento [AB-3190-2](#)), 2019; IEG «Enfoques del Grupo del Banco Mundial para la movilización de capital privado para el desarrollo», 2020.

2.12 El marco analítico reconstruido también refleja cómo las condiciones de inversión de los países afectan la capacidad de MFP del Grupo BID. La MFP necesita que los países tengan condiciones mínimas de inversión que permitan a los BMD dirigir el capital privado a proyectos de desarrollo. Las variables del clima de inversión pueden incluir la estabilidad económica, el estado de derecho, la calidad del régimen regulatorio y el desarrollo de los mercados de capital, entre otras. Estas condiciones determinan la disponibilidad de proyectos financiados en cada país. Al analizar la operacionalización de la MFP, OVE consideró el efecto de las condiciones de inversión de los países como factores que influyen en la capacidad de la organización para llevar a cabo la MFP.



03

Enfoque
estratégico de
la MFP

3.1 Este capítulo analiza los aspectos clave del enfoque estratégico que guio los esfuerzos del Grupo BID en materia de MFP. La primera sección examina la pertinencia de los objetivos y el enfoque estratégico del Grupo BID en su conjunto derivados de los principales documentos del Grupo BID sobre la MFP, en particular la medida en que dicho enfoque era adecuado para guiar los esfuerzos de MFP hacia el logro de la efectividad en el desarrollo y el uso eficiente de los recursos. La segunda sección analiza el enfoque estratégico adoptado por BID Invest, mientras que la tercera examina el enfoque estratégico del BID.

A. El Grupo BID

3.2 Tras la Declaración conjunta de los BMD en Hamburgo, el Grupo BID se propuso operacionalizar la MFP centrándose en aumentar los volúmenes de movilización y promover la reducción del riesgo en las operaciones. La Hoja de ruta de movilización del Grupo BID (GN-2988-1) definió cinco líneas de acción que abarcan las actividades relacionadas con la planificación de la movilización, los instrumentos, las asociaciones, la configuración organizacional y el seguimiento. Estas actividades, que incluían la MFP, tenían como objetivo generar productos que, según se esperaba, atrajeran la financiación del sector privado y, por lo tanto, contribuyeran al objetivo de contar con financiación suficiente y sostenible para el desarrollo a fin de cumplir los ODS, como se muestra en la Figura 2.1 anterior. Además, en el caso de la MFP, el Grupo tenía como objetivo reducir el riesgo de los proyectos para volver comercialmente viables a aquellas operaciones más riesgosas, así como a los clientes y países de bajos ingresos.

3.3 Sin embargo, las cinco líneas de acción no estaban ancladas en un marco estratégico para guiar la utilización y priorización de la MFP. El Grupo del Banco Mundial, por ejemplo, tiene el <<Enfoque de cascada>> para guiar la asignación de los recursos de la MFP y reservar los recursos de los BMD para las áreas en las que el sector privado no puede o no quiere invertir. La cascada busca en primer lugar movilizar la financiación comercial, posibilitada por reformas iniciales cuando sea necesario. Cuando los riesgos siguen siendo altos, la prioridad es aplicar garantías e instrumentos de riesgo compartido. Los recursos oficiales y públicos se aplican solo cuando las soluciones de mercado no son posibles mediante la reforma del sector y la mitigación del riesgo.¹¹ Este marco permite a la organización guiar la asignación y priorización de la MFP en relación con los recursos internos del BMD.

¹¹ Mirada hacia el futuro: Una visión para el Grupo del Banco Mundial en 2030: avances y desafíos, el Grupo del Banco Mundial 2017.

- 3.4 La falta de un marco estratégico del Grupo BID para la MFP, así como la falta de objetivos de desarrollo explícitos llevó a un enfoque orientado a productos (outputs). La Hoja de ruta se centró en el proceso de MFP y en la medición de productos básicos como el número de socios de movilización, nuevos instrumentos y la adopción de estándares de reporte. Esto demostró la intención de la organización de superar la inercia y mejorar la capacidad de movilización (incluida la MFP). Sin embargo, no detalló a qué objetivos de desarrollo se esperaba que contribuyera el instrumento, más allá de generar más financiamiento privado. Un marco estratégico con objetivos de desarrollo explícitos para la MFP es importante para guiar su uso y priorización.
- 3.5 Además, los criterios para utilizar los instrumentos de MFP fueron a menudo vagos y revelaron disyuntivas que no se consideraron ni abordaron plenamente. La Hoja de ruta proporciona poca orientación sobre varios aspectos. Por ejemplo, instrumentos como las garantías de primera pérdida tienen requisitos de capital más altos en comparación con otras herramientas de MFP, pero el documento no proporcionó criterios para su uso y priorización. Del mismo modo, no aclara cuándo financiar proyectos con recursos por cuenta propia versus cuando hacerlo con MFP. Finalmente, OVE encontró que faltaba orientación sobre cómo: enfocar las intervenciones de catalización (por ejemplo, reformas de clima de inversión) cuando la inversión privada aún no es factible; identificar el potencial de MFP en sectores y países clave; desarrollar una cartera de proyectos de MFP; y utilizar instrumentos de MFP de manera estratégica (es decir, teniendo en cuenta la eficiencia de los recursos).
- 3.6 Finalmente, no hubo orientación sobre las actividades de coordinación entre el BID y BID Invest para fomentar la MFP. La Hoja de Ruta de Movilización reconoció la importancia de las condiciones de inversión a nivel de sector y país como factores necesarios para la inversión privada y la MFP. Sin embargo, no logró definir acciones para coordinar sistemáticamente entre el BID y BID Invest a lo largo de un continuo que iría desde intervenciones de catalización hasta transacciones individuales de MFP. OVE encontró algunos ejemplos de coordinación entre el BID y BID Invest, pero parecían ser ad hoc y no sistemáticos. El Recuadro 3.1 presenta uno de estos ejemplos.

Recuadro 3.1. Caso de Chile: El apoyo del Grupo BID al sector eléctrico en Chile

En agosto de 2023, BID Invest cerró una transacción de US\$1,3 mil millones en el sector eléctrico chileno, de la cual el 90 % fue MFP directa. Esta operación fue el resultado de una serie de intervenciones coordinadas del Grupo BID.

Contexto: Durante los últimos 10 años, el sector eléctrico de Chile ha realizado importantes inversiones en fuentes de energía renovables (por ejemplo, proyectos de energía solar y eólica). Se espera que estas inversiones generen una reducción de los costos de la electricidad a mediano plazo. Sin embargo, para estabilizar los precios de la energía a corto plazo para los usuarios finales (lo que contribuyó a los disturbios sociales en 2019), el Gobierno de Chile se asoció con el Grupo BID para encontrar una solución financiable que pudiera ser financiada por el sector privado.

Ley: A finales de 2019, el Gobierno chileno aprobó la Ley 21.185 para generar ayuda para los usuarios finales de electricidad mediante el avance de la reducción de costos de las nuevas tecnologías energéticas y la estabilización de los precios para los usuarios finales. La nueva ley implicaba un déficit de financiación desde la distribución de energía hasta la generación de energía.

El apoyo a la catalización del Grupo BID: Durante los últimos 10 años, el BID ha brindado asesoramiento al Gobierno a través de cooperaciones técnicas recurrentes y préstamos basados en políticas para apoyar el avance del marco regulatorio para las energías limpias y desbloquear las inversiones en la generación de energía renovable. Por su parte, BID Invest trabajó con empresas del sector energético para preparar un marco financiable para financiar la estabilización de los precios. Este trabajo fue fundamental para preparar las bases para establecer una transacción exitosa.

Transacción de MFP: BID Invest ha concluido con éxito dos movilizaciones en este caso. La primera, en 2021, recaudó US\$394 millones de inversores institucionales, y la segunda, con una estructura de bonos B, recaudó US\$1.106 millones adicionales. Para la transacción de agosto de 2023, la participación temprana del equipo de movilización de BID Invest resultó fundamental para diseñar una estructura financiera que permitiera a los participantes de los mercados de capitales participar en la transacción.

Conclusión: BID Invest pudo establecer una transacción tan ambiciosa, en parte, porque el país tenía una calificación de riesgo de grado de inversión y un entorno de inversión adecuado. Sin embargo, también se benefició del trabajo de catalización del Grupo BID (tanto del BID como BID Invest) para preparar el marco regulatorio. Por lo tanto, el compromiso previo con el gobierno y los participantes del mercado facilitó la MFP.

Fuente: OVE, con información de The Economist Intelligence Unit y la Revisión independiente del programa de país de Chile, 2022.

B. BID Invest

3.7 Además de la orientación estratégica a nivel del Grupo, BID Invest se benefició de que la movilización estuviera integrada en los objetivos que llevaron a su creación. La Visión renovada (CA-556)¹² es el principal documento estratégico de BID Invest, que establece los principios de operación de la organización. La movilización apareció como uno de los cinco canales de impacto de la entidad. BID Invest esperaba movilizar a escala

¹² Este documento se refiere a la resolución de los Gobernadores que aprobó la consolidación de las operaciones del sector privado del Grupo BID en la Corporación Interamericana de Inversiones o BID Invest. Corporación Interamericana de Inversiones, «Entregar la visión renovada: Propuesta de organización y capitalización para la fusión del sector privado del Grupo BID», 2015.

y desempeñar un papel en la atracción de inversores a la región.¹³ Desde un punto de vista más cuantitativo, la Visión renovada estableció la proyección de movilizar US\$65 mil millones en un período de 10 años (2015-2025) o 1,9 veces los montos que se financiarían con la cuenta propia (US\$34 mil millones). Lamentablemente, esta proyección no separó entre la movilización directa e indirecta ni entre la MFP y la movilización de los recursos del sector público, pero permitió tener un orden de magnitud de la meta de movilización.

- 3.8 Los planes de negocios anuales de BID Invest reflejaron la creciente importancia estratégica de la MFP en medio de las restricciones de capital. La prioridad aumentó cuando la pandemia reveló los límites de capital de BID Invest y buscó convertirse en una organización centrada en la movilización. Su Plan de negocios 2020-2022 (documento [CII/GA-80-2](#)) hizo hincapié en la necesidad de convertirse en un gestor de activos, no solo en un prestamista puro. Uno de los cambios más importantes derivados de esta aspiración es que la organización cambió su métrica de éxito operativo, pasando de los recursos propios a incluir los montos movilizados. Al mismo tiempo, reconoció que priorizar la movilización afectaría la estructuración de las operaciones, la creación de productos y las relaciones con los clientes. Por lo tanto, los planes de negocios posteriores tenían como objetivo proporcionar orientación para diseñar proyectos de movilización, atraer a más coinversores y crear nuevos productos de MFP.
- 3.9 Más recientemente, la propuesta de nuevo modelo de negocios para BID Invest busca guiar un «modelo de negocio de originar para compartir». Este modelo consiste en maximizar la movilización para que BID Invest retenga al menos una exposición mínima requerida para dar seguimiento al impacto de las inversiones y trabajar con el cliente para gestionar los objetivos de desarrollo hasta el repago. El modelo también refleja la idea de liberar capital para financiar proyectos de alto impacto fuera del rango de apetito de riesgo de los coinversores.
- 3.10 Los planes de negocios brindaron orientación útil, aunque aún limitada, para que BID Invest comenzara a dar prioridad a la MFP. Primero, los volúmenes de MFP se han concentrado de forma natural en economías más grandes con mejores calificaciones de riesgo, sin embargo los planes de negocios brindaron poca claridad sobre cómo BID Invest introduciría mecanismos de MFP para mejorar la movilización en países más pequeños o economías más riesgosas. En segundo lugar, si bien BID Invest ha destacado la necesidad de aumentar el

¹³ Párrafo 2.2 del documento «Entregar la visión renovada: Propuesta de organización y capitalización para la fusión del sector privado del Grupo BID», 2015.

asesoramiento upstream para ampliar la disponibilidad de proyectos financiables, actualmente hay poca orientación sobre cómo facilitar la MFP en sectores y países donde los inversores tienen más dificultades para llegar por sí solos (es decir, sin BMD o sin apoyo de políticas de inversión).

- 3.11 En términos de eficiencia, OVE encontró que los documentos estratégicos actuales no brindan criterios suficientes para optimizar la MFP. Las herramientas de reducción de riesgos de la MFP (financieras y no financieras) pueden requerir muchos recursos en términos de personas, procesos y sistemas. En el caso de la reducción de riesgos financieros (por ejemplo, tomar tramos subordinados o de primera pérdida), se requiere utilizar capital para la función de absorción de riesgos. Hasta el momento BID Invest no cuenta con un marco para optimizar la MFP y garantizar que la organización elija el mecanismo de financiamiento (ya sea por cuenta propia o MFP) que mejor cumpla con el doble mandato de la organización (maximizar el impacto dentro de un marco de sostenibilidad financiera).

C. El BID

- 3.12 El BID no ha desarrollado una guía específica para implementar la MFP más allá de las estrategias y la hoja de ruta producidas a nivel de Grupo. La Actualización de la estrategia institucional del Grupo BID (documento AB-3190-2) ofrece únicamente una visión general del enfoque de movilización del Grupo. La Hoja de ruta de movilización (documento GN-2988-1), que se diseñó para proporcionar una orientación operativa, tenía un alcance demasiado amplio para guiar la MFP en las operaciones CGS. A pesar de estas limitaciones, la hoja de ruta declaró la intención de desarrollar instrumentos innovadores para apalancar el capital del Grupo BID y atraer a inversores privados, un objetivo que era aplicable tanto al BID como a BID Invest.
- 3.13 En comparación con la movilización de recursos de los socios y donantes del sector público, la MFP en el BID es un área menos explorada. Históricamente, el BID se ha centrado en la movilización de recursos a través de donantes, cofinanciaciones y préstamos paralelos en condiciones concesionarias de los gobiernos socios, las instituciones financieras públicas o las fundaciones del sector privado. Por ejemplo, durante el período 2016-2022, estos esfuerzos generaron US\$6,6 mil millones en financiación adicional, que se ejecutó por medio de más de 1.100 operaciones, incluida una combinación de cooperaciones técnicas, préstamos y subvenciones. Este tipo de movilización se beneficia de los procesos, los sistemas y el personal para (1) atraer estos fondos, (2) facilitar el diálogo entre los socios y los

equipos de operaciones, (3) supervisar y gestionar el despliegue de los recursos movilizados y (4) llevar a cabo la contabilidad y la presentación de informes.

- 3.14 El modelo de negocios del BID afecta la disponibilidad de instrumentos de MFPCGS, pero no se ha discutido suficientemente el potencial para ampliar el conjunto de herramientas. Los BMD y los inversores comerciales operan bajo reglas diferentes en las operaciones CGS, lo que afecta el perfil de riesgo y retorno. Un BMD normalmente cobra un precio uniforme a todos los países a los que presta servicios (es decir, todos los prestatarios pagan la misma tasa “cooperativa”) y se beneficia del tratamiento de acreedor preferente (PCT). En cambio, los inversores privados cobran tasas basadas en el riesgo (que normalmente diferirán según el país) y carecen de PCT. Estas diferencias hacen que el uso de cofinanciamientos tradicionales de MFP o estructuras de préstamos B en un contexto de garantía soberana sea más difícil. Como resultado, los BMD han recurrido a las garantías (incluidas las UCP) como principal instrumento de MFP. Las entrevistas con expertos y personal del BID y otros BMD mostraron que las opciones para ampliar el conjunto de herramientas de MFP con garantía soberana más allá de las garantías y las UCP apenas se han discutido. Para el BID, esta falta de discusión se produjo a pesar de la expectativa de la Hoja de ruta de movilización de explorar nuevos productos de MFP.
- 3.15 En resumen, llevar a cabo la MFP en el contexto de operaciones con garantía soberana presenta desafíos que el BID debe considerar al perfeccionar su enfoque para la MFP. Los elementos para considerar incluyen: (1) una definición del conjunto de herramientas de instrumentos para la MFP (por ejemplo, identificar si existen instrumentos distintos de las garantías para llevar a cabo la MFP); (2) los recursos organizacionales y administrativos específicos asignados para desarrollar una cartera de MFP CGS; y (3) cómo analizar el potencial de la MFP en países y sectores. Desde el punto de vista de monitoreo, OVE encontró que no existen estimaciones cuantitativas del potencial de la MFP. Por ejemplo, durante las entrevistas, OVE encontró que el personal no tiene un orden de magnitud de las inversiones que pueden facilitarse a través de la MFP.



04

Análisis de la MFP
a nivel operativo
en BID Invest

4.1 Este capítulo analiza cómo BID Invest ha puesto en práctica la MFP. La primera sección presenta una descripción general de la cartera de MFP. La segunda analiza cómo las cinco líneas de acción adoptadas por el Grupo BID se han puesto en práctica en BID Invest: (1) planificación y programación, (2) gestión de asociaciones, (3) desarrollo de instrumentos de MFP, (4) creación de incentivos internos y (5) seguimiento de los resultados. OVE analizó la MFP en los niveles de operación, plataforma y cartera en la medida de lo posible.

A. Descripción general de la cartera de MFP (operaciones SGS)

Gráfico 4.1
Evolución del importe comprometido (millones de US\$) para MFP directa e indirecta

Fuente: OVE-basado en datos de BID Invest.



Nota: La financiación combinada se excluye de los importes presentados en estas cifras.

4.2 Durante el período de análisis (2016-2022), BID Invest llevó a cabo 213 operaciones con un componente de MFP (directa e indirecta) que totalizaron US\$22,3 mil millones, un monto equivalente al 73 % de los compromisos de cuenta propia de BID Invest durante el período¹⁴. De esta cantidad, US\$12,4 mil millones (o el 55,5 % de la MFP total), equivalentes a 173 operaciones (el 81 % del total), correspondieron a MFP directa. Es decir, una operación que se benefició de recursos de terceros atribuibles a la acción de BID Invest, evidenciado a través de una comisión, una carta de mandato o un documento similar. Los US\$9,9 mil millones restantes (40 operaciones) correspondieron a MFP indirecta en forma de préstamos paralelos que acompañaron a las operaciones de BID Invest (en las que la organización no tuvo un papel de liderazgo).

