

Evaluación Temática

Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros

Evaluación del trabajo del Grupo BID efectuado a través de Intermediarios Financieros

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Marzo 2016





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



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



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



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

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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

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

RE-486-2
CII/RE-18

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. ENFOQUE Y MODALIDAD DE LA EVALUACIÓN.....	1
A. Acceso a financiamiento en ALC.....	2
B. Preguntas y metodología de evaluación	5
2. CARTERA Y OBJETIVOS DE LAS OPERACIONES CON IF	7
A. Sinopsis de la cartera.....	7
B. Cartera por línea de productos.....	9
C. Objetivos de las operaciones con IF	14
3. DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS OPERACIONES CON IF	19
A. ¿Cómo se seleccionaban los IF clientes?.....	20
B. ¿Qué instrumentos del Grupo BID se utilizaban?.....	21
C. ¿Cómo determinaban la elegibilidad y estructuraban los préstamos las distintas ventanillas?	23
D. ¿Qué desempeño tuvo el Grupo BID en términos de eficiencia y velocidad?	27
E. ¿Cómo se manejaban las salvaguardias ambientales y sociales?	30
F. ¿Cómo se daba seguimiento a los resultados y se compartían las lecciones?	34
G. ¿Qué incentivos internos parecen impulsar las operaciones del Grupo BID con IF?.....	36
4. RESULTADOS PARA LOS CLIENTES Y EL GRUPO BID	39
A. ¿Ampliaron las operaciones del Grupo BID el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes?	40
B. ¿Mejóro el apoyo del Grupo BID el desempeño y la sostenibilidad de los IF clientes?	47
C. ¿Mejoraron las operaciones del Grupo BID con IF el funcionamiento de los mercados de IF?	50
D. ¿Ayudaron a mejorar el desempeño de los beneficiarios las operaciones del Grupo BID con IF?	52
E. ¿Cómo afectaron las operaciones del Grupo BID con IF la rentabilidad del propio Grupo BID?	55
F. ¿Mejoraron las operaciones con IF la función del Grupo BID en cuanto al suministro de apoyo al sector privado en ALC?	56
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

- ANEXO I [CARTERA DE EVALUACIÓN Y ENFOQUE DE MUESTREO](#)
 ANEXO II [BENEFICIARIOS DE LAS OPERACIONES CON IF](#)
 ANEXO III [CARACTERIZACIÓN DE LA CARTERA POR VENTANILLA](#)
 ANEXO IV [OBJETIVOS DETALLADOS POR VENTANILLA DEL GRUPO BID](#)
 ANEXO V [METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN](#)
 ANEXO VI [CASOS DE IFs SELECCIONADOS](#)

INFORMES DE REFERENCIA

- [FINANCIAMIENTO DE PYME](#)
[FINANCIAMIENTO PARA EL COMERCIO](#)
[FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA](#)
[ARRENDAMIENTO FINANCIERO Y FACTORAJE](#)
[SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES](#)
[PARÁMETROS COMPARATIVOS CON INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO](#)
[ENCUESTA DE OVE A PERSONAL DEL GRUPO BID](#)
[ENCUESTA DE OVE A IF CLIENTES](#)
[SISTEMA DE RETROALIMENTACIÓN EXTERNA DEL GRUPO BID PARA IF CLIENTES](#)
[PERFILES DE PAÍS](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (Banco Brasileño de Desarrollo)
CAF	Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina)
CGS	Con garantía soberana
CMF	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, BID
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
OPIC	Overseas Private Investment Corporation (Institución estadounidense de financiamiento para el desarrollo)
IF	Intermediarios Financieros
PLSC	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento
PROPARCO	Sociedad de Promoción y Participación para la Cooperación Económica (Société de promotion et de participation pour la coopération économique) (Institución francesa de financiamiento para el desarrollo)
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, BID
SGS	Sin garantía soberana
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior