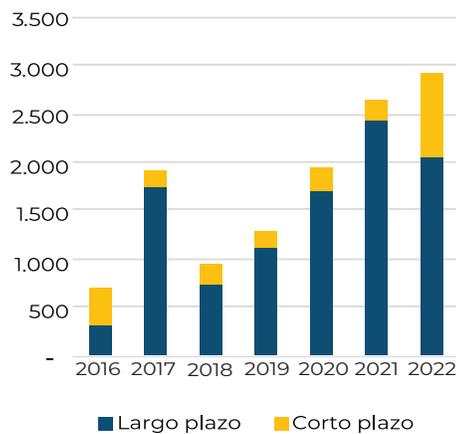
¹⁴ El porcentaje es del 176 % si solo se consideran los compromisos a largo plazo.

4.3 Al analizar la cartera de BID Invest, OVE se centró en la MFP directa¹⁵ a largo plazo (MFP-DLP). En general, la financiación a largo plazo es más escasa en comparación con la financiación a corto plazo. Este tipo de MFP es el más difícil de lograr y es el tipo de recursos más necesario para cerrar las brechas de financiación. Con respecto a la MFP directa, por definición, es más atribuible a los esfuerzos de BID Invest y es el indicador que BID Invest rastrea como KPI para dar cuenta de los esfuerzos de MFP. La mayoría de los esfuerzos y recursos de operacionalización de BID Invest se han dedicado a este tipo de movilización.

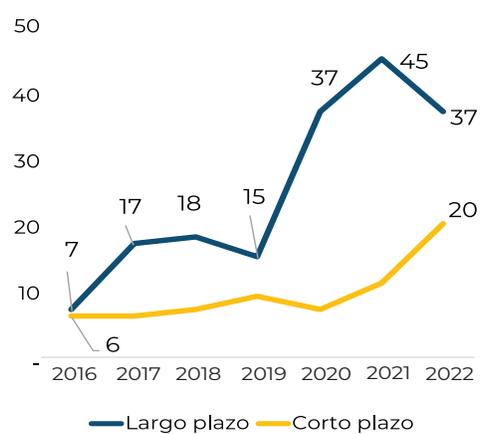
Gráfico 4.2
Evolución de la MFP-DLP por plazo

Fuente: OVE con datos de BID Invest.

MFP-DLP por segmento de negocio (millones de US\$)



MFP directa (tendencias por plazo) Número de operaciones



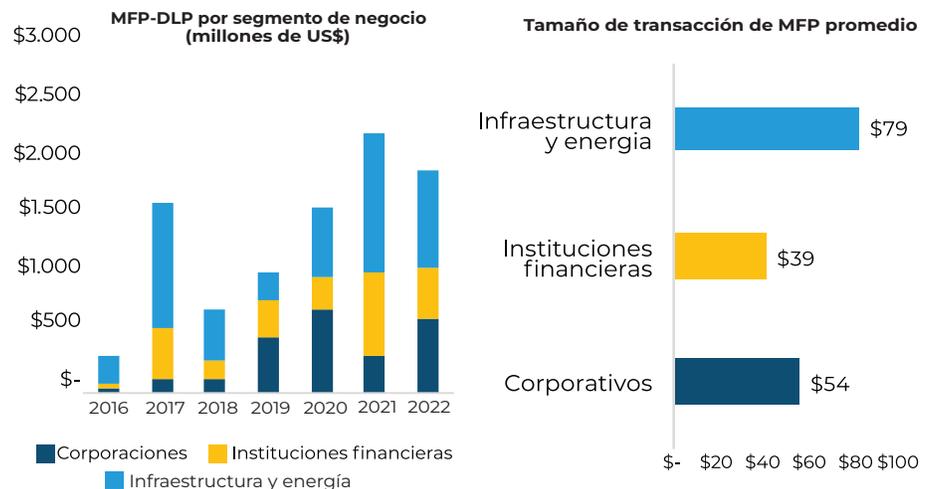
4.4 Los compromisos de MFP-DLP ascendieron a US\$10,1 mil millones, lo que equivale al 79% del número total de operaciones de MFP y al 81,3% del volumen total. La MFP directa a corto plazo ascendió a un total de US\$2,3 mil millones durante el período, lo que se explica principalmente por la movilización de los bancos comerciales al Programa de Facilitación de Financiamiento para el Comercio Exterior (TFFP)¹⁶. La participación entre la MFP directa a corto y largo plazo se mantuvo relativamente estable durante el período, excepto en 2022, cuando la movilización en el programa TFFP alcanzó un máximo histórico debido a la demanda de los clientes y a los esfuerzos de movilización adicionales en el contexto de la recuperación pospandémica (véase la Figura 4.2).

¹⁵ En el Grupo BID, la financiación a largo plazo se refiere a las operaciones con un plazo superior a 12 meses.

¹⁶ El TFFP es un programa bajo el cual BID Invest otorga préstamos a corto plazo a bancos locales para financiar carteras de transacciones comerciales elegibles, al mismo tiempo que brinda garantías crediticias a bancos globales para mitigar cualquier riesgo asociado con los instrumentos de negociación emitidos por bancos en ALC. La red TFFP está compuesta por aproximadamente 100 bancos en la región de América Latina y el Caribe y más de 100 bancos correspondientes en todo el mundo.

Gráfico 4.3**Evolución de MFP-DLP por segmento**

Fuente: OVE con datos de BID Invest.



4.5 Por segmentos¹⁷, los segmentos de infraestructura e instituciones financieras (IF) utilizaron la MFP-DLP de manera similar, pero el segmento de infraestructura tuvo tamaños de operación mucho mayores (consulte la Figura 4.3). El segmento de infraestructura tenía el 38 % de las operaciones de MFP-DLP y las IF el 39%. Sin embargo, la brecha fue sustanciosa. Si bien el segmento de infraestructura tuvo casi el 50% del volumen de MFP-DLP, las IF solo tenían el 26%. Los volúmenes de infraestructura fueron más altos porque estos proyectos suelen necesitar coinversiones mayores (US\$79 millones frente a US\$39 millones en IF y US\$54 millones en corporativos). Las empresas corporativas tuvieron el 24 % de las operaciones y el 25 % del volumen de MFP-DLP. Esto se debe a que se trata de un nuevo segmento (creado en 2016) y las operaciones de MFP en este segmento sólo cobraron impulso después de 2019.

4.6 Los volúmenes de MFP-DLP se concentraron en las economías A y B o en los países con mejores calificaciones de riesgo, aún más que la concentración de cartera de cuenta propia. Los cinco principales países de la cartera de cuenta propia tuvieron el 71% del volumen, mientras que los cinco principales países de la cartera de MFP (véase el panel B de la Figura 4.4) tuvo más del 78% del volumen. Se trató de países A y B (Brasil, Chile, Colombia) y economías con una calificación superior a «BB-» (Brasil, Chile, Colombia y Uruguay). La excepción es Argentina, que tiene una calificación de riesgo soberano inferior a «B». Sin embargo, la mayor parte de su volumen de MFP (75%) se movilizó en 2016-2018, cuando su calificación de riesgo era «B» o mejor. Además, los países con mercados financieros más desarrollados atrajeron operaciones de MFP de mayor envergadura (panel A de la Figura

¹⁷ Los segmentos de BID Invest son infraestructura y energía, instituciones financieras y corporativos.

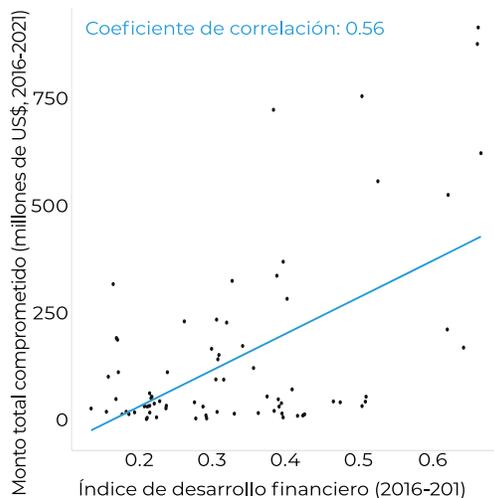
4.4), lo cual es un resultado esperado dado que el potencial de MFP depende en gran medida de las condiciones de inversión de los países.

Gráfico 4.4

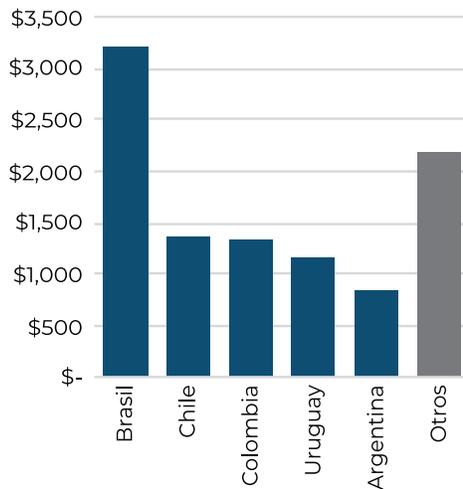
Concentración de MFP por país y desarrollo de los mercados financieros

Fuente: OVE con datos del índice de desarrollo de los mercados financieros del FMI y BID Invest.

Panel A: Montos individuales de MFP-DLP frente al índice de desarrollo financiero del país



Panel B: Distribución de los importes de MFP-DLP por país (millones de US\$)



Nota: El ratio de movilización es la cantidad de MFP por dólar de cuenta propia.

B. Implementación

1. Planificación y programación

4.7 Esta dimensión consiste en cómo BID Invest incorporó la MFP en su planificación operativa. Por ejemplo, la Hoja de ruta de movilización del Grupo BID (documento GN-2988-1) indicó que la planificación de la movilización implica identificar las brechas de financiación y las prioridades para la movilización. Además, afirmó que la movilización debe integrarse como un elemento clave de los planes de cada país y cada sector¹⁸.

4.8 La planificación de la MFP es crucial para abordar las barreras de inversión específicas de cada país y crear un conjunto de proyectos financiables. Como se muestra en la sección anterior, los coinversores prefieren mercados menos riesgosos o más mercados más grandes y con beneficios de escala. Por lo tanto, la organización necesita planificar estratégicamente no solo para aumentar los volúmenes, sino también para superar las fallas del mercado y atraer coinversores a países y sectores menos atendidos. Para ello, BID Invest puede utilizar su adicionalidad para: (1) reducir las brechas de información, (2) modificar los perfiles de riesgo de los proyectos y (3) colaborar con los clientes para crear proyectos viables.

¹⁸ Grupo BID, «Hoja de ruta de movilización del Grupo BID 2020-2023», (documento [GN-2988-1](#)), 2020.

- 4.9 A nivel operativo, la planificación de BID Invest ha pasado de un enfoque basado en la demanda a un enfoque de estructuras listas para la movilización, lo que ha facilitado la integración de la MFP. Durante los primeros años de operación (2016-2019), BID Invest realizó principalmente MFP bajo demanda. A medida que la MFP pasó a ser más central (a partir de 2020), BID Invest cambió su diseño operativo para incorporar la MFP como una característica. Por ejemplo, la propuesta de valor del segmento de IF ahora incluye MFP como función predeterminada. De hecho, los datos muestran que las transacciones de IF con un componente de MFP han aumentado de manera constante desde 2016¹⁹. Del mismo modo, en el segmento de infraestructura, la Administración indicó que ahora origina transacciones teniendo en cuenta la MFP. Para ello, la Unidad de Movilización de Recursos (RMB) de BID Invest busca abordar más temprano el diseño de la operación y establecer la estructura financiera (instrumento, plazo, seguridad y precios) con el objetivo de hacerla viable para los inversores que son coinversores.
- 4.10 Sin embargo, el potencial de MFP a nivel nacional no se analiza sistemáticamente. OVE utilizó minería de texto asistida por computadora para revisar las 50 estrategias de país válidas durante el período 2016-2022 y examinar si se estaba considerando la MFP. Las EBP incluyeron sistemáticamente intervenciones de BID para mejorar el clima de negocios y las regulaciones de para invertir. Sin embargo, no analizaron el potencial de MFP, excepto en casos específicos de proyectos que podrían incluir un componente de movilización. OVE no encontró un análisis de: (1) la medida en que el entorno de inversión de los países afectaba la viabilidad de la MFP, (2) la demanda de coinversores, (3) la capacidad de los países para producir proyectos financiables y (4) una valoración de cómo la MFP podría afectar los mercados financieros locales. La hoja de ruta de movilización indicaba explícitamente que el Grupo llevaría a cabo una planificación a nivel de país y de sector centrada en “identificar brechas financieras y prioridades para financiamiento adicional”.

2. Gestión de socios: coinversores

- 4.11 Atraer a los coinversores implica cultivar una base de coinversores lo suficientemente diversa como para que la financiación esté disponible en cantidades suficientes y en los términos y condiciones que exigen los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, la Actualización del plan de negocios de 2023 de BID Invest (documento [CII/GA-84-2](#)) reconoció la necesidad de atraer nuevos coinversores como una de las prioridades de MFP. Un segmento de coinversores potenciales que se menciona con frecuencia en la literatura son los inversores institucionales, como los fondos de

¹⁹ El porcentaje de operaciones de IF a largo plazo con un componente de MFP aumentó del 20 % en el período comprendido entre 2016 y 2019 al 50 % en el período comprendido entre 2020 y 2022.

pensiones, las compañías de seguros y los mercados de capital nacionales e internacionales, que pueden apoyar proyectos de desarrollo con montos adecuados y plazos más largos, especialmente para la infraestructura sostenible²⁰. Esta sección analiza cómo BID Invest ha administrado su base de coinversores para ofrecer financiamiento en los términos y condiciones que exigen los proyectos de desarrollo.

4.12 Incorporar a los coinversores implica apoyarlos para superar las barreras a la inversión. Los coinversores se enfrentan a desafíos a la hora de invertir en la región, debido a fallas de mercado, asimetrías de la información y climas de inversión poco óptimos. Los desafíos involucran principalmente el riesgo del país, la falta de conocimiento regional y los riesgos financieros y no financieros específicos del proyecto que reducen el apetito de inversión. BID Invest tiene la función de ayudar a los coinversores a superar estos desafíos. El Cuadro 4.1 muestra una propuesta de un marco para el posible apoyo del Grupo BID a los coinversores. Estas herramientas tienen como objetivo satisfacer sus necesidades de inversión, estructura financiera y apetito por el riesgo.

Cuadro 4.1. Apoyo de BID Invest a los coinversores

Tipos de riesgos que los coinversores deben abordar	Posible apoyo del Grupo BID
<p>Riesgos financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del cliente y del mercado • Estructura de la transacción • Riesgo cambiario (FX) 	<p>Conocimiento del cliente: Dada su presencia en el campo y su conocimiento sectorial y de América Latina y el Caribe, BID Invest brinda un apoyo fundamental en la selección de clientes solventes.</p> <p>Estructura de la transacción: Esto implica proporcionar a los coinversores transacciones de alta calidad en términos de la estructura financiera, paquete de garantías y condiciones contractuales.</p> <p>Riesgo cambiario: BID Invest puede ofrecer soluciones en moneda local para reducir la exposición al riesgo cambiario.</p>
<p>Riesgos no financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Gobernanza corporativa • Riesgo ambiental y social (E&S) 	<p>Debida diligencia en materia de integridad: Las revisiones de conocimiento de los clientes (KYC) y de cumplimiento de BID Invest pueden ayudar a reducir la percepción del riesgo entre los coinversores.</p> <p>E&S y gobernanza corporativa: Los estándares de BID Invest tienden a ir más allá de lo que exige la ley y permiten invertir en proyectos con un mayor riesgo ambiental y social. Esta es una fuente potencial de reducción de riesgos (derisking).</p>
<p>Creación e intercambio de información de cartera de proyectos potenciales.</p>	<p>Los coinversores entrevistados no mencionaron el intercambio de carteras de proyectos potenciales como un atributo principal del valor agregado de BID Invest, pero cuando se les preguntó, apreciarían una mayor consistencia en el intercambio de oportunidades de inversión.</p>

20 Véase, por ejemplo, Kahn, Charles M., Anderson Caputo Silva y Gonzalo Martínez Torres. Revisión de la bibliografía y el marco para la movilización de inversores institucionales. Banco Mundial, 2023.

Tipos de riesgos que los coinversores deben abordar	Posible apoyo del Grupo BID
<p>Los riesgos se mitigan mediante el trabajo previo (upstream)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Preparación del cliente · Marco legal · Regulaciones · Estado de derecho 	<p>Intervenciones a nivel de BID Invest: Trabajar con clientes o asociaciones del sector privado para crear capacidades de desarrollar proyectos listos para la movilización.</p> <p>Intervenciones a nivel de políticas del BID (operaciones CGS): Trabajar con los gobiernos para fortalecer las condiciones para la inversión del sector privado (por ejemplo, leyes y reglamentos sobre competencia e instituciones; políticas fiscales y de regalías; integridad judicial; normas de acceso a los mercados y políticas de facilitación del comercio).</p> <p>Intervenciones a nivel de mercado del BID (operaciones CGS): Préstamos CGS para proporcionar bienes públicos, como la expansión de la transmisión y la capacidad de despacho en el sector eléctrico necesaria para la generación de energía privada; redes de carreteras secundarias que alimentan el tráfico de las carreteras de peaje; y la regulación de las represas que permiten la construcción de instalaciones hidroeléctricas río abajo. Del mismo modo, la inversión pública para profundizar los mercados en todos los sectores (entre otros, la energía, la agricultura y el turismo).</p>

Fuente: OVE con información obtenida de aportaciones y entrevistas con coinversores y personal.