El presente documento fue preparado bajo la dirección de Cheryl Gray (Directora de OVE) por un equipo conformado por Roland Michelitsch y Alejandro Soriano (jefes de equipo); los siguientes funcionarios, investigadores colaboradores y consultores de OVE: Roni Szwedzki, José Claudio Pires, Eva Bolza-Schünemann, Danya Li Churanek, Ernesto Cuestas, Rocío Funes Aguilera, Juan Felipe Murcia Guerrero, Raphael Seiwald, Rafael Alcántara Sánchez, María Cabrera Escalante, María Camila García Jiménez, Ana Ramírez-Goldin, Mauricio Torres Velásquez y Felipe Vargas Gómez; y los consultores externos Scott Stevenson, Nora D'Alessio, Marco Aurelio González Revatta y Nathaniel Russell. Otros funcionarios de OVE —Monika Huppi, Verónica González Diez, Ulrike Haarsager, Jonathan Rose, Adriana Molina, Juan Manuel Puerta y Lynn Scholl— también suministraron comentarios valiosos durante el proceso de análisis interno de OVE.

Más de 300 personas fueron entrevistadas o participaron en los talleres y encuestas a profundidad que se realizaron para la presente evaluación. Esas personas abarcaron tanto a personal del Grupo BID como a partes externas, que incluyeron autoridades de reglamentación financiera, funcionarios de bancos centrales, jefes de asociaciones de bancos, expertos financieros, académicos y representantes de otras empresas financieras no bancarias y empresas de tecnología financiera. Los distintos informes de referencia que respaldan la presente evaluación contienen una lista ampliada de esas contrapartes. OVE debe una gratitud especial a los siguientes funcionarios del Grupo BID que contribuyeron de manera constructiva al proceso de evaluación: John Beckham, Gema Sacristán Postigo, Juan Antonio Ketterer, Tomás Miller Sanabria, Luiz Ros, Rachel Robboy, Laura Oradei-Bayz, Sandra Darville, Angela Miller, Jesús Fernández Muñoz, Jorge Roldán, Guillermo Collich, Maria Kronsteiner, Cornelius Roschanek, Karina Azzinnari, Gloria Lugo, Marisela Alvarenga, Hans Schulz, Nathaniel Jackson, Sergio Navajas, Verónica Trujillo y Yuri Soares.

También se expresa un agradecimiento especial al Departamento de Conocimiento y Aprendizaje del BID, particularmente a Alejandra Maruri y Carlos Molina, con quienes OVE creó conjuntamente un curso sobre Análisis de los Intermediarios Financieros (IF) en América Latina y El Caribe (ALC). OVE también agradece al personal del Grupo BID en las 10 Representaciones en las que llevó a cabo misiones y talleres para la presente evaluación: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Jamaica, México, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Colombia. Además, agradecemos a todos los funcionarios del Grupo BID y las IF clientes en los restantes países a quienes se entrevistó por vía remota o se encuestó de manera independiente en el contexto de la presente evaluación. Por último, OVE agradece a los beneficiarios finales, incluidas PYME, empresas de raíz ecológica y empresarias, que compartieron gentilmente con nosotros sus historias a fin de ilustrar los efectos que un mayor acceso a financiamiento tuvo en su propio desarrollo y bienestar.



Entre los IF, los bancos comerciales son el principal proveedor de crédito a empresas del sector privado en ALC. El crédito al sector privado promedia alrededor del 40% del PIB de ALC. Cerca del 85% de ese crédito es otorgado por unos 1000 a 1200 IF reglamentados que operan en la región, de los que unos 800 son bancos comerciales de carácter integral.

©  Brandon Doran

Resumen Ejecutivo

En la presente evaluación se valora el financiamiento ofrecido por el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) a través de IF entre 2005 y 2014. La evaluación se centra en las operaciones con IF, un instrumento que el Grupo BID utiliza para aumentar el acceso a financiamiento en ALC mediante el suministro de crédito por parte de IF reglamentados (mayormente bancos comerciales) a los beneficiarios pertinentes. El Grupo BID hizo un uso intensivo de dichas operaciones durante ese período. La Administración del Grupo considera que esas operaciones son un mecanismo costo-efectivo para alcanzar un gran número de beneficiarios pertinentes. Asimismo, por ser una fuente de ingresos importante y relativamente estable para el Grupo BID, revisten importancia para su sostenibilidad financiera y crecimiento.

Esta es la primera evaluación integral realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) acerca de las operaciones con IF. Cubre las operaciones con IF gestionadas por todas las ventanillas del Grupo BID. Dichas ventanillas comprenden tres unidades dentro del BID, a saber, Mercados de Capital e Instituciones Financieras (CMF), que otorga préstamos con garantía soberana (CGS) al sector público, y Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ), que otorgan préstamos sin garantía soberana (SGS) al sector privado. El Grupo BID también incluye dos ventanillas situadas afuera del propio BID, a saber, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que también trabajan con el sector privado.