- 4.13 Durante el período de análisis, BID Invest accedió a dos amplias categorías de coinversores: bancos comerciales e inversores institucionales. Los bancos comerciales pueden dividirse en bancos internacionales (es decir, bancos con capital que no proviene de ALC) y bancos regionales y locales (es decir, bancos originarios de la región). La segunda categoría (inversores institucionales) incluye una amplia variedad de firmas: (1) compañías de seguros, (2) fondos de pensiones, (3) inversores privados de crédito y capital, (4) inversores de impacto y (5) participantes en los mercados de capitales.
- 4.14 Los bancos comerciales internacionales han sido la columna vertebral de la base de coinversores de BID Invest y han representado el 51,4% de los montos de MFP-DLP durante el período de análisis, aunque en una estructura concentrada. BID Invest invirtió US\$5,2 mil millones en MFP-DLP con 39 bancos. Cinco bancos (13%) concentraron 54 de las 129 operaciones con este tipo de inversores. Dos bancos fueron los principales socios de BID Invest en 31 operaciones con coinversiones de US\$1 mil millones y US\$200 millones, respectivamente. Este resultado era de esperarse, ya que BID Invest comenzó con una configuración limitada de MFP y pocos bancos internacionales como coinversores.
- 4.15 Sin embargo, los bancos comerciales se enfrentan a restricciones regulatorias que imponen un límite a su capacidad de absorción de riesgos y a su capacidad para cumplir con los términos y condiciones financieras que necesitan los proyectos. La mayor parte del volumen de MFP-DLP con bancos internacionales se destinó a países o jurisdicciones A y B con mejores calificaciones de riesgo. Estos países

concentraron más del 80% de los montos de la MFP que tenían un banco internacional como coinversor. Esto se debe a que los bancos internacionales se enfrentan a limitaciones regulatorias y de riesgo. Por ejemplo, las regulaciones de adecuación del capital aumentan el costo de invertir en plazos más largos (más de cinco o siete años), en operaciones más riesgosas (calificación de riesgo inferior a «BBB+») y en mercados extranjeros. Esto reduce la oferta de coinversores y su capacidad para abordar las necesidades financieras de los proyectos. Además, algunas jurisdicciones no reconocen plenamente los beneficios regulatorios de la cofinanciación de los BMD (por ejemplo, la condición de acreedor preferido). En el Recuadro 4.1 se presentan las sugerencias de Citibank (un banco global) para reformar los BMD de modo que puedan participar en más transacciones de MFP.

Recuadro 4.1. Prioridades de Citibank para la reforma de los BMD

Citi, una institución financiera líder a nivel mundial, publicó un documento en el que aboga por reformas en los BMD y las IFD para movilizar el capital privado. Citi hace hincapié en el papel crucial de la cooperación y el trabajo entre los BMD y las IFD y el sector privado para abordar las limitaciones de capital de los BMD y lograr los ODS.

Por lo tanto, Citi propuso reformas/acciones basadas en el informe del CAF del G20^a en cinco temas: reforma de productos, expansión del programa, solicitudes a los accionistas y reguladores, acceso a la financiación de los donantes e incentivos al personal.

Citi prevé que los BMD deberían tener como objetivo llevar a cabo:

(1) reformas de productos que implican que los BMD tomen tramos subordinados para mejorar la calificación de las operaciones, ofrezcan garantías políticas, mejoren la flexibilidad de los contratos, asuman el riesgo de construcción en productos de infraestructura y tomen otras medidas. **(2) la expansión de su programa de préstamos** mediante el reciclaje de capital (por ejemplo, mediante la MFP de cartera), la promoción de reformas que permitan el sector privado, el aumento del uso de la financiación combinada, etc. **(3) apoyar a los coinversores en la reforma regulatoria**, especialmente al compartir los datos sobre el riesgo de las carteras y trabajar con los reguladores para dar más crédito a las estructuras respaldadas por los BMD, **(4) mejorar el acceso a la financiación de los donantes** y **(5) incentivar la MFP**, especialmente pasando de centrarse en los «préstamos por cuenta propia» a los préstamos en general.

^aG20, «Impulsar la capacidad de inversión de los BMD: Una revisión independiente de los marcos de adecuación del capital de los bancos multilaterales de desarrollo», 2022.

Fuente: OVE, con información de Citi: Banca, mercados de capitales y asesoramiento, Grupo del Sector Público, «Movilización del capital privado: Por dónde empezar con la reforma de los BMD y las IFD», 2023.

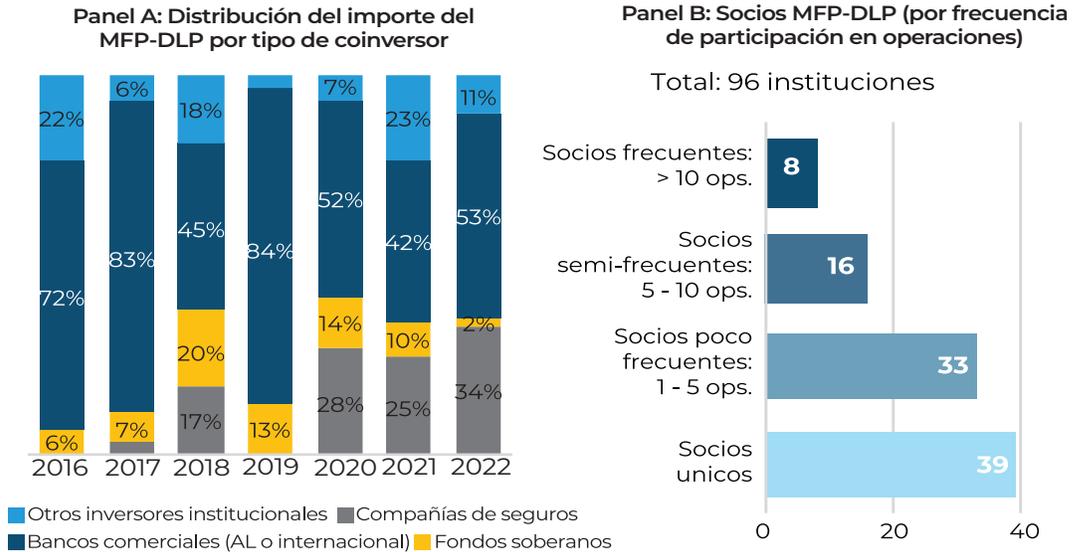
4.16 Otros coinversores, como los bancos regionales de ALC, los inversores de impacto y los fondos de crédito privados, tienen menos restricciones, pero tienen una escala menor. Los bancos regionales de ALC pueden invertir en otras jurisdicciones sin una presencia permanente, pero son más pequeños que los

bancos globales. Los inversores flexibles, como los inversores de impacto y los fondos de crédito privados, son socios de BID Invest en transacciones innovadoras (por ejemplo, bonos temáticos), países de alto riesgo o estructuras de oferta limitada (por ejemplo, deuda subordinada), pero su escala es pequeña. La MFP de estos dos tipos de coinversores correspondió al 11,6 % de los montos de la MFP-DLP y al 20 % de las operaciones.

Gráfico 4.5

Concentración de MFP-DLP por tipo de coinversor

Fuente: OVE, basado en datos de BID Invest.



Notas: «Otras instituciones» incluyen a los inversores de impacto y los fondos privados (de crédito o capital), el «Fondo soberano» corresponde al fondo administrado por el Grupo BID, y el «Fondo de cofinanciación de China para América Latina y el Caribe», financiado por la Administración Estatal de Divisas de China (un fondo soberano).

4.17 Por lo tanto, BID Invest ha estado buscando asociarse con inversores institucionales, como aseguradoras, administradores de activos y fondos de pensiones, que puedan proporcionar financiamiento a más largo plazo a la escala que necesitan los proyectos. De todas las categorías de inversores institucionales, BID Invest se ha asociado de manera más sistemática con las compañías de seguros. Estas se convirtieron en una buena opción para BID Invest, ya que necesitan diversificar sus exposiciones de riesgo en sectores y países. Esto les permite participar en múltiples estructuras financieras y segmentos de cartera. Además, tienden a coincidir plenamente con los plazos de BID Invest. Sin embargo, las oportunidades con estos socios también tienen limitaciones. La forma en que BID Invest trabaja con las aseguradoras es intercambiando la exposición de un proyecto por exposición a la aseguradora. La exposición con cada aseguradora también está sujeta los límites por contraparte lo que limita el monto de la movilización por aseguradora. Actualmente, BID Invest está cerca de los límites de exposición con algunos de ellas. Por lo tanto, BID Invest ahora apunta a acceder a los mercados de capital y atraer a

otros tipos de coinversores mediante el apoyo a los clientes en la emisión de bonos. BID Invest planea hacer esto de manera más sistemática en los próximos años, centrándose en los mercados de capital de deuda. El Recuadro 4.2 proporciona más detalles sobre los principales tipos de coinversores institucionales, el fundamento de su asociación y sus ventajas y desventajas.

Recuadro 4.2. Movilización de inversores institucionales

Fondos de pensiones: Son posibles coinversores por dos necesidades: (1) igualar sus pasivos a largo plazo con los de los pensionistas con activos a largo plazo (por ejemplo, los proyectos de infraestructura de BMD), y (2) diversificar la geografía y los sectores de sus carteras. Sin embargo, los fondos de pensiones internacionales suelen tener requisitos normativos e internos para invertir en el extranjero. Los requisitos que afectan a las inversiones de los BMD suelen ser: (1) el requisito de transacción con grado de inversión (calificación de riesgo de BBB+ o superior) y (2) utilizar una estructura de bonos.

Mercados de capital nacionales: Ofrecen a los BMD la oportunidad de ayudar a canalizar los recursos nacionales hacia proyectos de desarrollo. Ya operan en países prestatarios y ofrecen moneda local.

Fondos privados de crédito y capital privado: Se trata de vehículos flexibles no regulados, que pueden coinvertir con los BMD en estructuras tradicionales y no tradicionales (por ejemplo, renta variable, financiación intermedia, deuda subordinada, etc.). También pueden asumir riesgos crediticios más altos (por ejemplo, con un grado de subinversión). El desafío de atraer a este tipo de inversores es que el mercado es relativamente pequeño para los mercados en desarrollo y emergentes y, por lo general, requieren altos rendimientos que las transacciones originadas en los BMD no siempre pueden producir.

Inversores de impacto: Se trata de vehículos del sector privado diseñados para producir beneficios dobles: (1) un impacto en el desarrollo y (2) un rendimiento financiero. Estos inversores tienen interés incluso en las geografías o estructuras más riesgosas. Sin embargo, estas empresas o fondos tienden a ser pequeños y tienen costos de financiación más altos (por lo que requieren mayores rendimientos de los proyectos).

Fuente: OVE con información de entrevistas a coinversores, otros bancos multilaterales de desarrollo y el Grupo del Banco Mundial, «Crecimiento equitativo, finanzas e información institucional: Revisión de la bibliografía y el marco para la movilización de inversores institucionales», 2023.

4.18 El cambio hacia la diversificación e inclusión de inversores institucionales ha dado resultados, aunque la base de coinversores sigue concentrada, esto debido a que la diversificación puede requerir muchos recursos. Durante el período de análisis, BID Invest redujo su dependencia de los bancos comerciales del 72 % al 53 % de los volúmenes de MFP-DLP (panel A de la Figura 4.5). Además, para este ejercicio, OVE identificó que BID Invest llevó a cabo la MFP-DLP al asociarse con 96 instituciones (panel B de la Figura 4.5). Sin embargo, la mayoría se asociaron en sólo una ocasión (40%). Los socios frecuentes (instituciones con al menos cinco operaciones de coinversión) han sido minoritarios (25%). Hasta ahora, BID Invest se ha inclinado por mantener relaciones

continuas con unos pocos socios para optimizar los recursos. Cultivar relaciones requiere tiempo y recursos porque los coinversores necesitan familiarizarse con el proceso de debida diligencia, el perfil de riesgo y las estructuras financieras de BID Invest. Además, algunos coinversores exigen la producción de productos financieros *ad hoc*, lo que añade complejidad al proceso y puede requerir la creación de nuevas capacidades.

4.19 Los coinversores y las oportunidades de coinversión más exigentes requieren que BID Invest utilice su propio capital para reducir el riesgo de las transacciones. BID Invest puede atraer coinversores al tomar un tramo subordinado o de primera pérdida, lo que reduce el perfil de riesgo de una inversión. Sin embargo, estas operaciones tienden a ser costosas, ya que los tramos subordinados necesitan más capital de BID Invest. Si bien estas estructuras pueden alcanzar la calificación de riesgo (por ejemplo, grado de inversión) requerida por los posibles coinversores, BID Invest aún debe definir criterios para priorizar y determinar si la movilización tiene las ventajas frente a otras opciones que requieren menos recursos para financiar una transacción. BID Invest aún no ha utilizado estructuras que impliquen la reducción del riesgo financiero, ya que el capital ha sido limitado.

4.20 Hasta ahora, BID Invest ha atraído a coinversores utilizando herramientas que requieren menos capital, como ayudarlos a superar las asimetrías de información y reducir los riesgos no financieros. La mayoría de estas herramientas se benefician de economías de escala, ya que BID Invest las utiliza para las inversiones que realiza con su cuenta propia. Los coinversores entrevistados mencionaron que los estándares de estructuración de BID Invest ya respaldan la reducción de los riesgos no financieros (por ejemplo, el riesgo de integridad, el riesgo de gobernanza corporativa y el riesgo ambiental y social). Además, la presencia en la región, la cercanía a los gobiernos y el conocimiento profundo de los clientes fueron atributos que los coinversores mencionaron con frecuencia.

3. Gestión de socios: clientes

4.21 Desde la perspectiva del cliente, las contrapartes entrevistadas informaron que la MFP les ha permitido establecer relaciones con nuevas fuentes de financiación o cumplir con los montos de transacción requeridos. Si bien el número de clientes entrevistados es una muestra pequeña de la cartera de MFP, los clientes del segmento de instituciones financieras informaron que establecer relaciones con nuevos financiadores era fundamental para realizar una transacción con un componente de MFP. Las instituciones financieras esperan que, con el tiempo, incluir una cofinanciación en una operación de BID Invest les

permita construir relaciones bilaterales a largo plazo con otros financiadores. En el caso del segmento de infraestructura, los clientes entrevistados indicaron que cumplir con el monto y el plazo de financiación correctos tenía prioridad sobre establecer relaciones con otros financiadores. En la mayoría de los casos, los clientes entrevistados tenían una opinión positiva del poder de convocatoria de BID Invest y de los esfuerzos por atraer nuevos financiadores y encontrar estructuras que les permitieran financiar plenamente los proyectos.

4.22 Sin embargo, al igual que cualquier operación con varios participantes, la MFP agrega costos de transacción a los clientes, según el tipo de instrumento seleccionado, y la organización debe tener en cuenta estos costos. Según los entrevistados, en un extremo se encuentran los seguros y las ventas de activos en los mercados secundarios. En estos casos, la movilización es «silenciosa para el cliente» (es decir, el cliente no sabe que la movilización está ocurriendo). Como resultado, no implica costos de transacción adicionales en términos de requisitos de debida diligencia, presentación de informes y gestión de la relación con múltiples financiadores. En el otro extremo están los préstamos paralelos, que normalmente requieren que los clientes interactúen con múltiples financiadores. Esto puede implicar cláusulas contractuales adicionales y gestionar requisitos de supervisión de varios financiadores. Los clientes entrevistados expresaron que los tiempos de procesamiento, los procedimientos y los requisitos de supervisión adecuados son fundamentales para aceptar una transacción con un componente de MFP que involucre a varios financiadores.

4. Desarrollo de instrumentos

4.23 Los instrumentos MFP son los productos financieros que BID Invest desarrolla para atraer coinversores. OVE resumió las categorías de instrumentos de MFP de BID Invest en función de sus características, incluida una descripción del producto y cuándo se utiliza. Estos instrumentos son: (1) Préstamos B; (2) participaciones en préstamos A; (3) bonos B; (4) garantías crediticias parciales; (5) protecciones crediticias sin financiación (seguros); y (6) cofinanciaciones (préstamos paralelos) (véase la Tabla 4.2).

4.24 Disponer de una oferta adecuada de instrumentos implica satisfacer las necesidades de los coinversores y, al mismo tiempo, mantener la eficiencia operativa. Según los expertos entrevistados, el desafío para los BMD es pasar de los productos de MFP estructurados a nivel operativo a las

soluciones de cartera y plataforma²¹. La razón es que se espera que las soluciones de cartera y plataforma promuevan la estandarización en favor de la rentabilidad. En las estructuras a nivel operativo, el desafío consiste en equilibrar la estandarización con estructuras hechas a medida.

Cuadro 4.2. Una taxonomía de los instrumentos de MFP de BID Invest

Instrumento	Definición
Préstamo B	Los préstamos B son un financiamiento realizado mediante dos préstamos: un préstamo A, que corresponde a la parte del financiamiento con fondos de la cuenta propia de BID Invest, y el préstamo (o préstamos) B que es financiado por otros participantes del mercado (generalmente un banco o bancos). Este instrumento facilita las inversiones mediante el uso de un contrato estandarizado que permite a varios coinversores participar en una sola transacción (lo que reduce los costos de transacción para el cliente). Los coinversores se benefician de los privilegios e inmunidades de BID Invest, incluida la condición de acreedor preferido (PCS). La PCS facilita la entrada de coinversores internacionales en las transacciones en dólares estadounidenses porque, en tiempos de tensión macroeconómica, facilita la repatriación de los dólares estadounidenses ^a .
Participación en préstamos A	Esta financiación corresponde a la venta de una parte del préstamo A (consulte el producto de préstamo B) una vez originada y desembolsada la transacción. Es un tipo de movilización de cartera.
Bono B	Un bono B, que es una modificación de la estructura A/B tradicional, utiliza un vehículo de financiación estructurada para incorporar a los coinversores en un formato de bonos.
Garantías crediticias parciales	Esta garantía cubre una parte de un préstamo o emisión de bonos de un cliente de BID Invest. En caso de incumplimiento del prestatario/emisor, BID Invest reembolsa a los inversores la parte garantizada. El monto movilizado corresponde al monto total de la transacción neto de la garantía de BID Invest.
Protección crediticia sin financiación (Seguro)	Es una garantía crediticia que normalmente ofrece una aseguradora para cubrir una parte de un préstamo o bono financiado por BID Invest. En caso de incumplimiento crediticio de un cliente de BID Invest, la aseguradora reembolsa a BID Invest el monto de capital del préstamo o bono hasta el monto cubierto. El monto de la movilización corresponde al monto cubierto por la aseguradora. Internamente, el producto permite a BID Invest ampliar el monto de la inversión más allá de lo que está disponible en su balance general, para ofrecer al cliente el monto de transacción requerido. También ayuda a proporcionar economías de escala a la gestión de tesorería y liquidez de las organizaciones al financiar transacciones más grandes.
Cofinanciación o préstamo paralelo	Un paquete de financiamiento de BID Invest puede ir acompañado de préstamos o financiamientos separados. A diferencia de un bono A/B en el que BID Invest es el único prestamista registrado, en una financiación paralela, cada inversor es un prestamista para un prestatario. Este mecanismo se usa cuando no se emplea una estructura A/B. <u>Consideraciones:</u> Si BID Invest lidera la sindicación, como lo demuestran una comisión y una carta de mandato, el préstamo paralelo se cuenta como movilización directa.

Fuente: OVE con información obtenida de aportaciones y entrevistas con coinversores y personal.

Nota: ^aSegún Fitch, como parte de la PCS de los BMD, el servicio de los préstamos no soberanos de los BMD está protegido contra las restricciones cambiarias. Fitch, «Los impagos soberanos de los acreedores reflejan la condición de acreedor preferido de los BMD», 2020.

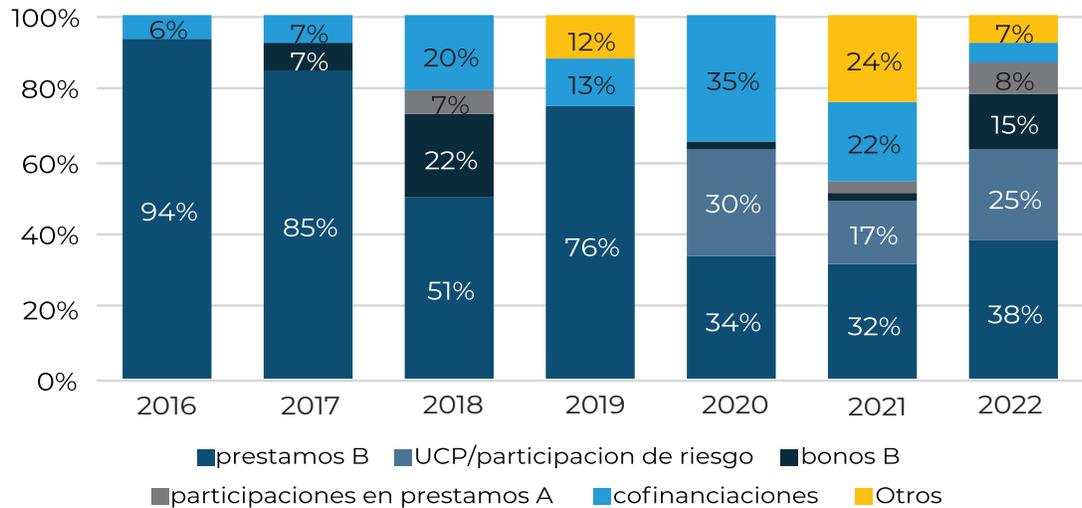
21 La bibliografía también apunta en esta dirección. Vea, por ejemplo: Humphrey, Chris, et al. Hacer un balance de las innovaciones de los BMD y las IFD para movilizar el capital privado para el desarrollo. Center for Global Development, 2023.

4.25 Cuando BID Invest inició sus operaciones en 2016, dependía en un 90 % de su programa tradicional de préstamos B dirigido a bancos comerciales. Sin embargo, a medida que la organización ha ido madurando, se ha ido implementando una variedad más amplia de productos más complejos. Al final de 2022, la organización tenía una combinación de instrumentos más diversificada. Por ejemplo, los préstamos B, las cofinanciaciones y los seguros representaron el 63 % del volumen total (el 78 % de las operaciones).

Gráfico 4.6

Distribución de los compromisos de movilización directa (US\$) por instrumento*

Fuente: OVE, basado en datos de BID Invest.



Nota: * «Otro» incluye: Préstamo B de un prestamista conjunto, garantía de deuda y capital.

4.26 El instrumento que más ha crecido es la cobertura crediticia no financiada (UCP)²², debido a sus menores costos²³ de transacción y al favorable apetito de riesgo de las aseguradoras. El instrumento despegó una vez que los límites de capital de la organización comenzaron a ser una restricción para el crecimiento organizacional (a partir de 2020). Los montos de MFP-DLP en las UCP aumentaron de cero en 2019 a US\$1,45 mil millones en 2022 (el 23 % del volumen total de MFP-DLP durante 2020-2022). BID Invest buscó usar este producto para administrar las exposiciones crediticias y satisfacer las necesidades de financiamiento de los clientes. El Recuadro 4.3 muestra cómo UCP ayudó a BID Invest a satisfacer las necesidades de los clientes.

22 Véase la definición en la Tabla 4.2.

23 En una UCP, BID Invest financia completamente una transacción, mientras que en paralelo negocia la participación en el riesgo de una aseguradora. Esto simplifica la transacción para el cliente, que solo negocia con BID Invest, lo que reduce los costos de transacción. Las pólizas de seguro suelen ser estándar, lo que también facilita la negociación y el procesamiento para BID Invest.

Recuadro 4.3. Una UCP en la práctica: apoyo de un banco en el Caribe

En 2020, en medio de la crisis de la COVID-19, BID Invest movilizó a tres aseguradoras para un banco que opera en el Caribe. Había mucho en juego porque, en ese momento, el país tenía una calificación de riesgo soberano de «B+», mientras que el banco tenía una calificación de «B» (muy por debajo del umbral

del grado de inversión). Por ello, los bancos comerciales internacionales, incluido uno de los principales bancos multilaterales de desarrollo, tuvieron dificultades para emprender una operación de cinco años. Al mismo tiempo, los parámetros de riesgo de BID Invest no podían abarcar el importe total de US\$35 millones, ya que representaría aproximadamente el 12% de la cartera de préstamos del cliente. Dado que la UCP cubría una porción importante del riesgo de la transacción, BID Invest pudo financiar completamente la operación.

Además, BID Invest fue más allá y, después de la originación, también invitó (y cobró una comisión) a una IFD para una cofinanciación de US\$20 millones. El equipo de movilización también incorporó a inversores de impacto con una estructura de préstamos B de US\$31 millones (aunque con un plazo más corto). Con los ingresos de esta estructura, este banco mediano obtuvo fondos adicionales para apoyar a sus clientes de microempresas y pequeñas y medianas empresas tras la crisis sanitaria.

Una limitación en este caso es que el instrumento UCP no permitiría al cliente abrir una relación directa con las aseguradoras, ya que estas últimas operan sin financiación, lo que requeriría que BID Invest u otra institución financiera actuara como intermediario. BID Invest compensó esta limitación al presentar otros coinversores al cliente.

Fuente: OVE con información de BID Invest.

4.27 En cuanto a los instrumentos más nuevos, los bonos B han sido la herramienta para atraer inversores institucionales y desbloquear los mercados de capital para los clientes de BID Invest, aunque todavía son un instrumento incipiente. Durante el período de análisis, sólo US\$689 millones (8 operaciones) se beneficiaron de este instrumento. Sin embargo, una parte importante de los volúmenes de MFP de 2023 provendrá de dos bonos B correspondientes a dos grandes transacciones: una en Chile (US\$1.106 millones de MFP directa) y otra en Costa Rica (US\$400 millones de MFP directa). Los bonos B pueden atraer a inversores institucionales, algunos de los cuales, por motivos regulatorios, no pueden utilizar estructuras crediticias para participar en las operaciones. Según los BMD y expertos del sector entrevistados, para cumplir con la escala que exige la infraestructura sostenible, los BMD deberán centrar sus esfuerzos en las soluciones del mercado de capitales porque ofrecen la profundidad y los plazos necesarios para este tipo de inversiones.

4.28 A nivel de plataforma, BID Invest aún no ha lanzado un instrumento puramente privado, pero la organización está explorando mecanismos. Las plataformas son mecanismos estandarizados en los que BID Invest y los coinversores acuerdan

criterios de inversión predefinidos y delegan la originación y la supervisión a BID Invest (por ejemplo, un fondo gestionado). Hasta ahora, BID Invest no ha podido establecer una plataforma de inversión para recursos privados, pero ha adquirido una valiosa experiencia en la gestión de fondos de terceros del sector público, como la cooperación cruzada²⁴ y el Fondo de Cofinanciamiento de China para América Latina y el Caribe.²⁵ Más recientemente, BID Invest ha mantenido conversaciones con compañías de seguros para desarrollar plataformas (de manera similar al Programa de cartera de copréstamos administrados (MCP) de la Corporación Financiera Internacional (CFI)²⁶), pero aún es una conversación en curso. Al mismo tiempo, en 2023, la Junta aprobó un presupuesto de US\$5 millones para que BID Invest desarrollara el plan comercial y operativo de una plataforma de movilización de capital (documento [CII/GN-526](#))²⁷.

4.29 Los enfoques a nivel de cartera de MFP son nuevos para BID Invest, pero ya han ganado terreno. En 2023, BID Invest participó y ganó el Fondo de Promoción para BMD²⁸ para obtener recursos presupuestarios adicionales para estructurar una titulización sintética. Con esta transacción, BID Invest espera atraer a inversores dispuestos a exponerse a un conjunto de activos ya originados. Esto permitiría a BID Invest liberar capital para nuevas inversiones. BID Invest también ha realizado participaciones en préstamos A, que son ventas de activos ya originados por un valor de US\$292 millones en nueve operaciones. Además, algunas UCP y participaciones de riesgo

24 Cuando BID Invest consolidó las operaciones del sector privado del Grupo en 2016, la reorganización incluyó el mecanismo de cooperación cruzada, que es un acuerdo de cofinanciamiento mediante el cual el BID coinvertió en proyectos de BID Invest siguiendo una serie de reglas preestablecidas. Del mismo modo, el acuerdo delegó a BID Invest la gestión y supervisión de las operaciones heredadas del sector privado en el balance general del BID.

25 El fondo ascendió a un total de US\$1.500 millones. El fondo fue fundamental para los esfuerzos de MFP, especialmente en los primeros años de operaciones de BID Invest (entre 2016 y 2019, 39 operaciones, por un total de US\$873 millones, se beneficiaron de la cofinanciación de este fondo).

26 El Programa de cartera de copréstamos gestionados (MCP) corresponde a la plataforma de inversión de la CFI, que cuenta con criterios de inversión previamente acordados. Consulte el capítulo 6 de este documento, donde hay un recuadro sobre el MCP.

27 Según la Administración, inicialmente se espera que la Plataforma de Capital Colaborativo para ALC («C2LAC») se estructure como una plataforma de gestión de activos privada e independiente sin un único accionista mayoritario y con el mandato de implementar y administrar fondos de inversión a gran escala centrados en ALC. La Plataforma se basará en la experiencia de iniciativas similares en todo el mundo sobre modelos colaborativos para la inversión a largo plazo, y BID Invest puede participar como coinversor o al incorporar la plataforma a sus propias operaciones.

28 El Fondo de Promoción para BMD es un fondo multilateral de US\$5,25 millones para apoyar a los BMD en la adopción de las recomendaciones incluidas en el informe sobre la Revisión independiente de los marcos de adecuación del capital de los BMD del G20 publicado en julio de 2022. El objetivo general del fondo es acelerar la financiación de los BMD para los ODS y el Acuerdo Climático de París.

se han contratado después de su originación²⁹. Desde el punto de vista de riesgo, estas operaciones permiten liberar capital. Desde un punto de vista operativo, pueden ayudar a BID Invest a financiar las necesidades de un cliente y, posteriormente, atraer a los inversores (por ejemplo, cuando el riesgo político o de construcción haya disminuido).

5. Creación de incentivos internos

4.30 BID Invest creó una estructura de incentivos por medio de objetivos de volumen. Cuando BID Invest inició sus operaciones en 2016, los objetivos de originación se establecieron sólo para los montos financiados por medio del balance general de BID Invest. La movilización se consideró una característica deseable de las operaciones, pero no tenía objetivos específicos. A partir de 2020, adquirió un papel más central. Los segmentos de originación (empresas, instituciones financieras e infraestructura) comenzaron a tener objetivos de movilización específicos. Además, los montos movilizados empezaron a tener el mismo valor que los montos de la cuenta propia en términos de incentivos profesionales.

4.31 Otros factores, como el tamaño y la capacidad propios de BID Invest, favorecieron a la MFP. Otro factor que favoreció a la MFP fue el tamaño total de BID Invest (US\$6,5 mil millones en 2022) en activos relacionados con el desarrollo (DRA) y su propia base de capital limitada (US\$2,9 mil millones en 2022), que es una fracción de la de otras organizaciones como el BID o la CFI. Además, la disposición de la cláusula de caducidad del acuerdo de contabilización cruzada alentó³⁰ aún más a la Administración a priorizar la MFP para mantener niveles de préstamos sostenibles. Las limitaciones de capital también significaron que los límites de concentración de clientes, países y riesgos exigieran que la organización comenzara a priorizar la movilización.

4.32 Además, BID Invest estableció un equipo central dedicado a ofrecer MFP a nivel operativo. El equipo tiene habilidades especializadas en estructuras de MFP y en la construcción de relaciones con coinversores. Por ejemplo, todos los puestos más importantes de esta unidad se benefician de carreras que abarcan más de 20 años, ya sea en el sector privado o en préstamos sindicados. Tener una unidad especializada ha beneficiado a BID Invest porque le permite al equipo gestionar las relaciones con los coinversores y, más recientemente, ha

29 Los datos que utilizó OVE no definieron qué operaciones con un componente de UCP/ participación en el riesgo se contrataron después de la originación.

30 El acuerdo de cooperación cruzada se refiere al proceso en el que BID Invest originará préstamos, pero serán financiados total o parcialmente por el BID. Formó parte de las medidas de transición para la consolidación de las operaciones del sector privado del Grupo BID en BID Invest.

asignado personal especializado en el desarrollo de nuevos productos. En general, el equipo pasó de cuatro personas en 2016 a nueve en 2023 (aproximadamente el 2,5 % de la fuerza laboral de BID Invest).

4.33 Sin embargo, la implementación de la MFP en BID Invest ha requerido un esfuerzo de toda la organización en términos de sistemas, procesos y capacidades. La planificación y la originación de la MFP son solo la punta del iceberg. Como reconoce la Administración en sus planes de negocios, llevar a cabo la MFP requiere establecer la organización para facilitar estas operaciones. Durante las entrevistas que acompañaron a este estudio, varios coinversores y BMD homólogos confirmaron esta aseveración. Por ejemplo, los procesos y los contratos legales deben adaptarse para reducir los costos de las transacciones y facilitar la disposición de los clientes a participar en estructuras más complejas que involucren a varios inversores. Del mismo modo, las evaluaciones de la efectividad del desarrollo deben extenderse a las partes movilizadas de la transacción. Además, la organización debe supervisar las financiaciones de terceros. En general, la MFP implica esfuerzos, aunque con diferentes grados de participación, de toda la organización.

4.34 En términos de capacidad de procesamiento de operaciones, la organización muestra signos de estrés que deben abordarse. De acuerdo con los hallazgos de la Evaluación de BID Invest (documento [RE-577](#))³¹, los esfuerzos de MFP también se ven afectados por la capacidad de procesamiento actual de las organizaciones. Durante el período de análisis, los activos gestionados por BID Invest (excluyendo su cuenta propia) aumentaron de US\$11,1 mil millones en 2016 a US\$18,6 mil millones en 2022 (68 %). Paralelamente, también aumentó la complejidad de las estructuras de movilización. Como resultado, según la Administración, las prioridades de inversión para la MFP incluyen la automatización de los procesos relacionados con la gestión de los prestamistas b (para evitar los procesos manuales que aumentan el riesgo operativo) y el desarrollo de una estructura de gobernanza que delegue los procesos de toma de decisiones en relación con la movilización (por ejemplo, para facilitar la toma de decisiones sobre las ventas secundarias, para crear nuevos productos, etc.)³².

31 OVE, «Evaluación corporativa: Evaluación de BID Invest», 2023.

32 En su Actualización del plan de negocios de 2023 (CII/GA-84-7), BID Invest destacó su intención de fortalecer la columna vertebral de la movilización mediante la automatización de los procesos manuales y la creación de un mecanismo de modelo de precios.

6. Seguimiento de resultados

- 4.35 Las herramientas del Marco de Gestión de Impacto de BID Invest rastrean las operaciones con componentes de MFP. Las operaciones que incluyen componentes de MFP se monitorean mediante la puntuación de DELTA³³ (Herramienta de Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación de la Efectividad del Desarrollo). Esta herramienta permite a la Administración identificar las operaciones que se beneficiarán de un componente de movilización y supervisar si se ha materializado. Además, la unidad de RMB rastrea los detalles específicos de la movilización, incluidos (1) el monto movilizado, (2) la categorización de la movilización entre directa e indirecta, (3) los coinversores y (4) el instrumento de movilización.
- 4.36 El Marco de Gestión de Impacto crea incentivos de originación al recompensar la MFP en la puntuación de adicionalidad de las operaciones e identificando correctamente que realizar MFP en jurisdicciones de mayor riesgo es más difícil. La puntuación DELTA en su sección de adicionalidad financiera incluye una subcalificación para evaluar la adicionalidad del componente de MFP. De acuerdo con las directrices de DELTA, la MFP se calificará en función de tres criterios principales: el país en el que se lleve a cabo, la tasa de movilización y si se trata de una movilización directa o indirecta³⁴. Para que una movilización se califique como excepcional (la calificación más alta), debe calificar como directa con una proporción que debe ser de dos a uno (2:1) o más en un país A/B, o de uno a uno (1:1) o más en un país C/D³⁵.
- 4.37 Sin embargo, el Marco de Gestión del Impacto aún no exige explícitamente que los fondos movilizados estén sujetos a los mismos estándares de eficacia del desarrollo que los recursos por cuenta propia. Aunque el personal de BID Invest entrevistado indicó que tanto los recursos movilizados como los de cuenta propia se tratan con el mismo rigor desde el punto de vista de la efectividad del desarrollo (es decir, ambos deben contribuir a objetivos de desarrollo válidos), las directrices DELTA no mencionan este punto. Un requisito explícito de que los fondos movilizados deben ser tratados con el mismo rigor es importante para eliminar el margen de interpretación, garantizar la coherencia y fomentar la eficacia del desarrollo.

33 DELTA es una de las herramientas incluidas en el Marco de Gestión de Impacto de BID Invest, que muestra una calificación estandarizada para cada una de las operaciones. DELTA tiene como objetivo medir el impacto de las operaciones en el desarrollo, previamente y durante la supervisión. (OVE, «Evaluación de inversiones del BID: Anexo III, Nota de antecedentes: Marco de Gestión de Impacto», 2023.)

34 Las directrices de DELTA clasifican el subcomponente de movilización de recursos en tres categorías: excepcional, sí, y en alguna manera.