La evaluación se presenta en un momento crítico para el Grupo BID, marcado por la fusión de tres de sus ventanillas del sector privado —CII, SCF y OMJ— en una CII ampliada. La consolidación procura abordar la fragmentación organizacional derivada de la existencia de mandatos superpuestos y de diferentes balances generales, estructuras de gobernanza y modelos operativos. También busca mejorar las sinergias entre las

actividades de los sectores público y privado. Pero incluso después de la consolidación, la gestión de las operaciones con IF seguirá estando a cargo de distintas ventanillas del Grupo BID en el propio BID, la CII y el FOMIN.

Muchos factores afectan el acceso a financiamiento en los países de ALC. En el ámbito de la oferta, las restricciones potenciales comprenden la liquidez (especialmente para el financiamiento a más largo plazo); las asimetrías de información (que pueden afectar las percepciones de riesgo); la falta de conocimientos sobre cómo atender a determinados segmentos de mercado; y la falta de competencia, que se traduce en tasas de interés más altas. Los factores institucionales, tales como entornos normativos deficientes, protecciones inadecuadas al acreedor y una falta de información crediticia, también pueden limitar el crecimiento de los mercados crediticios.

Las operaciones con IF pueden abordar solamente algunas de esas barreras. Las operaciones con IF proporcionan principalmente financiamiento a los IF clientes en términos atractivos (especialmente plazos más prolongados), con la expectativa de que ello los colocará en mejores condiciones de atender a los beneficiarios pertinentes. En menor medida, las operaciones con IF también proporcionan garantías para inducir a éstos a otorgar crédito a ciertos beneficiarios o tipos de proyectos que revisten interés para el Grupo BID. Por último, algunas operaciones con IF se centran en fortalecer a los IF clientes por medio de inversiones de capital o asistencia técnica. El Grupo BID tiene una variedad de otros instrumentos más idóneos que dichas operaciones para abordar otras barreras que limitan el crédito a los beneficiarios pertinentes: barreras tales como marcos normativos problemáticos o la baja solvencia crediticia de los potenciales prestatarios. Por ejemplo, la encuesta de OVE a IF clientes mostró que más de la mitad (59%) de dichos intermediarios percibía la “gran informalidad entre las PYME” como la principal barrera, en tanto que las “restricciones en cuanto al financiamiento de IF” representaban un problema solamente para 18% de los IF clientes del Grupo BID. De hecho, la encuesta de OVE muestra que la “disponibilidad de financiamiento adicional” rara vez lleva a los IF (9% de los casos) a buscar un nuevo segmento de negocio, en tanto que la “percepción de una oportunidad de negocio” aparece citada con frecuencia como el factor predominante (57% de los casos).

CARTERA Y OBJETIVOS

Entre 2005 y 2014, el Grupo BID aprobó 466 operaciones con IF por un total de US\$17.000 millones, cifra que representa alrededor del 14% del total de aprobaciones del Grupo entre esos mismos años. Durante ese período, las aprobaciones promediaron US\$1.700 millones por año, aumentando brevemente a US\$3.700 millones por año en 2008 y 2009 durante la crisis financiera mundial. El financiamiento estaba dividido prácticamente por igual entre préstamos CGS a entidades públicas (por lo general bancos de desarrollo de segundo piso, o IF de segundo piso) y préstamos SGS a IF privados. El financiamiento se concentraba en los países de mayor ingreso, y cerca de la mitad estaba destinada a dos países, a saber, Brasil y México. Más de cuatro quintos correspondían a

préstamos preferentes y 13% eran préstamos-garantías híbridos, en tanto que las garantías puras, los préstamos subordinados y los instrumentos de capital se usaban muy poco. Se desembolsaron dos tercios de los montos aprobados; la mayoría de los fondos que no se desembolsaron eran líneas para liquidez aprobadas durante la crisis financiera y garantías utilizadas para imprevistos.

Las operaciones con IF se centraban en seis grandes líneas de productos: financiamiento de PYME (46% de los montos aprobados); financiamiento para la vivienda (19%); financiamiento al comercio exterior, mayormente a través del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, o TFFP (13%); mecanismos de financiamiento que suministraban liquidez a IF a través del Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (12%); financiamiento verde (8%); y arrendamiento financiero y factoraje (2%).

OVE no encontró una única estrategia del Grupo BID para las operaciones con IF; en cambio, las distintas ventanillas del Grupo establecían sus propios objetivos. Los objetivos estratégicos se establecían más o menos formalmente en documentos de todo tipo —cartas constitutivas, mandatos, marcos sectoriales, estrategias de país, planes de negocio, programas y directrices. En los documentos de aprobación de los proyectos y en los contratos se establecían los objetivos de las operaciones individuales.

Los objetivos de las operaciones con IF se establecían a tres niveles: IF, beneficiarios finales y Grupo BID. Un objetivo importante era el de ampliar el acceso a financiamiento para los beneficiarios escogidos como meta. Las operaciones con IF también buscaban mejorar el desempeño y la sostenibilidad de los IF clientes y, en menor medida, mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, promover la innovación y mejorar el desempeño de los beneficiarios. Por último, el Grupo BID también estableció objetivos para sí mismo en relación con las operaciones con IF, incluidos los de labrarse una posición de liderazgo en ALC, establecer conocimientos y relaciones y lograr rentabilidad.

SELECCIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OPERACIONES CON IF

Solamente un quinto de las estrategias de país del BID correspondientes al período de la evaluación incluía el sector financiero como prioridad, incluso allí donde el Grupo BID tenía importantes operaciones con IF. Tres cuartos de las aprobaciones de IF se registraban en países en cuya estrategia de país el sector financiero no estaba incluido como prioridad, lo cual reflejaba en parte la atención relativamente pequeña prestada en esas estrategias a las actividades del sector privado, así como la limitada colaboración entre las ventanillas de operaciones CGS y operaciones SGS en el Grupo BID.

La falta de diagnóstico de los temas de acceso a financiamiento a nivel de país impedía hacer una selección estratégica de las operaciones con IF. En consecuencia, casi la mitad de las operaciones SGS se originaba de manera oportunista en respuesta a las solicitudes de los clientes, a menudo durante reuniones del Grupo BID con clientes en eventos periódicos



Las operaciones IF se enfocaron en seis líneas de productos de las cuales el financiamiento para PYME representó el 46%.
© BID

del sector bancario. Las autoridades nacionales solían pedir operaciones CGS para promover finalidades de políticas públicas en sus países. Ante la falta de finalidades estratégicas fundamentales para las operaciones con IF o de un proceso formal para asignar esas operaciones entre las diferentes ventanillas, éstas se aproximaban a los mismos clientes, a veces compitiendo entre sí. Casi un cuarto de los IF recibían financiamiento de al menos dos ventanillas, registrándose el mayor traslape en ese sentido entre SCF y la CII. Tres de los IF de segundo piso que recibían apoyo de CMF también recibían financiamiento de las ventanillas de operaciones SGS, y los IF atendidos por medio de operaciones sin esa garantía a veces también eran atendidos indirectamente a través de operaciones CGS.

La CII y especialmente SCF se centraban principalmente en los bancos más grandes de cada país. SCF aprobaba operaciones con bancos que, en promedio, ocupaban el tercer lugar del país en cuanto a activos, en tanto que las operaciones de la CII se realizaban en promedio con el quinto banco más grande. El hecho de trabajar con los principales IF respondía en parte a consideraciones de riesgo crediticio y de costo, con poco enfoque en la competencia, a pesar de que todos los sistemas financieros de ALC exhiben señales de una competencia limitada.

Alrededor de 28% de las operaciones del Grupo BID con IF incluían asistencia técnica. La mayoría de la asistencia técnica estaba relacionada con el financiamiento de CMF al sector público. Al igual que en otras instituciones de financiamiento para el desarrollo, la asistencia técnica del Grupo BID podría ofrecerse en modalidad remunerada, pero hasta ahora el Grupo la ha proporcionado a título gratuito, sin consideración acerca del grado en el cual ha financiado un bien público o privado. Como a menudo dicha asistencia está financiada por los donantes y puede ser de acceso difícil y lento, muchos oficiales de inversión, presionados para alcanzar metas de volumen financiero, informan que la obvian totalmente.