35 Grupo BID, «Directrices de DELTA: Marco de Gestión de Impacto».

- 4.38 En cuanto al seguimiento de la MFP, los sistemas de BID Invest aún no capturan sistemáticamente cierta información importante. Por ejemplo, la MFP a nivel de cartera o durante las ventas secundarias aún no se le da seguimiento sistemáticamente en el DELTA. Otros aspectos de desarrollo de la MFP, como el grado en que BID Invest está atrayendo coinversores que no invertirían en proyectos por su cuenta, o la capacidad de los clientes para continuar haciendo negocios con cofinanciadores por su cuenta después de la intervención de BID Invest, tampoco son capturados.
- 4.39 En términos de información sobre las coinversiones, más recientemente BID Invest ha producido datos sobre las condiciones financieras de las estructuras de MFP, que es información fundamental para comparar la MFP con las condiciones prevalentes en el mercado. La plataforma de BID Invest para procesar operaciones ahora rastrea las condiciones financieras de las estructuras de MFP (por ejemplo, plazos o cronogramas de pago). Esta información es fundamental para conocer el tenor y el precio de la estructura de movilización.



05

La MFP a nivel
operativo en
el BID

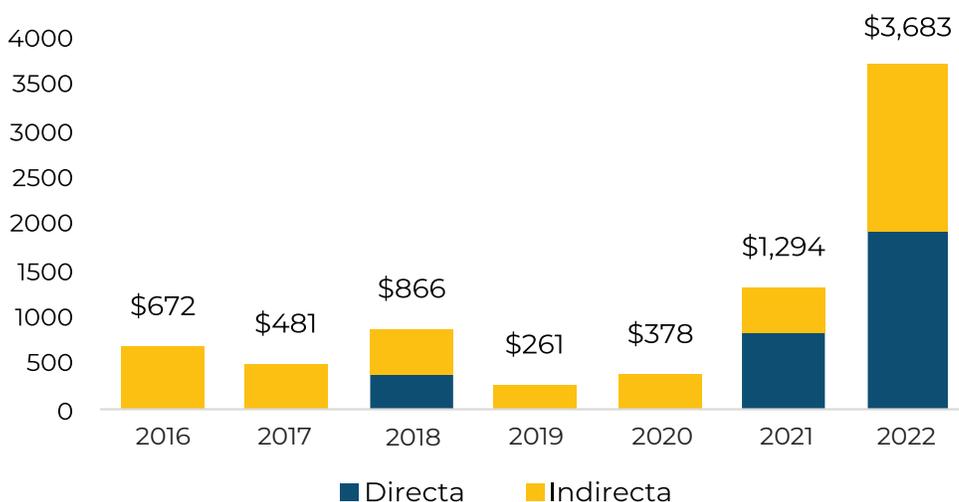
5.1. Este capítulo analiza cómo el BID ha operacionalizado la MFP. Una primera sección examina la cartera de MFP del BID, incluida la MFP directa e indirecta. En la segunda sección, OVE analiza las siguientes dimensiones operativas de la MFP directa³⁶: (1) planificación y programación, (2) gestión de alianzas para la MFP, (3) desarrollo de instrumentos de MFP, (4) creación de incentivos internos y (5) seguimiento de resultados. Estas dimensiones están alineadas con las acciones de la Hoja de Ruta de Movilización. OVE analizó la MFP a nivel de (1) operación y (2) cartera.

A. Descripción general de la cartera de MFP (operaciones con GS)

Gráfico 5.1

Cartera MFP con CGS del BID

Fuente: OVE, basada en la base de datos de cofinanciación privada de la SPD del BID.



5.2. El período de análisis (2016-2022) abarcó cinco operaciones con CGS que totalizaron US\$3.068³⁷ millones y se beneficiaron de un componente planificado de MFP directa. El BID ha utilizado las garantías como instrumento exclusivo para llevar a cabo la MFP directa. Durante este período, la organización emitió cinco garantías destinadas a ayudar a los países prestatarios a atraer financiación adicional al reducir el perfil de riesgo de sus emisiones de deuda. Las operaciones correspondieron a garantías basadas en políticas³⁸ (EC-U0002, BA-U0001, BH-

36 La MFP indirecta, por su naturaleza, no implica acciones específicas del Banco para atraer capital privado y por lo tanto no se analiza cómo se operacionaliza.

37 Este es el importe total de la suma de la movilización prevista de garantías CGS en el cuadro 5.1.

38 Este tipo de garantía tiene por objeto mitigar el riesgo para los prestamistas comerciales con respecto a los incumplimientos del pago del servicio de la deuda por parte del gobierno. El BID emite una garantía a favor de los prestamistas comerciales para cubrir el riesgo crediticio del país prestatario. A su vez, el gobierno emite una contragarantía a favor del BID.

U0001 y EC-U0005) y una garantía crediticia parcial³⁹ (EC-U0001) para apoyar a Ecuador en la emisión de un bono social. (Consulte el Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Cartera de MFP CGS del BID

Proyecto	Año/país	Términos de la garantía (al momento de la aprobación)		Estatus	Movilización		
		Monto (US\$ m)	Plazo (años)		Planificada	Real	Real/Planificada
Financiamiento de viviendas para personas de bajos ingresos en Ecuador (EC-U0001)	2018/ Ecuador	300	25	Activa	375	100	26%
Programa de desarrollo y recuperación económica en Ecuador (EC-U0002)	2021/ Ecuador	400	20	Inactiva	800	0	0%
Programa de desarrollo sostenible y biodiversidad en Ecuador (EC-U0005)	2022/ Ecuador	85	20	Activa	950	887	93%
Programa de apoyo al desarrollo ambiental y económico en Barbados (BA-U0001)	2022/ Barbados	100	20	Activa	93	50	54%
Desarrollo de una economía azul social e inclusiva en las Bahamas (BH-U0001)	2022/ Bahamas	200	20	Activa	850	185	22%

Fuente: Propuestas de almacenamiento de datos y garantías del BID.

Nota: ^aHasta el importe de garantía.

5.3. El BID aprobó 41 operaciones entre 2016 y 2022 que incluyeron MFP indirecta en forma de préstamos paralelos por US\$4.500 millones. La cartera de operaciones con intermediarios financieros captó US\$4 mil millones de los montos planificados de MFP (89%) en 36 operaciones. En estos casos, los recursos del BID se canalizan a través de bancos nacionales de desarrollo. Estos bancos prestan los fondos del BID a instituciones financieras privadas (por ejemplo, bancos comerciales, cooperativas, etc.) que a su vez canalizan los recursos del BID a beneficiarios finales (por ejemplo, pequeñas y medianas empresas u hogares)

³⁹ Cubre una parte (o excepcionalmente la totalidad) de los fondos proporcionados por los financiadores, cubriendo de manera efectiva los riesgos que podrían afectar a su reembolso. Están diseñados para ayudar a los gobiernos y sus entidades a acceder a nuevas fuentes de financiación de deuda con vencimientos más largos de los que estarían disponibles de otro modo.

para facilitar el acceso al financiamiento. En ese proceso, el financiamiento del BID se complementa con financiamiento paralelo proveniente de los recursos propios del intermediario. Este financiamiento paralelo constituye el componente indirecto de la MFP (Recuadro 5.1). OVE no pudo verificar si dichos montos indirectos de MFP se materializaron o no, dado que actualmente el Banco no los reporta en el sistema de información de MFP.

Recuadro 5.1. Proyectos con un componente indirecto de MFP

A continuación, se presentan dos ejemplos de operaciones CGS cuyo diseño también incluye dirigir inversión privada a proyectos de desarrollo. En ambos casos, el alcance del trabajo del Banco no está asociado con la estructuración y aseguramiento de la inversión privada (por lo tanto, no es una MFP directa); sin embargo, su presencia puede haber facilitado la atracción de capital adicional a través del llamado “efecto halo”.

Trabajo a través de bancos nacionales de desarrollo: a través de las Operaciones de Crédito Global (GCR), el BID proporciona financiamiento a los bancos nacionales de desarrollo, que a su vez canalizan este financiamiento a instituciones financieras locales para que puedan prestar recursos a beneficiarios finales. Un ejemplo de este tipo de operaciones es el Programa Global de Crédito para la Salvaguarda del Sector Productivo y el Empleo en Uruguay (UR-L1171). En este proyecto, el BID proporcionó financiamiento por US\$80 millones canalizados a través del “Sistema Nacional de Garantías para Empresas” para las IF. A su vez, este financiamiento estuvo acompañado de US\$270 millones adicionales de IF locales para otorgar US\$350 millones en crédito. El financiamiento complementario de las IF es la MFP indirecta (o financiamiento paralelo), ya que la función del Banco no incluía asegurar el financiamiento adicional. El Informe de finalización del proyecto (PCR) validado tiene una calificación de “Muy exitoso” en parte porque el programa excedió el monto del financiamiento paralelo de las IF locales.

Proyectos de infraestructura: Una operación de infraestructura con MFP (financiamiento paralelo) indirecto en la base de datos de MFP del BID es un préstamo CGS de US\$70 millones a la Empresa Metro de Bogotá en 2018. El préstamo cubriría los costos de preinversión del Metro de Bogotá – Línea 1 (CO-L1234) en combinación con un cofinanciamiento de US\$126 millones de otros BMD. Para la construcción, operación y mantenimiento de la línea 1, un concesionario privado necesitaba recaudar 1.300 millones de dólares en préstamos comerciales y capital. Dado que el alcance del trabajo del Banco no está asociado a la estructuración y aseguramiento de la inversión privada, no se considera que esta operación tenga un componente directo de MFP. Sin embargo, parte del fundamento de la operación CGS es que la participación del BID indicaría el apoyo de los BMD al proyecto y facilitaría la inversión privada.

Fuente: OVE con información del BID.

B. Implementación

1. Planificación y programación

5.4 La planificación de la MFP directa en las operaciones CGS requiere considerar la capacidad de los países prestatarios para gestionar un programa de país potencialmente mayor con

recursos de cuenta propia del BID y recursos movilizados. La MFP podría permitir a los países acceder a fondos adicionales para proyectos de desarrollo. Si bien esto puede ayudar a cerrar las brechas en la financiación, debe balancearse con las capacidades fiscales y de ejecución de los países. Por lo tanto, es necesario diseñar mecanismos para priorizar y definir qué proyectos del BID son más adecuados para beneficiarse de la MFP. Por ejemplo, el «enfoque de cascada» del WBG mencionado en el capítulo 3 puede servir de ejemplo para planificar y optimizar la movilización. La cascada busca primero movilizar la financiación comercial. Donde los riesgos siguen siendo altos, la prioridad es aplicar garantías e instrumentos de riesgo compartido. Los recursos públicos se reservan solo cuando las soluciones de mercado no son posibles⁴⁰.

- 5.5 Hasta ahora, la planificación de la MFP se ha centrado principalmente en el nivel de operación individual. En los casos de las garantías, la planificación ha consistido en una combinación de un enfoque impulsado por la demanda desde el punto de vista financiero (un gobierno prestatario necesita apoyo), así como el impulso del Banco al instrumento (la garantía) y a la agenda temática (por ejemplo, el canje de deuda por medidas de protección ambiental⁴¹). Sin embargo, no existe un enfoque sistemático en el que se analicen las oportunidades de MFP en el diseño del programa del país.
- 5.6 Las EBP no han incluido la MFP CGS, aunque algunas de ellas suelen analizar las oportunidades de movilización y asociación con los donantes, otros BMD y los socios bilaterales. Durante su revisión de las CS elaboradas durante el período 2016-2022, OVE encontró que no se había reflexionado sobre el potencial específico de llevar a cabo la MFP CGS en cada uno de los países prestatarios y sobre cómo podrían añadir valor a los gobiernos. En algunos casos, el análisis del BID sobre la CS ha incluido la complementariedad con otros organismos de desarrollo y BMD, pero no analiza en qué medida la MFP puede apoyar el programa del Banco.

2. Desarrollo de instrumentos

- 5.7 La MFP directa en las operaciones CGS se ha llevado a cabo exclusivamente a través de garantías, un instrumento que ha sido evaluado recientemente. Como se explicó en el Capítulo

⁴⁰ WBG, «Mirada hacia el futuro: Una visión para el Grupo del Banco Mundial en 2030: avances y desafíos» 2017.

⁴¹ Los canjes de deuda por medidas de protección ambiental son transacciones financieras en las que el BID emite una garantía para mejorar el perfil de riesgo de la emisión de deuda de un gobierno. La garantía tiene como objetivo obtener un ahorro global en los costos del servicio de la deuda, que el gobierno emisor debería utilizar en inversiones locales en medidas de conservación del medio ambiente.

3, el modelo de negocio de las operaciones CGS de los BMD tiene más limitaciones para incluir a los coinversores privados directamente en las transacciones, en gran parte porque el perfil de riesgo-rentabilidad es diferente del que los inversores comerciales ofrecen a los gobiernos. Por lo tanto, las garantías han sido el instrumento exclusivo de la MFP directa en las operaciones con GS. OVE evaluó este instrumento en 2022 (documento RE-559-1), y el presente reporte se basa en los resultados de ese ejercicio (Recuadro 5.2). La conclusión principal es que el uso de instrumentos de garantía ha sido bajo, tanto en el BID como en otros organismos multilaterales. OVE encontró restricciones tanto del lado de la oferta (por ejemplo, pocos incentivos y conocimiento interno del instrumento) como del lado de la demanda (por ejemplo, los países prestatarios tienen pocos incentivos y conocimientos del instrumento).

Recuadro 5.2 Resumen de los resultados de la evaluación de OVE sobre las garantías con GS

Uso limitado: los BMD han utilizado poco las garantías, a pesar de los llamamientos recurrentes del G20 y otras entidades para ampliar el uso de las garantías para apalancar el capital de los BMD mediante la movilización de más recursos privados para las economías en desarrollo y emergentes.

Falta de incentivos del lado de la demanda: para el Grupo BID, las garantías y los préstamos ocupan el mismo espacio en el cupo de préstamos para clientes (es decir, una garantía reduce uno a uno el monto disponible de préstamos para un prestatario). En estas circunstancias, la mayoría de los prestatarios prefiere pedir un préstamo en lugar de solicitar una garantía, que es un producto con el que están menos familiarizados. Además, la política de asignación de capital del Grupo BID también impulsa los precios, ya que el objetivo de igualar la rentabilidad del capital de los préstamos y garantías a menudo lleva a los clientes a preferir los préstamos en lugar de las garantías debido a los mayores costos de transacción y a la complejidad de estas últimas.

OVE no encontró evidencia que respalde cambios en las políticas actuales de asignación de capital y precios del Grupo BID. Estas políticas están determinadas tanto por los requisitos de las agencias de crédito como por la gestión prudente del riesgo que caracteriza al Grupo BID y a otros BMD.

Limitaciones del lado de la oferta: La administración y el personal del Grupo BID están poco familiarizados con las garantías, y los incentivos favorecen la obtención de préstamos, que se entienden mejor, son más fáciles de procesar y tienen más probabilidades de materializarse. Pocos miembros del personal del BID y BID Invest conocen el proceso y la documentación necesarios para ofrecer una garantía, o sus términos y condiciones.

Necesidad de mejorar la medición y el seguimiento de los resultados: El Grupo BID no mide sistemáticamente la movilización de recursos a partir de las garantías. Los datos necesarios para estimar la garantía CGS para la movilización de recursos no están disponibles. Para algunas operaciones, hay información sobre la movilización planificada, pero no sobre la movilización concretada. Los datos de las garantías SGS no se presentan a nivel de proyecto ni están disponibles de forma agregada.

Las recomendaciones específicas que se hicieron al BID fueron:

- Supervisar e informar sobre la movilización de recursos de las garantías CGS y las condiciones financieras asociadas.
- Diseñar e implementar un plan piloto de tiempo limitado que ofrezca a los prestatarios garantías con un impacto reducido en la dotación crediticia de su país.
- Designar a un grupo de personal con experiencia en la estructuración de garantías para que sirva como punto focal para las garantías con GS.

Fuente: OVE, «Evaluación de los instrumentos de garantía en el Grupo BID», 2022.

5.8 Desde la evaluación de OVE, ha habido algunos avances en el uso de las garantías, aunque sigue siendo un producto incipiente. Desde 2021, el Banco ha seguido aprobando tres garantías adicionales (véase la Tabla 5.1), aunque el instrumento se mantiene por debajo del 5 % de las aprobaciones totales. Además, siguiendo la recomendación de OVE, el Banco se ha esforzado por aumentar el conocimiento organizacional del producto. Por ejemplo, OVE tuvo acceso a las presentaciones realizadas a los equipos sectoriales y del país, así como a los gobiernos prestatarios. Además, la organización ha diseñado un plan piloto de tiempo limitado, que ofrece a los prestatarios garantías con un impacto reducido en la dotación crediticia de su país para incentivar el uso del producto.

5.9 A nivel de cartera, la dirección está explorando otros instrumentos, como la UCP, para atraer coinversores comerciales y liberar capital para ampliar la capacidad general de otorgar préstamos CGS. Como resultado de las recomendaciones del Panel Independiente del G20 (el informe del Marco de adecuación del capital o informe del CAF⁴²), el BID ha comenzado a analizar la posibilidad de incorporar aseguradoras privadas (a través del producto de UCP) como socios de MFP. Este mecanismo permitiría compartir una parte de la exposición de la cartera con las aseguradoras comerciales, lo que podría aumentar la capacidad prestable del BID. Hasta ahora, la Administración ha preparado un marco para llevar a cabo dichas operaciones (documento GN-3143-1) y ha confirmado que las aseguradoras privadas han acordado tener en cuenta el PCT al fijar el precio de la garantía. El progreso en la obtención del

42 El informe del Marco de Adecuación del Capital (CAF) hace referencia al Panel Independiente del G20 para la Revisión del CAF de los BMD, que recibió el mandato de proporcionar puntos de referencia creíbles y transparentes sobre cómo evaluar el CAF del BMD, permitir a los accionistas, los BMD y las agencias de calificación crediticia (CRA) desarrollar un entendimiento coherente y permitir a los accionistas considerar posibles adaptaciones para maximizar la capacidad de financiación de los BMD. Las recomendaciones del CAF incluyen, entre otras, adaptar las definiciones de apetito por el riesgo, la innovación financiera y el compromiso con las CRA. Fuente: G20, «Impulsar la capacidad de inversión de los BMD: Una revisión independiente de los marcos de adecuación del capital de los bancos multilaterales de desarrollo», 2022.

reconocimiento del PCT es importante porque puede permitir al BID pagar las primas de seguro de acuerdo con su modelo de precios de «cooperativa».