Por lo general, el análisis de las operaciones con IF para su elegibilidad se basaba en sus méritos individuales, y solamente la CII actuaba con una visión de cartera. Las ventanillas de operaciones SGS analizaban activamente a los IF de primer piso, en tanto que CMF delegaba ese análisis previo con debida diligencia a los IF de segundo piso. Ello podía llevar a que IF de segundo piso utilizaran fondos del Grupo BID para financiar a IF de primer piso que no recibirían financiamiento por parte de las ventanillas de operaciones del Grupo SGS. Las ventanillas de operaciones SGS establecían precios acordes con el mercado, en tanto que las de operaciones CGS utilizaban un precio uniforme bajo, potencialmente financiando con ello a IF y sus beneficiarios. CMF ofrecía a los IF de segundo piso plazos más prolongados que los que ofrecían las ventanillas de operaciones sin garantía a los bancos comerciales o IF de primer piso, si bien la falta de datos impidió a OVE rastrear los plazos ofrecidos a los bancos por los IF de segundo piso clientes. En algunos casos, el Grupo BID utilizó incentivos (en su mayoría financieros) para alentar a los IF a cumplir ciertas condiciones, práctica que también usan algunas otras instituciones de financiamiento para el desarrollo.

El Grupo BID estructuraba la mayoría de las operaciones con IF procurando rastrear el uso de sus recursos, a pesar de la fungibilidad de los recursos de financiamiento dentro de los IF. Para la mayoría del financiamiento, todas las ventanillas del Grupo BID establecían ciertos criterios de elegibilidad y exigían que los IF presentaran una lista de proyectos que cumplirían dichos criterios. Los IF clientes le dijeron a OVE que, de entre su base de clientes más amplia, seleccionaban los proyectos que pensaban que cumplirían los criterios del Grupo BID. Si el Grupo rechazaba alguno de esos proyectos (por ejemplo, debido a preocupaciones ambientales y sociales), los IF clientes lo reemplazaban, aunque ya se lo hubiera financiado. La atención prestada al desempeño de las carteras globales variaba entre las ventanillas SGS (tal que la CII hacía menos hincapié en dichas carteras, SCF empezó a rastrearlas recientemente, y el FOMIN y OMJ las han rastreado en general), en tanto que el financiamiento CGS siguió centrándose principalmente en rastrear el uso de los recursos del Grupo BID.

Tanto en las ventanillas del sector público como en las del sector privado, las operaciones con IF se tramitaban con mayor rapidez que las operaciones con entidades que no eran IF, lo cual contribuía mucho a la eficiencia general del Grupo BID. El número de días corridos desde la evaluación inicial o la propuesta hasta la aprobación era sistemáticamente menor para las operaciones con IF que para las operaciones con entidades que no eran IF, registrándose solamente una excepción muy breve en el ápice de la crisis financiera. Asimismo, las grandes operaciones con IF se tramitaban más rápidamente que las operaciones de tamaño similar con entidades que no eran IF. Pese a ello, los IF clientes siguen no estando muy satisfechos con los tiempos de tramitación del Grupo BID.

Al igual que otros aspectos del diseño y la ejecución de proyectos, las salvaguardias ambientales y sociales eran objeto de un manejo diferente por las distintas ventanillas del Grupo BID y OVE constató falencias sustanciales en algunos casos. Si bien el BID y la CII tienen políticas ambientales y sociales diferentes, ambas entidades exigen claramente que todas sus operaciones sean ambientalmente sostenibles, no provoquen daños a las comunidades locales y el medio ambiente e, idealmente, que arrojen beneficios ambientales y sociales. El BID y el FOMIN aplicaban esos requisitos de manera restringida al uso específico de los recursos de las operaciones del BID. Ello alentaba una selección interesada de proyectos, tal que los IF seleccionaban los que entrañaban menos riesgos ambientales y sociales para asignarlos a la cartera financiada por el BID. Por el contrario, la CII alentaba a los IF a aplicar el sistema de gestión ambiental y social a la cartera pertinente más amplia y analizaba los potenciales riesgos ambientales y sociales de dicha cartera durante el proceso de debida diligencia. Para las inversiones de capital o los préstamos subordinados, la CII exigía que el sistema de gestión ambiental y social se aplicara a toda la cartera de los IF.

Los IF debían presentar medidas de mitigación de riesgos en función de su propia categorización de las operaciones como de riesgo bajo, mediano y alto, pero los requisitos ambientales y sociales aplicados no estaban sistemáticamente a la altura del riesgo. El financiamiento al comercio exterior se clasificaba automáticamente como de

riesgo bajo, pero OVE encontró transacciones de comercio que conllevaban riesgos ambientales y sociales elevados, especialmente en sectores de alto riesgo con grandes empresas. Además, las prácticas de clasificación y mitigación de riesgos de los IF de segundo piso no siempre cumplían las finalidades de la política de salvaguardias del BID, especialmente cuando llevaban a cabo proyectos de infraestructura ecológica de gran escala. Asimismo, la supervisión del Grupo BID acerca del desempeño de los IF en materia de salvaguardias era limitada, pues con frecuencia dichos intermediarios no proporcionaban siquiera información básica.

En algunos casos, el Grupo BID pudo fortalecer la capacidad del sistema más amplio de gestión ambiental y social de una gama de IF, pero rara vez intentó hacerlo a los niveles de país o regional. La Semana de la Sostenibilidad promovida por la CII parece haber tenido mucho éxito en cuanto al establecimiento de capacidad relativa al sistema de gestión ambiental, y en el marco de operaciones de financiamiento verde se brindó apoyo a IF en la elaboración de políticas ambientales y sociales y la implantación de un sistema de gestión ambiental y social. CMF también brindaba orientación a algunos IF de segundo piso conforme los mismos estaban elaborando un sistema de gestión ambiental y social e implantando mecanismos adecuados de mitigación de riesgos ambientales y sociales para IF. Los IF manifestaron apreciación por las operaciones de cooperación técnica que fortalecían la capacidad del sistema de gestión ambiental y social, si bien a veces las cooperaciones técnicas intervenían en una etapa relativamente avanzada, especialmente cuando se planteaban cuestiones de incumplimiento. Las relaciones a más largo plazo del Grupo BID con IF también ayudaron a establecer sistemas de gestión ambiental y social más fuertes. En términos globales, la encuesta de OVE a IF clientes constató que 36% de los IF que recibían asistencia técnica consideraban que la contribución más sólida de dicha asistencia técnica era la de fortalecer los sistemas de gestión ambiental y social y establecer carteras operativas de financiamiento verde.

Pese a las mejoras registradas con el tiempo en la arquitectura de evaluación de proyectos del Grupo BID, el tema medular de cómo medir los resultados de las operaciones con IF no se abordó de manera efectiva. La idea de rastrear subpréstamos específicos financiados por préstamos del Grupo BID es conceptualmente errónea, habida cuenta de la fungibilidad de recursos en los IF. La presentación de información sobre resultados para las operaciones con IF analizadas por OVE era deficiente, si bien mejoró en cierta medida cerca del final del período cubierto por la evaluación. En particular, las operaciones CGS correspondientes a IF de segundo piso a menudo carecían de información básica sobre los resultados de los IF que habían recibido fondos del Grupo BID, e incluso sobre los términos de la concesión de subpréstamos a IF (por ejemplo, plazos, tasas de interés). La presentación de información también variaba mucho entre los distintos mecanismos delegados, resultando especialmente limitada para el TFFP. Las lecciones aprendidas no se captaban de manera sistemática, si bien recientemente el Grupo BID se ha esforzado más por promover la difusión y utilización del conocimiento institucional a fin de mejorar las operaciones futuras.

Los incentivos dentro del Grupo BID estaban sesgados hacia metas a corto plazo y financieras. Cuando se les pidió que priorizaran los incentivos percibidos durante la selección y el diseño de operaciones con IF, los oficiales de inversión los clasificaron como sigue: primero, mitigación de riesgos; segundo, necesidad inmediata del IF en cuanto a financiamiento por parte del Grupo BID; y tercero, volúmenes de aprobación y, en algunas ventanillas, desembolsos. De hecho, algunos oficiales de inversión mencionaron incentivos para generar volúmenes a través de grandes operaciones con IF en lugar de varias pequeñas. Por último, algunos oficiales de inversión de SCF, OMJ y el FOMIN señalaron los incentivos creados por el prestigio que confiere el haber encabezado una operación muy innovadora y se refirieron asimismo al nivel de reconocimiento que supone el ser conocidos como expertos sobre un tema o un país.