- 5.10 La movilización de carteras también sirve para gestionar las exposiciones al riesgo y ofrecer a los posibles coinversores una cartera diversificada de inversiones. Dado que el BID es un banco regional con 26 países prestatarios, es natural que algunos países acumulen exposiciones más altas. Además de atraer a otros coinversores para que compartan el riesgo de una cartera madura, la movilización de carteras puede permitir al BID gestionar las concentraciones de país, lo que deja margen para nuevas operaciones de préstamo. El Recuadro 5.3 muestra un caso en el que el BID se ha asociado con otra institución del sector público para llevar a cabo un acuerdo de participación en el riesgo a nivel de cartera.

Recuadro 5.3. Experiencia del BID en la movilización de carteras con otras entidades del sector público

Para ilustrar que el BID tiene la capacidad de establecer operaciones de movilización de carteras, en 2020, el gobierno de Suecia, a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), acordó lanzar una garantía de hasta US\$100 millones de Suecia que asumiría la participación de riesgo en una cartera CGS existente. Esto permitió al BID aumentar los préstamos hasta US\$300 millones para nuevos proyectos.

Esta garantía utilizada para cubrir la exposición existente se considera una movilización pública y, por lo tanto, no forma parte de los esfuerzos de MFP del Grupo BID. Sin embargo, este mecanismo permitió el objetivo de transferir el riesgo crediticio del balance general del Grupo BID y, al mismo tiempo, crear una capacidad adicional de otorgar préstamos^a. El siguiente paso del BID es utilizar este mecanismo con los inversores comerciales en una estructura de MFP.

^a BID, «Impulsar la capacidad de inversión de los BMD: Una revisión independiente de los marcos de adecuación del capital de los bancos multilaterales de desarrollo. Plan de acción y respuesta de la Administración. Volumen 3. Implementar innovaciones para fortalecer la adecuación del capital y el margen de crédito de los BMD», 2023.

Fuente: OVE, con información del BID.

- 5.11 En los BMD se ha debatido si los montos de inversión desbloqueados a través del asesoramiento a transacciones de Asociaciones público-privadas (APP) deberían contarse como MFP. La definición armonizada de MFP no incluye operaciones de asesoramiento sobre transacciones de APP, pero otros BMD como la CFI las consideran parte de sus actividades de MFP. El razonamiento de la CFI es que, en estos casos, el apoyo de los BMD para estructurar la APP es fundamental para que el proyecto se materialice y, por lo general, existe evidencia documental para acreditar la intervención de los BMD. En el BID, el asesoramiento sobre transacciones de APP no se cuenta como MFP de acuerdo con la orientación proporcionada por la definición armonizada

de MFP. La definición armonizada sólo considera como MFP aquellos casos en los que el Banco tiene un papel activo en la obtención del financiamiento específico para la APP.

3. Gestión de socios

5.12 Desde el punto de vista de los gobiernos prestatarios, la MFP directa ha apoyado a las economías más pequeñas con calificaciones soberanas de mayor riesgo, lo que demuestra el potencial del instrumento. El BID ha utilizado garantías para facilitar el acceso de los gobiernos prestatarios a los mercados de capital y promover la agenda climática. Por ejemplo, el BID apoyó a Ecuador y Barbados (ambos con calificaciones de riesgo soberano por debajo del umbral de «B») en los canjes de deuda por medidas de protección ambiental y ayudó a las Bahamas a acceder a los mercados de capital tras la crisis de la COVID-19 (véase el Recuadro 5.4). También ayudó en Ecuador a lanzar su primer bono social a través de una garantía que cubría parte de la emisión. Esto es diferente del caso de las operaciones SGS, en las que los montos de las MFP se concentraron en economías más grandes con mercados financieros más desarrollados. Estas transacciones tuvieron alta visibilidad⁴³ y, según la Administración, el interés del mercado en las transacciones respaldadas por el BID aumentó después de estas operaciones.

Recuadro 5.4. El caso de las Bahamas: la complementariedad de los diferentes enfoques para atraer el sector privado a proyectos de desarrollo

Desarrollo de una economía azul social e inclusiva en las Bahamas, (BH-U0001/2022)

Contexto: A consecuencia de la pandemia, las Bahamas tuvo una recesión económica superior al 20 % de su PIB. Estructuralmente, su economía depende de manera desproporcionada del sector turístico, que ya está maduro. Como resultado, el país necesita atraer inversiones en otras actividades económicas sostenibles, especialmente en un contexto de alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

Intervención del BID: En 2022, el BID aprobó una garantía basada en políticas (PBG) con el objetivo de impulsar la economía azul de las Bahamas (es decir, las actividades relacionadas con el uso sostenible de los recursos marinos) y, al mismo tiempo, garantizar la conservación marina.

Análisis de MFP: El país se enfrentaba a dos opciones de financiación: (1) obtener un préstamo conCGSpor el monto total que la tesorería del gobierno necesitaba para cumplir con sus obligaciones o (2) obtener una garantía del BID que cubriría una parte de una emisión en el mercado de capitales (hasta US\$200 millones), lo que podría atraer recursos adicionales del sector privado. El gobierno optó por lo segundo. Con la garantía, las Bahamas pudo recaudar

⁴³ Por ejemplo, el Bono Social de Ecuador y el Canje de Deuda por Naturaleza de Barbados han obtenido premios del medio de comunicación Environmental-Finance.com.

US\$185 millones adicionales de otros inversores. La emisión ascendió a un total de US\$385 millones en bonos soberanos de doble tramo con un cociente de movilización de 0,93 a 1.

Conclusión: La PBG mejoró el acceso del gobierno a los mercados de capital al mitigar parcialmente el riesgo crediticio y mejorar la solvencia crediticia del país. La garantía protegió a los prestamistas del sector privado contra el incumplimiento del servicio de la deuda, lo que facilitó la entrada de recursos privados adicionales.

Fuente: OVE, con información de la propuesta de préstamo BH-0001 y del ICPR de las Bahamas, 2023.

5.13 El BID también busca lograr la MFP mediante el uso de garantías en las estructuras de asociaciones público-privadas (APP) para cubrir los riesgos relacionados con la garantía soberana. Por ejemplo, en otros bancos multilaterales de desarrollo (en particular el ADB y el WBG), el uso de las garantías con CGS se ha utilizado en proyectos de infraestructura. En estos casos, las garantías se han utilizado para cubrir los riesgos de proyecto asociados a los gobierno (por ejemplo, la falta de pago de las obligaciones de compra) a fin de hacer viable la estructura (Recuadro 5.4). En el caso del BID, OVE encontró evidencia de que el BID está intentando seguir adelante con este tipo de operaciones, pero hasta el momento, ninguna operación se ha concretado. La Administración espera continuar con los esfuerzos para promover el instrumento en este tipo de proyectos.

Recuadro 5.5. El programa del ADB de garantías con CGS para proyectos de infraestructura

El ADB ha comenzado a ofrecer instrumentos de mejora crediticia para proyectos de infraestructura CGS para: (1) atraer a más licitantes, (2) reducir los costos de financiación y (3) mejorar las tarifas para los usuarios finales.

Para reducir los costos de transacción, el ADB utiliza cartas de crédito garantizadas (LC). Según el ADB, esta (LC) actúa como un mecanismo para respaldar las obligaciones del gobierno en un proyecto (generalmente en el contexto de una APP de infraestructura que depende de un pago de una agencia gubernamental).

El mecanismo operativo consiste en que el ADB ofrece una contragarantía a un banco emisor comercial y, a continuación, el banco emisor otorga una LC a la empresa privada del proyecto. La LC realiza el pago a la vista si la entidad gubernamental no paga a tiempo o si no cumple con otra obligación garantizada. Durante las entrevistas, el ADB destacó que el contrato entre el inversor y el gobierno debe dejar claro cuándo y quién paga.

Al igual que el BID, además de ofrecer garantías de financiación de proyectos, el ADB también ofrece garantías basadas en políticas para apoyar el acceso del gobierno a los préstamos comerciales y mejorar las condiciones de dichos préstamos.

Fuente: OVE con información de la página web oficial del Banco Asiático de Desarrollo sobre «Garantías».

Nota: ^a La ratio de movilización corresponde al monto de MFP por cada dólar garantizado por el BID.

4. Creación de incentivos internos

- 5.14 El BID no tiene una unidad dedicada a MFP. Por lo tanto, se basa en una organización ad-hoc que asigna las tareas relacionadas con la MFP a varias unidades organizativas junto con sus funciones principales. Por ejemplo, la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP) ofrece orientación estratégica. La División de Conectividad, Mercados y Finanzas (CMF) encabeza la estructuración de las garantías y colabora con otras divisiones cuando surgen tales oportunidades. La División de Gestión de Riesgos (RMG) estableció un marco de interés para los enfoques de MFP de cartera (como las UCP), mientras que la Vicepresidencia de Finanzas y Administración (VPF) busca socios potenciales para implementar estas transacciones. La Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) es responsable de monitorear la MFP, pero el proceso aún no está automatizado.
- 5.15 Además, la organización tiene un conocimiento limitado sobre cómo estructurar la MFP, excepto en algunos casos. Esto concuerda con la conclusión clave de OVE de que el personal no estaba familiarizado con los instrumentos de garantía, a excepción de la CMF. La mayoría del personal entrevistado también confirmó que estaba más familiarizado con los planes de movilización del sector público. Por ejemplo, la organización comparte regularmente su cartera de operaciones con CGS con otras entidades del sector público que están interesadas en coinvertir con el BID, como otros BMD o IFD. Además, los equipos de proyectos tienen más experiencia en complementar sus proyectos con la movilización directa de fondos de donantes, otras IFD públicas o fondos gestionados. También pueden acceder a información sobre oportunidades específicas de coinversión en el sector público a través del portal web de la ORP.
- 5.16 Otro desafío es que la MFP no se ha incluido en los indicadores de desempeño de los equipos de proyecto y, hasta ahora, no hay incentivos claros para usar la MFP. Por ejemplo, la Evaluación de los instrumentos de garantía de OVE (documento RE-559-1)⁴⁴ encontró que el personal del BID no tiene incentivos (por ejemplo, en sus evaluaciones de desempeño) para estructurar este tipo de instrumentos. Durante este estudio, OVE volvió a confirmar que la falta de indicadores de desempeño también se extiende a la implementación de la MFP. Los equipos operacionales tienen incentivos indirectos para la movilización de los fondos de los donantes, así como para la cofinanciación de otras entidades públicas, en el sentido de que suelen implicar una concesión para el gobierno prestatario.

⁴⁴ OVE, «Evaluación corporativa: Evaluación de los instrumentos de garantía en el Grupo BID», 2022.

5.17 A pesar de estos desafíos, el Banco se ha esforzado por promover el uso de garantías en toda la organización, lo que también apoya a la MFP. Si bien OVE no encontró evidencia de una difusión interna específica del conocimiento sobre la MFP, hay evidencia de que la Administración está aumentando sus esfuerzos para promover las garantías. Al utilizar los medios de verificación para rastrear el progreso en la implementación de las recomendaciones de la evaluación de garantías, OVE obtuvo evidencia de que CMF está trabajando con otras divisiones para crear conciencia sobre la MFP a través de las garantías y busca formas de incluir la movilización en sus propias operaciones.⁴⁵ Los materiales de formación, siguiendo las recomendaciones de OVE, incluyen los beneficios de los instrumentos de garantía, los casos en los que podrían ser más útiles y ejemplos de cómo se han utilizado hasta la fecha. Desde la perspectiva del cliente, CMF está trabajando con VPC para difundir información sobre los instrumentos en los países clientes que también muestre los usos y beneficios del instrumento⁴⁶.

5. Seguimiento de resultados

5.18 Los compromisos del Grupo BID a nivel de los BMD, así como los documentos estratégicos internos, enfatizaron la importancia de mejorar la recopilación de datos y la presentación de informes de MFP. La Hoja de ruta de movilización del Grupo BID (documento [GN-2988-1](#)) hizo hincapié en la importancia de definir las métricas de movilización con la misma claridad y coherencia que utilizan para medir las aprobaciones, los desembolsos y el impacto en el desarrollo. La Administración destacó que estas métricas deben estar claramente establecidas dentro de los procesos, la asignación presupuestaria y los incentivos del personal del Banco⁴⁷. Del mismo modo, en la Declaración de Hamburgo⁴⁸, el Grupo BID asumió dos compromisos. En primer lugar, alinear sus definiciones de movilización interna y sus sistemas de presentación de informes con los acordados por los BMD y, al mismo tiempo, incorporarlos a los sistemas de CRF y de evaluación de personal del Grupo BID, con el objetivo de transformarlos en mecanismos compatibles con los incentivos que asignen la atribución externa

45 Como parte del Sistema de seguimiento de las recomendaciones de evaluación (ReTS) de OVE, la CMF redactó la presentación «Soluciones financieras: Piloto de programación del instrumento de garantías con CGS2023-2021 del BID», como parte de los medios de verificación de la evaluación de los instrumentos de garantías en 2022.

46 Según las presentaciones compartidas a OVE como medio de verificación en el contexto del ejercicio de seguimiento de recomendaciones de 2023 de la Evaluación de garantías.

47 Grupo BID, «Hoja de ruta de movilización del Grupo BID 2020-2023», 2020.

48 La Declaración de Hamburgo es un conjunto de principios adoptados por las naciones del G20 en 2016 para guiar el papel de los BMD en la movilización y catalización del capital privado para el desarrollo sostenible.

e interna de manera adecuada. En segundo lugar, el Grupo BID se comprometió a actualizar sus sistemas y procedimientos para capturar y registrar sistemáticamente la MFP⁴⁹.

5.19 A pesar de estos compromisos, el proceso del BID de identificar las operaciones con un componente de MFP ha sido más bien manual. Los componentes de MFP de las operaciones se monitorean como parte de la matriz de resultados de las operaciones. La movilización esperada se define en el momento de la aprobación, y solo cuando se completa el proyecto, los resultados de la movilización se presentan como parte del Informe de terminación del proyecto (PCR). Al mismo tiempo, no existe un seguimiento sistemático o automático de la MFP. Desde la incorporación de la MFP en el CRF 2020-2023, SPD ha rastreado manualmente los componentes de la MFP de las operaciones del BID, desde el inicio de su implementación en 2016 hasta la fecha. Si bien SPD ha realizado esfuerzos para crear un registro completo, solo hace un seguimiento de la movilización planificada. El seguimiento manual de los montos de MFP puede generar errores, como pasar por alto operaciones con componentes de MFP.

5.20 Más importante aún, el BID solo hace un seguimiento de la MFP planificada, lo que dificulta la evaluación del progreso y sobreestima los resultados de la movilización. Por ejemplo, la movilización planificada para las cinco garantías que constituyen la cartera de MFP directa del BID fue de US\$3,1 mil millones. Sin embargo, en la práctica, los montos movilizados efectivos resultaron ser significativamente más bajos, solo US\$1,2 mil millones, o el 39% del monto planificado⁵⁰. Además, una de las garantías (el Programa de desarrollo sostenible y biodiversidad en Ecuador (EC-U0005)) incluía una garantía paralela de la Corporación Financiera para el Desarrollo (DFC), una IFD, como MFP directa. Dado que las garantías de otras IFD no se tienen en cuenta para la MFP, esto puede exagerar los montos de la MFP. Presentar los montos de movilización planificados con tasas de ejecución tan bajas no es preciso, ya que exagera la capacidad actual del Banco para movilizar a los inversores. En el caso de la MFP indirecta, OVE no tuvo medios para verificar las tasas de movilización concretada.

49 BMD, «Declaración conjunta de los BMD sobre sus ambiciones para aumentar la financiación privada», 2016.

50 Según la Administración, las diferencias observadas en la movilización esperada en las operaciones EC-U0001 y BH-U0001 se deben a la evolución negativa de las condiciones de mercado entre la aprobación y el cierre financiero.



06

Análisis
comparativo
de la MFP de
los BMD

- 6.1 OVE tomó como referencia para este ejercicio a los BMD que son similares en términos de experiencia y mandatos de MFP. El análisis de OVE se basa en una revisión de la documentación y entrevistas con el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Grupo del Banco Mundial (WBG). OVE también entrevistó y revisó datos de otros BMD regionales e IFD bilaterales para conocer su perspectiva sobre la MFP. Esto incluyó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF-B), así como las siguientes IFD: Proparco, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO), y British International Investment (BII) (Organización de Desarrollo del Commonwealth).
- 6.2 Otros BMD, aunque con diferentes grados de madurez, se encuentran en una posición similar a la del Grupo BID, donde la MFP ha sido un enfoque identificado principalmente con las operaciones SGS. El concepto de MFP proviene de las estructuras privadas de cofinanciación y préstamos B asociadas a las operaciones SGS de los BMD. Solo después de la narrativa de miles de millones a billones⁵¹ a mediados de la década de 2010 y sus compromisos posteriores, también se comenzó a realizar un seguimiento sistemático de esa MFP para las operaciones con GS.
- 6.3 En América Latina y el Caribe, el Grupo BID y el WBG, los dos BMD con datos de MFP⁵² y modelos de negocio comparables, fueron responsables de un total de MFP de US\$32,3 mil millones durante 2019-2021. Durante el período, el Grupo BID informó de un monto total acumulado de MFP de US\$14,5 mil millones, frente a los US\$17,8 mil millones del WBG.⁵³ Esto se debe principalmente a la actividad de MFP que llevan a cabo sus divisiones del sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y BID Invest, respectivamente. En ambos casos, las operaciones SGS representaron la mayoría de los montos totales de MFP. Otros BMD regionales, como la CAF-B y el BCIE, se encuentran en las primeras etapas de la presentación de informes estandarizados

51 Este es el nombre del documento adjunto a la Tercera Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en 2015. En este documento se instaba a los BMD a desempeñar un papel en la orientación de la financiación privada hacia los proyectos de desarrollo. Se basaba en dos suposiciones: (1) el capital privado sin explotar que podría destinarse a proyectos de desarrollo estaba en el orden de los billones, y (2) el déficit de financiación para alcanzar los ODS tenía una dimensión similar.

52 El monto de la MFP para el WBG se obtuvo del informe conjunto sobre BMD que los BMD utilizan para autoinformar sobre la MFP (Grupo de trabajo sobre movilización de los BMD, «Movilización de la financiación privada 2020 + 2021», 2023).

53 Esta cantidad incluye la MFP directa e indirecta e incluye las operaciones con CGS y SGS. Al igual que el Grupo BID, las operaciones con CGS se informan en el momento de la aprobación, mientras que las operaciones SGS se informan en el momento del compromiso de inversión.

sobre la MFP. Durante las entrevistas, la CAF-B y el BCIE confirmaron que llevan a cabo regularmente la MFP en las operaciones SGS a través de sus mesas de distribución, pero la información sobre la MFP aún no es comparable.

A. Enfoque operativo de los BMD en relación con la MFP

- 6.4 Para la MFP directa en las operaciones con GS, las garantías también han sido el principal instrumento de otros bancos multilaterales de desarrollo. Una posible explicación es que otros BMD también se enfrentan a los mismos desafíos que el BID tendría si ofreciera instrumentos de MFP, como los préstamos B y la cofinanciación directa, dado que sus modelos de negocio también implican un perfil de riesgo-recompensa que incluye precios cooperativos para el país prestatario y un beneficio de PCT para el BMD. Como resultado, otros BMD con operaciones con CGS también han abordado la MFP con cautela mediante garantías.
- 6.5 En el caso de las operaciones SGS, los BMD se centran generalmente en la MFP directa con un conjunto de instrumentos similar al de BID Invest. OVE revisó la lista de productos de MFP de otros BMD y las IFD bilaterales y confirmó que la mayoría tiene, como mínimo, una mesa de sindicación para ofrecer préstamos b, garantías y cofinanciaciones. OVE también verificó que los BMD como el AfDB, el ADB, el BERD y la CFI ya están utilizando las UCP para optimizar el balance general, pero también para movilizar el capital de los inversores institucionales⁵⁴. Además, la CFI también ofrece plataformas de MFP para inversiones en renta variable y deuda a fin de atraer a los coinversores a los vehículos de inversión gestionados por la CFI⁵⁵. La mayoría de los BMD entrevistados afirmaron que estaban menos familiarizados con el instrumento de bonos B, reconociendo el liderazgo de BID Invest en el desarrollo del activo.
- 6.6 Sin embargo, algunos entrevistados y las IFD informaron que centrarse en la MFP directa puede subestimar las formas valiosas de la MFP indirectas. A pesar de que los BMD se centran en la MFP directa, hay operaciones en las que la lógica vertical de los proyectos exige una movilización indirecta. Este es el caso de las inversiones de capital y bonos temáticos, en los que un BMD actúa como un «inversor ancla». Se trata de una inversión en la que la participación del BMD puede servir como señal para otros

54 Según el informe conjunto sobre MFP de los BMD, por ejemplo, el BERD firmó en 2020 31 transacciones de UCP por un total de US\$560 millones, y la CFI desplegó US\$1,3 mil millones en UCP en 2021.

55 Para la movilización de capital, la CFI cuenta con la «compañía de gestión de activos», que gestiona US\$10 mil millones en 13 fondos que invierten en operaciones de capital de la CFI. Para la movilización de la deuda, la CFI cuenta con el Programa de cartera dempréstamos gestionados (MCP), que se describe en detalle en el Recuadro 6.3.

inversores de que la sociedad participada o el emisor de bonos han cumplido con las amplias medidas de diligencia debida del BMD⁵⁶. Sin embargo, dado que no hay una carta de mandato asociada a estas inversiones o porque el BMD no cobra una comisión de estructuración, este trabajo no se cuenta para las iniciativas de MFP. Este punto ha sido destacado por las IFD, como BII, para las que las inversiones de capital constituyen una parte importante de sus operaciones. La BII hace inversiones de capital con la expectativa de que las empresas en su portafolio obtengan fuentes adicionales de terceros de los mercados de deuda⁵⁷.

- 6.7 Otros BMD, a diferencia del Grupo BID, incluyen los montos movilizados a través del asesoramiento en materia de APP en sus cifras de MFP. Estas operaciones pueden representar importantes volúmenes de MFP en otros BMD, ya que respaldan grandes proyectos de infraestructura para garantizar el acceso a la financiación privada. La definición armonizada de MFP permite a los BMD considerar los montos de inversión que los coinversores comprometen para un proyecto de APP cuando un BMD organiza la financiación como parte de un servicio de asesoramiento. La lógica es que hay pruebas creíbles para afirmar la atribución de BMD en estos casos.
- 6.8 Al igual que el Grupo BID, otros BMD están empezando a experimentar con enfoques de carteras y plataformas. Durante entrevistas con otros BMD, OVE encontró que la frontera de la MFP reside en enfoques innovadores como la MFP de cartera, en la que los BMD venden o transfieren riesgos sobre un conjunto de activos maduros, o en las plataformas de inversión, en las que predefinen los criterios con los coinversores para gestionar un conjunto de recursos y reducir los costos de las transacciones. En entrevistas, otros BMD enfatizaron que tanto la MFP de cartera como de plataforma requieren una escala mínima de activos distribuibles, así como una diversificación en términos de geografía, sectores y calificaciones. Este es un aspecto importante para un BMD regional, como el Grupo BID, donde hay menos espacio para la diversificación geográfica que para un BMD global como el WBG. En el Recuadro 6.1 se presentan ejemplos de enfoques de carteras y plataformas en otros BMD.

Recuadro 6.1. Ejemplos de enfoques de otros BMD para la MFP de carteras y plataformas

El «margen de maniobra» del AfDB: Este enfoque consistió en una titulización sintética de activos SGS que permitió a la institución reciclar el capital para nuevas operaciones. El Banco estimó que liberó suficiente capital para originar US\$650 millones para nuevos préstamos. El trabajo del AfDB incluyó la búsqueda de

56 En el argot de los BMD, este término también se denomina «efecto halo».

57 BII, Documento de discusión: «Comprender la movilización», 2023.

coinversores de los sectores público y privado para absorber los tramos subordinados de una cartera de activos maduros SGS. El AfDB mantuvo la exposición a los tramos preferentes. Además, se denominó titulización sintética, dado que se utilizó una estructura de garantía y el Banco mantuvo los activos en su balance general para seguir prestando un servicio con la calidad de los del BMD. Dado que el capital de terceros estaba absorbiendo las primeras pérdidas de la cartera, el AfDB trabajó con las agencias de crédito para garantizar que la estructura se reconociera de acuerdo con sus metodologías para un alivio de capital.

Programa de cartera de copréstamos administrados (MCP) de la CFI: A través de este programa, la CFI administra diferentes mecanismos con criterios preestablecidos con los coinversores. Cuando la CFI origina estructuras, puede financiar automáticamente sus operaciones con mecanismos de MCP, lo que facilita la estructuración y reduce los costos de transacción. La CFI administra mecanismos temáticos (por ejemplo, para instituciones financieras o de infraestructura), así como mecanismos basados en instrumentos (bonos b, seguros de crédito y préstamos de fondos fiduciarios). Según los datos de 2021 (los más recientes), desde que se creó el MCP en 2013, ha desplegado US\$10 mil millones a través de 11 socios mundiales. Los inversores suelen ser institucionales (en su mayoría fondos soberanos y de seguros dispuestos a invertir en términos comerciales). El MCP utiliza un enfoque de cartera (es decir, dar al MCP acceso prioritario a su cartera) para proporcionar a los coinversores una diversificación geográfica y sectorial. Además, utilizando el mismo enfoque de cartera, ha creado mecanismos de varios tramos en los que la CFI (u otro socio) asume tramos subordinados (o más riesgosos) para que los coinversores con más restricciones de inversión puedan acceder a los tramos preferentes.

La CFI está trabajando ahora en una plataforma MCP «abierta» que ofrecería oportunidades a otras IFD, además de a la propia CFI, de almacenar y agrupar las exposiciones para venderlas a inversores institucionales.

Fuente: OVE con información de: Control de riesgos, «Informe de investigación: Room2Run: el enfoque del AfDB para compartir riesgos con el sector privado», 2019; Comité de Desarrollo, Actualización de la evolución del Banco Mundial, octubre de 2023.

- 6.9 Al igual que el BID, otros BMD también enfrentan desafíos en términos de medir la movilización con CGS. Por ejemplo, otras operaciones con CGS de los BMD también informan de la movilización en el momento de la aprobación (lo que, como en el caso del BID, refleja la movilización esperada o planificada). Sin embargo, los informes de MFP con CGS deberían evolucionar hacia el estándar de MFP SGS para mejorar la credibilidad, donde la movilización medida corresponde a cifras reales y no a estimaciones o cantidades planificadas.
- 6.10 Además, un tema recurrente en la comunidad de los BMD ha sido cómo contabilizar las inversiones desbloqueadas por las intervenciones de catalización. La mayoría de las contrapartes entrevistadas reconoció que los BMD desempeñan un papel fundamental a la hora de ayudar a los gobiernos a establecer las condiciones para la inversión, principalmente mediante el asesoramiento y el apoyo continuos para llevar a cabo reformas del clima de inversión y establecer la infraestructura básica para que los mercados funcionen. También estuvieron de acuerdo

en que el objetivo fundamental de estas intervenciones es desbloquear el capital. Sin embargo, muchos factores externos también influyen en los resultados de estas intervenciones, lo que dificulta estimar el alcance de la atribución de los BMD. De hecho, el informe conjunto de 2017 de los BMD sobre la movilización de la financiación privada (el «Informe conjunto de los BMD») hizo hincapié en que la cuenta de MFP actual tiene limitaciones, por ejemplo, no captar inversión privada adicional más allá de los límites inmediatos de los proyectos de inversión y asesoramiento respaldados por los BMD⁵⁸. De hecho, los debates recientes sobre los BMD están orientados a: (1) acordar una definición común de catalización, (2) identificar qué intervenciones de los BMD se ajustan a la definición y (3) desarrollar una metodología creíble para estimar: la cantidad de capital privado desbloqueado, el alcance de la atribución de los BMD y la contribución de las inversiones desbloqueadas para cerrar las brechas en los ODS.

B. Cuestiones políticas actuales en la MFP

- 6.11 La MFP se convirtió en una prioridad cuando la comunidad de los BMD reconoció que cerrar la brecha de inversión en los ODS requeriría recurrir a inversores institucionales. Según la OCDE⁵⁹, el déficit de financiación para alcanzar los ODS para 2030 ronda los US\$28 billones (o US\$4 billones al año durante los próximos siete años), mientras que los activos financieros mundiales en poder de los bancos comerciales, los inversores institucionales y los gestores de activos se estiman en unos US\$422 billones, es decir, 15 veces más que el déficit de financiación⁶⁰. De ahí la lógica de tratar de movilizar financiación privada para cerrar la brecha de financiación para el desarrollo.
- 6.12 Sin embargo, varios paneles independientes de la comunidad de los BMD comisionados por las diferentes presidencias del G20 han destacado que es probable que los BMD estén operando por debajo de su potencial y que se necesitan mayores esfuerzos para aumentar la MFP. El Recuadro 6.2 presenta las diferentes instancias supranacionales en las que se ha discutido la MFP. También destaca la expectativa de los accionistas reunidos en estos foros de que los BMD sigan aumentando los índices de

58 BMD, «Movilización de la financiación privada por parte de los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de financiación del desarrollo 2017», 2018.

59 OCDE, «Perspectivas mundiales sobre la financiación para el desarrollo sostenible 2021», 2020.

60 Las estimaciones recientes del WBG confirman el potencial de la MFP, ya que las necesidades de gasto anual promedio para los desafíos globales (clima, conflictos y pandemias) se estiman en US\$2,4 billones para los países en desarrollo entre 2023 y 2030, mientras que los activos financieros se estiman en US\$370 billones en los países desarrollados. Fuente: IFC, «Estrategia y perspectivas empresariales para el año fiscal 24-26: ampliación de nuestra ambición», 2023.

movilización. Todavía están lejos de movilizar las cantidades inicialmente esperadas. Además, estos paneles independientes también piden a los BMD que actualicen sus modelos de negocio para priorizar la optimización del capital mediante el aumento de la MFP.

Recuadro 6.2. Evolución de los acontecimientos relacionados con la MFP en la agenda de políticas de los BMD

La MFP se identificó como una herramienta clave durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015. La conferencia dio lugar a la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAA), que instó a los BMD a movilizar los recursos de los mercados de capital y dirigir a los inversores a largo plazo hacia el desarrollo sostenible. En conferencias posteriores, los BMD desarrollaron los Principios de Hamburgo del G20, en los que los BMD catalizan la financiación privada al, entre otras cosas, reducir el riesgo de los países y sectores, estandarizar y ampliar la MFP, ampliar y mejorar los instrumentos de distribución del riesgo, atraer a los inversores en moneda local, priorizar las soluciones comerciales y revisar los incentivos internos. La Declaración de Hamburgo pretendía aumentar entre un 25 y un 35 % la movilización privada de los BMD en tres años. Sin embargo, la MFP, según los informes conjuntos de los BMD en virtud de los Principios de Hamburgo, se ha estancado y las recientes declaraciones del G20 han exigido más medidas.

El enfoque en la MFP se vio reforzado por el análisis y las recomendaciones de los paneles independientes establecidos bajo las presidencias italiana e india del G20. Estos paneles corresponden al panel sobre los marcos de adecuación del capital de los BMD (panel del CAF) y al panel sobre la reforma de los BMD (Grupo de expertos independientes (IEG)). Entre otras medidas para mejorar la eficiencia de la utilización del capital de los BMD, el panel del CAF (que presentó un informe a los ministros de finanzas del G20 en julio de 2022) también recomienda que los BMD transfieran o compartan el riesgo de sus carteras con el sector privado. Propone que los BMD aumenten la facturación de sus carteras dedicándose sistemáticamente a la titulación de carteras y a los seguros, incluida la asociación con MIGA para transferir las exposiciones al mercado de reaseguros.

El Grupo de expertos independientes (IEG) establece una expectativa de US\$240 mil millones en MFP total anual de los BMD para 2030, lo que implicaría un aumento de las proporciones de MFP. La creciente gama de instrumentos de movilización, incluida la combinación, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015 en Addis Abeba no ha llevado, en general, a un aumento significativo de la proporción de movilización de financiación privada. Se espera que el cambio pase de US\$0.60 en la actualidad (sobre una base de aproximadamente US\$100 mil millones) a unos US\$0.80 (sobre una base de US\$300 mil millones) por cada dólar de préstamos por cuenta propia para las operaciones con CGS y SGS juntas. Además, los BMD buscarían catalizar la inversión y la financiación privadas mediante el trabajo sectorial y la mejora de los entornos empresariales, así como la mitigación de los riesgos, como la transparencia de los datos, la cobertura cambiaria y las soluciones en moneda local. El informe reconoce que las metas serán más altas o más bajas para las diferentes instituciones según su contexto.

Fuente: Informe del Grupo de Expertos Independientes, «Fortalecimiento de los bancos multilaterales de desarrollo: La agenda triple», julio y octubre de 2023. Naciones Unidas, «Agenda de acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo», 2015, párr. 70 y 75. G20, «Principios de la estrategia de los BMD para atraer financiación del sector privado para el crecimiento y el desarrollo sostenible», 2017.

- 6.13 El consenso en la comunidad de BMD señala que, además de mejorar sus modelos de negocio para crear capacidad de MFP, también es importante que los BMD aborden los factores externos que influyen en la MFP. Mejorar la calidad del clima de inversión en los países prestatarios sigue siendo fundamental para aumentar los niveles de inversión y financiación privadas. A través de entrevistas, OVE confirmó que otros BMD buscan tener enfoques más de conjunto para integrar la MFP con actividades para mejorar el entorno propicio (por ejemplo, la catalización)⁶¹. Otra área de acuerdo es que la falta de proyectos financiables es una preocupación clave. Los BMD deben crear carteras de oportunidades de inversión y establecer intermediarios que puedan agregar, titular⁶², diversificar, etiquetar/certificar⁶³ y, si es necesario, reducir el riesgo de dichos activos.
- 6.14 Otros BMD han realizado evaluaciones ad hoc de su desempeño en la MFP con hallazgos similares, que proporcionan información sobre los factores de éxito para aumentar la capacidad y la eficacia de la MFP. Una evaluación interna del WBG mostró que la movilización de capital privado (MCP) era una forma relevante y eficaz de aumentar la financiación de los BMD para los países clientes, a pesar de no cumplir plenamente las expectativas de los coinversores. La evaluación reveló que los instrumentos de MCP del WBG (incluidos los instrumentos conCGSy SGS) lograron atraer más capital. Sin embargo, se enfrentaron a algunos desafíos externos e internos, especialmente en los esfuerzos de catalización⁶⁴. Así, la evaluación recomendó combinar la MCP con reformas ambientales propicias y ampliar la MCP en los países de ingresos bajos (LIC) y los países de ingresos medios bajos (LMIC) para equilibrar las brechas de inversión entre los países. El BERD también llevó a cabo un informe interno sobre la movilización, en el que reveló que la organización no tenía una estrategia de movilización formal, lo que impedía establecer puntos de referencia y objetivos para los diferentes tipos de MFP. El informe reconoció que el BERD creó instrumentos y estructuras para movilizar la MFP, pero no se desarrollaron sistemáticamente para maximizar el potencial de movilización⁶⁵.

61 El informe sobre la MFP de los BMD 2020-2021, por ejemplo, destaca los esfuerzos realizados por el WBG.

62 Los actores interesados externos, por ejemplo, los centros de estudio, opinan que instrumentos como las titulaciones o los fondos gestionados (que constituyen enfoques de cartera y plataforma).

63 Por ejemplo, los bonos temáticos (verdes, sociales y sostenibles) siguen pautas estandarizadas y aceptadas por el mercado para los tipos de inversiones que pueden financiar. Esto permite guiar a los inversores hacia oportunidades que tienen contribuciones tangibles a los ODS y a los compromisos del Acuerdo de París.

64 WBG, «Enfoques del Grupo del Banco Mundial para la movilización de capital privado para el desarrollo: Una evaluación independiente», 2020.

65 BERD, «Estudio especial: La movilización de la financiación privada por parte del BERD», 2020.



07

Conclusiones y recomendaciones

A. A nivel estratégico

- 7.1 Entre 2016 y 2022, la movilización se convirtió en un área de énfasis para el Grupo BID. La movilización se incluyó como un área de énfasis operativo en la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Grupo BID y, como resultado, el Grupo BID adoptó una Hoja de Ruta con acciones concretas para mejorar los esfuerzos de movilización. El Grupo BID creó la Hoja de Ruta sobre el diagnóstico razonable de que para impulsar la movilización general, incluida la MFP, la organización necesitaba centrarse en fortalecer su planificación, instrumentos, alianzas con socios de movilización, estructura organizacional, incentivos y sistemas de seguimiento.
- 7.2 El enfoque estratégico ha estado principalmente en alcanzar los volúmenes de movilización y ha carecido de un enfoque orientado a los resultados. Los documentos estratégicos del Grupo BID se centraron en definir acciones para mejorar los procesos operativos para impulsar los volúmenes generales de movilización. Sin embargo, no fueron explícitos sobre los objetivos de desarrollo a alcanzar con estas acciones, considerando que los volúmenes de movilización per se no deben ser un objetivo sino una herramienta para alcanzar un objetivo de desarrollo. Los objetivos de desarrollo ayudan a definir para qué sirve (uso) la MFP y dónde y cómo se debe priorizar, guiando la construcción de instrumentos de MFP y la construcción de relaciones con los coinversores de una manera que fomente la adicionalidad y la eficiencia de los recursos.
- 7.3 Como en el caso de otros BMD, los diferentes modelos de negocios del BID y BID Invest han impactado la forma en que ha evolucionado la MFP en cada institución. Hasta ahora, BID Invest ha logrado la mayoría de los volúmenes de MFP, número de operaciones y grado de sofisticación. El modelo de negocios del BID hace que sea menos sencillo atraer inversionistas privados. Como resultado, el BID ha abordado la MFP mediante garantías y la MFP indirecta, a través de los bancos nacionales de desarrollo. La tendencia es similar en otros BMD, como el Grupo Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, donde la mayoría de las operaciones de MFP provienen de las ventanillas sin garantía soberana, mientras que la ventanilla con garantía soberana opera casi exclusivamente a través de garantías. En el caso del BID, este ha trabajado en actividades de catalización y movilización de socios del sector público. La mayoría de las actividades del BID para facilitar la inversión del sector privado han estado relacionadas con la catalización (por ejemplo, trabajar en regulaciones, proporcionar infraestructura de mercado, etc.).

- 7.4 El BID no ha elaborado orientaciones estratégicas específicas sobre la MFP para operaciones CGS más allá de los documentos del Grupo, que son demasiado amplios para abordar los desafíos de la MFP en la ventanilla del sector público. Durante este recuento, OVE concluyó que es necesario analizar más a fondo: (1) el potencial de la MFP en términos de los montos de inversión que la MFP con garantía soberana puede facilitar; (2) qué instrumentos son adecuados y deberían utilizarse; (3) cuál es la propuesta de valor para los diferentes países y sectores; y (4) la propuesta de valor para los posibles coinversores.
- 7.5 Por su parte, además de la orientación estratégica a nivel de Grupo, BID Invest monitoreó el progreso de la MFP en sus planes de negocios anuales que respaldaron la creación de capacidad de MFP. Esto permitió a la organización establecer prioridades organizativas y definir indicadores de desempeño para crear una estructura de MFP y construir una cartera considerable. A pesar de este progreso, al igual que a nivel de Grupo, la organización aún tiene que definir los objetivos de desarrollo que pretende alcanzar con la MFP y proveer más criterios sobre cómo optimizar su uso.
- 7.6 En ambas organizaciones, el potencial de la MFP no ha sido analizado a nivel de país a pesar de la oportunidad de hacerlo en las EBP. En sus exámenes de las estrategias de país, OVE encontró que el Grupo diagnosticó adecuadamente cuándo los países tenían brechas en la regulación, la estabilidad macroeconómica o en el clima general de inversión, en consonancia con su enfoque histórico en la catalización. Sin embargo, OVE no encontró evidencia de un análisis sistemático del potencial de la MFP a nivel de país (tanto para la MFP en operaciones sin garantía soberana como con garantía soberana), un área que debe fortalecerse según la Hoja de Ruta de Movilización.
- 7.7 Además, falta orientación para coordinar la secuenciación de la catalización y la MFP a nivel sectorial y nacional. La MFP tiende a concentrarse en países con mercados financieros más desarrollados. Por lo tanto, las intervenciones de catalización que mejoran el entorno empresarial para los inversores son un complemento fundamental de la MFP y desbloquean las inversiones.

B. A nivel operativo

- 7.8 En términos de instrumentos y socios, BID Invest ha podido diversificar su oferta de instrumentos financieros y su base de coinversionistas sin utilizar demasiado capital económico, aunque atraer inversionistas institucionales es un trabajo en progreso. El éxito más importante de BID Invest fue aumentar el uso de UCP para gestionar exposiciones y atraer aseguradoras

como coinversores. BID Invest aprovechó el valor que las aseguradoras otorgan a los procesos de originación de los BMD, su apetito por diversificación geográfica en mercados emergentes y en desarrollo, así como los bajos costos de transacción. Paralelamente, BID Invest está trabajando para acelerar el mercado de bonos B, que ha sido una herramienta para atraer inversores institucionales que necesitan invertir utilizando un instrumento de bono en lugar de un préstamo. En general, BID Invest ha pasado de una estructura de MFP concentrada en su programa de préstamos B con bancos comerciales a una combinación más diversificada.

- 7.9 En términos de organización e incentivos, BID Invest se benefició de una unidad especializada en MFP, un mandato de arriba hacia abajo, incentivos en los segmentos de originación, así como factores externos como el tamaño general de la organización. OVE concluyó que la especialización de la unidad de RMB ha sido fundamental para su éxito en la creación de nuevos instrumentos de MFP y la diversificación de la base de coinversores. Además, los incentivos a nivel de toda la organización consistentes en equiparar los montos por cuenta propia con los montos de movilización han dinamizado la movilización. A esto se le ha sumado la inclusión de la movilización en los indicadores de desempeño de los equipos.
- 7.10 Sin embargo, hay signos de estrés organizacional después de años de crecimiento, lo que exige atención. OVE encontró que los activos bajo administración de BID Invest y la complejidad de los instrumentos de MFP han aumentado. Como resultado, la organización está mostrando signos de estrés, específicamente en términos de seguir teniendo procesos manuales y limitaciones para gestionar operaciones con múltiples coinversores. Al mismo tiempo, algunos coinversores existentes y potenciales exigen soluciones que requieren un uso intensivo de capital (por ejemplo, aceptar tramos subordinados o asumir más riesgos de construcción), lo que requiere que la organización cuente con mecanismos de priorización.
- 7.11 El BID tiene una organización ad hoc para la MFP con un conjunto limitado de instrumentos financieros y pocos incentivos para llevar a cabo la MFP directa. En el caso del BID, la operacionalización de los mandatos de MFP ha sido ejecutada por ORP y CMF, que aún están construyendo un historial en el desarrollo, uso y promoción de garantías como herramienta para llevar a cabo la MFP. Además, en comparación con la movilización de fuentes del sector público, los equipos tienen menos conocimiento, familiaridad e incentivos para utilizar la MFP como herramienta para complementar el financiamiento en sus operaciones.

- 7.12 A pesar de los desafíos, el BID ha estructurado garantías recientes que muestran el potencial de apoyar a economías más pequeñas y/o más riesgosas. El BID ha utilizado garantías para facilitar el acceso de los gobiernos prestatarios a los mercados de capital y avanzar en la agenda climática. El trabajo ha sido en las Bahamas, Barbados y Ecuador. Esto es diferente del caso de las operaciones sin garantía soberana, donde los montos de las MFP se concentran en economías más grandes con mercados financieros más desarrollados.
- 7.13 La opinión de los paneles independientes encargados por el G20 es que los BMD están por debajo de su potencial de MFP y pueden hacer más para atraer coinversores institucionales. La opinión es que los BMD están por debajo de su potencial de MFP. Se percibe que los coinversores institucionales son el grupo de socios al que los BMD deberían acceder porque pueden proporcionar financiamiento estable y de largo plazo para proyectos de desarrollo. Sin embargo, esto implica que los BMD ajusten los productos de MFP a sus necesidades de inversión.
- 7.14 Los enfoques de MFP de cartera y plataforma son vías prometedoras para mejorar los esfuerzos de MFP. Ambas instituciones se encuentran en las etapas iniciales de aplicación de estos enfoques. Tienen más experiencia con fondos administrados (un tipo de enfoque de plataforma) de coinversores del sector público. Sin embargo, todavía no han creado una plataforma puramente comercial. En términos de transacciones de MFP a nivel de cartera, BID Invest ha comenzado a realizar las primeras operaciones (por ejemplo, utilizando UCP y vendiendo participación en préstamos A después de su originación). OVE encontró evidencia razonable de que ambas instituciones están buscando activamente poner en práctica estos enfoques. Estos enfoques suelen ser recomendados en la comunidad de BMD porque se percibe que: (1) tienen menores costos de transacción al evitar atraer coinversores caso por caso, y (2) facilitan la atracción de coinversores institucionales (en el caso de sentido de que el Grupo puede ofrecer a los coinversores un conjunto de activos maduros y diversificados).
- 7.15 En términos de seguimiento de resultados, las operaciones CGS solo informan la MFP planificada, lo que no es suficiente para gestionar la MFP. El BID sólo informa y realiza un seguimiento en sus sistemas de la MFP planificada. Sin embargo, como se muestra en este estudio, estas medidas sobreestiman la MFP cantidades ya que los cambios en los proyectos o las condiciones del mercado tienen un impacto en las cantidades alcanzadas. Además, los informes manuales y el seguimiento de las operaciones aumentan el riesgo de pasar por alto operaciones con componentes de MFP.

7.16 Sobre la base de los hallazgos y las conclusiones, OVE recomienda:

Para el Grupo BID:

1. **Desarrollar un marco estratégico para guiar las actividades de MFP del Grupo BID.** Este marco debe construirse considerando la complementariedad con otras herramientas (por ejemplo, la catalización) para atraer inversión privada a proyectos de desarrollo. El marco debe brindar orientación sobre: (i) lo que el Grupo BID pretende lograr con la MFP, considerando que la movilización per se no debe ser un objetivo sino un medio para lograr un objetivo de desarrollo; (ii) casos en los que la MFP es más útil en comparación con otras herramientas, (iii) criterios de uso y priorización; y (iii) cómo se coordinarán el BID y BID Invest para brindar una respuesta integrada del Grupo BID a las necesidades de sus clientes.
2. **Incluir un diagnóstico del potencial de la MFP en las EBP, considerando: (1) las condiciones de inversión de los países y (2) la complementariedad con las actividades para mejorar el clima de inversión (por ejemplo, catalización) y su secuenciación.** El diagnóstico debe definir la viabilidad de llevar a cabo la MFP en diferentes países, definir prioridades para la MFP en operaciones con CGS y SGS, e identificar la secuencia adecuada entre la MFP y las intervenciones de catalización. El ejercicio de diagnóstico debería involucrar a los equipos operativos de ambas organizaciones.

Para BID Invest:

1. **Al crear capacidad adicional de MFP, priorizar países y segmentos donde es poco probable que el sector privado actúe por sí solo, donde BID Invest tiene más adicionalidad para facilitar las inversiones.** Al diseñar nuevos productos, invertir en asesoramiento upstream o buscar socios de coinversión, priorizar las economías que en general reciben menos flujos de capital privado. Este trabajo debe considerar la optimización de los recursos de BID Invest (capital o recursos administrativos como personas, procesos y sistemas).

Para el BID:

1. **Proporcionar orientación estratégica sobre la MFP en operaciones GS.** Esto incluye: (i) definir, sobre la base de sus ventajas comparativas, los objetivos del BID con respecto a la MFP y su enfoque para alcanzarlos, incluida una estimación del potencial de la MFP en operaciones con garantía soberana; (ii) definir los recursos, los roles y responsabilidades institucionales que se dedicarán a las operaciones de MFP.

2. **Cambiar los informes de MFP pasando de los montos de movilización planificados a los montos de movilización ejecutados, comenzando con las estructuras MFP directa.** Esto está en línea con las recomendaciones para 2022 de la Evaluación de Instrumentos de Garantía de OVE. Esto permitirá que el BID tenga información confiable sobre los montos ejecutados de MFP y no solo sobre los montos planificados. Para ello, el BID necesitará fortalecer sus sistemas de información para capturar la información y reemplazar el sistema manual actualmente en uso.

Referencias

- AGCED BMD (Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo). 2019. *Multilateral Development Banks and Private Sector Engagement for Sustainable Development*. Disponible en : <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/512376/mdbs-private-sector-sustainable-development.pdf>
- BAfD (Banco Africano de Desarrollo) et al. 2015. *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Post 2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*. Disponible en: <https://pubdocs.worldbank.org/en/622841485963735448/DC2015-0002-E-FinancingforDevelopment.pdf>
- BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo). 2020. *EBRD Mobilisation of Private Finance*. London. Disponible en : <https://www.ebrd.com/documents/evaluation/2020-ebrd-mobilisation-of-private-finance.pdf>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023. Documento [GN-2727-12](#).
- . 2018. *IDB Group Institutional Strategy Update 2020-2023: Increasing Mobilization for Latin America and the Caribbean*. Documento [PP-896-3](#).
- . 2019. Reporte de Progreso sobre Movilización desde Mendoza: Opciones para Hacer Más en el Grupo BID. Disponible en: <https://idbg.sharepoint.com/teams/ez-SEC/Registered%20Documents/RI-Reg-AB/RIRegABSpanish/Forms/Recent%20Documents.aspx?id=%2Fteams%2Fvez%2DSEC%2FRegistered%20Documents%2FRI%2DReg%2DAB%2FRIRegABSpanish%2FInforme%20de%20Avance%20sobre%20Instrumentos%20de%20Movilizaci%C3%B3n%20desde%20Mendoza%2Epdf&parent=%2Fteams%2Fvez%2DSEC%2FRegistered%20Documents%2FRI%2DReg%2DAB%2FRIRegABSpanish>
- . 2020a. *IDB Group's Mobilization Roadmap 2020-2023. Revised version*. Document [GN-2988-1](#).
- . 2022a. Evaluación de los instrumentos de garantía en el Grupo BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Evaluacion-corporativa-evaluacion-de-los-instrumentos-de-garantia-en-el-Grupo-BID.pdf>.
- . 2022b. Revisión Independiente del Programa de País, Chile 2019-2022. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Revision-Independiente-del-Programa-de-Pais-Chile-2019-2022.pdf>
- . 2023a. Anexo A. Definiciones de Indicadores del CRF 2020-2023. Disponible en: [Annex A, CRF 2020-2023 Indicator Definitions.pdf](#)
- . 2023b. Evaluación Corporativa: Evaluación de BID Invest. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Evaluacion-corporativa-evaluacion-de-BID-Invest.pdf>.
- . 2023c. *New Vision and Business Model for IDB Invest: Implementation Plan and*

Capitalization Proposal. Documento [CII/GN-523-3](#).

- BID Invest (Inter-American Investment Corporation). 2015. *Delivering the Renewed Vision: Organizational and Capitalization Proposal for the IDBG Private Sector Merge-Out*. Disponible en: [link](#)
- BII (British International Investment). 2023. *Understanding Mobilisation. Discussion Paper*. Disponible en : https://assets.bii.co.uk/wp-content/uploads/2023/03/13125506/Understanding_Mobilisation.pdf
- BM (Banco Mundial). 2021. *World Bank Group Approaches to Mobilize Private Capital for Development*. Disponible en: <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-groups-approach-mobilization-private-capital-development>
- . 2018. *MDB methodology for private investment mobilization: reference guide (English)*. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/813091529416636675/mdb-methodology-for-private-investment-mobilization-reference-guide>
- . 2017a. *Maximizing Finance for Development*. Disponible en: [World Bank Document](#)
- . 2017b. *Forward Look: a vision for the World Bank Group in 2030, progress and challenges*. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/620311493344873007/forward-look-a-vision-for-the-world-bank-group-in-2030-progress-and-challenges-shareholding-review-progress-report-to-governors-at-the-2017-spring-meetings-chair-summary>
- Fitch Ratings. 2020. "Sovereign Defaults by Creditor Reflect MDBs' Preferred Creditor Status". Disponible en: [https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-defaults-by-creditor-reflect-mdbs-preferred-creditor-status-16-03-2020#:~:text=Sovereign%20Defaults%20by%20Creditor%20Reflect%20MDBs'%20Preferred%20Creditor%20Status,-Mon%2016%20Mar&text=Fitch%20Ratings%2DParis%2D16%20March,multilateral%20development%20banks%20\(MDBs\).](https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-defaults-by-creditor-reflect-mdbs-preferred-creditor-status-16-03-2020#:~:text=Sovereign%20Defaults%20by%20Creditor%20Reflect%20MDBs'%20Preferred%20Creditor%20Status,-Mon%2016%20Mar&text=Fitch%20Ratings%2DParis%2D16%20March,multilateral%20development%20banks%20(MDBs).)
- G20. 2022. *Boosting MDB's investing capacity: An Independent Review of Multilateral Development Bank's Capital Adequacy Frameworks*. Disponible en: <https://www.github.org/resources/publications/boosting-mdbs-investing-capacity-an-independent-review-of-multilateral-development-banks-capital-adequacy-frameworks/>
- Gregory, N. 2023. *Taking Stock of MDB and DFI Innovations for Mobilizing Private Capital for Development*. Washington, DC: Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/taking-stock-mdb-and-dfi-innovations-mobilizing-private-capital-development.pdf>
- GT sobre Arquitectura Financiera Internacional (Grupo de Trabajo sobre Arquitectura Financiera Internacional). (n.d.). Principles of MDB's strategy for crowding-in Private Sector Finance for growth and sustainable development. Working Document. Disponible en: https://www.ppiaf.org/sites/default/files/documents/2017-01/Principles_on_Crowding_in_Private_Sector_Finance_April_20.pdf
- IFC (Corporación Financiera Internacional). 2023. *IFC Annual Report 2023: Building a Better Future*. <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/ifc-annual-report-2023-building-a-better-future.pdf>
- . 2023a. *Strategy and Business Outlook FY24-26: Extending our Ambition*. <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doclink/2023/ifc-strategy-and-business-outlook-fy24-26.pdf>
- Kahn, Charles M.; Silva, Anderson Caputo; Martinez Torres, Gonzalo. (2023). *Literature Review*

and Framework for Institutional Investor Mobilization. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight-Finance. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40273>

MDBs (Bancos Multilaterales de Desarrollo). 2018. *Harmonized Definition of Private Finance Mobilization*. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/page/672516/mdbs-private-investment-mobilization-guide.pdf>

———. 2018a. *Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2017*. Disponible en: <https://www.adb.org/documents/mobilization-private-finance-mdbs-dfis-2017>

———. 2016. *Joint MDB Statement of Ambitions for Crowding in Private Finance*. Disponible en: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Hamburg_reports-mentioned/Joint-MDB-Statement-of-Ambitions.pdf?__blob=publicationFile&v=3

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2021-e3c30a9a-en.htm>

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)