RESULTADOS: FINANCIAMIENTO DE LOS BENEFICIARIOS PERTINENTES

Más de un cuarto del volumen total de US\$15.000 millones (excluidas las líneas para liquidez) aprobado en el marco de operaciones con IF no se desembolsó. Para finales de 2014, fecha de corte el análisis de la presente evaluación, SCF no había desembolsado alrededor de la tercera parte del volumen de aprobación, del que la mayoría (US\$400 millones) correspondió a una operación de garantía parcial de crédito cancelada. Esto excluye las líneas de comercio de SCF pues no todas ellas estaban destinadas a desembolsarse. De 100 líneas de comercio de SCF aprobadas en el marco del TFFP que ofrecían garantías o préstamos inicialmente no comprometidos, 12 no se habían firmado y otras 19 se habían firmado pero no se usaron. OMJ no había desembolsado el 39% de su volumen de aprobación, si bien ello incluía varias operaciones aprobadas recientemente que tienen desembolsos pendientes. Solamente la CII y CMF (excluidas las líneas para liquidez) tuvieron tasas de desembolso superiores al 80%.

Para los préstamos que se desembolsaron, el Grupo BID informó haber alcanzado el número previsto de beneficiarios finales y haber dado cuenta de los recursos proporcionados, si bien con un nivel de logro que difería entre los distintos productos. El Grupo BID por lo general establecía determinados criterios de elegibilidad y exigía que los IF presentaran una lista de proyectos que los cumplieran. La mayoría de las operaciones para vivienda (85%) cumplieron o excedieron sus metas en cuanto al número de beneficiarios. A su vez, cerca de 60% de las operaciones de arrendamiento financiero y factoraje, 50% de las de financiamiento de PYME y 25% de las de financiamiento verde presumiblemente alcanzaron o excedieron sus metas. Las líneas de comercio no tenían metas preestablecidas. Como el producto de las operaciones del Grupo BID por lo general se usaba para conceder subpréstamos, un número menor de beneficiarios se traducía en un tamaño mayor de los subpréstamos. Por ejemplo, las operaciones de financiamiento de PYME alcanzaron solamente a alrededor de la mitad del número buscado de beneficiarios, con un tamaño de préstamo promedio dos veces mayor que el previsto. En términos generales, las operaciones del Grupo BID con IF alcanzaron supuestamente a unas 530.000 empresas y 300.000 personas entre 2005 y 2014 – cifras que representan alrededor de 4% de las micro, pequeñas y

medianas empresas (MIPYME) y 2% de los propietarios de su vivienda en ALC. Esas estimaciones difieren de las metas de la visión de que informó SCF, que a veces daban cuenta de la totalidad de la cartera pertinente de los IF clientes.

Sin embargo, como ya se indicó, la fungibilidad del dinero hace prácticamente imposible atribuir el financiamiento de beneficiarios específicos al Grupo BID, por lo cual las listas y estimaciones de beneficiarios no son fiables. A fin de mitigar las implicaciones de la fungibilidad del dinero, OVE usó tres medidas representativas para evaluar los resultados de las operaciones con IF: (i) aumentos de las carteras pertinentes; (ii) aumento de la proporción de la cartera pertinente en el IF; y (iii) aumento en comparación con el mercado.

- En relación con la primera medida, solamente un cuarto de las operaciones con IF (excluido el TFFP) buscaba aumentar las carteras pertinentes de dichos intermediarios y menos del 10% establecía una meta específica. En casi tres cuartos de los casos no se hacía un rastreo de las carteras pertinentes de los IF, y las definiciones de esas carteras (por ejemplo, PYME) por dichos intermediarios diferían de las del Grupo BID. Sin embargo, OVE calculó que 86% de los IF clientes aumentaron sus carteras pertinentes, si bien en 16% de las operaciones el incremento fue menor que el financiamiento proporcionado por el Grupo BID. La atribución al Grupo BID fue evidente solamente en las operaciones con IF pequeños y en aquellas en las cuales la inversión del Grupo BID representaba una proporción importante de la cartera pertinente. Si bien la cartera pertinente aumentó en casi todas las operaciones con IF, en el caso de los IF grandes la relación entre la inversión del Grupo BID y el crecimiento de la cartera pertinente a menudo era demasiado pequeña como para marcar una diferencia notable. En siete casos excepcionales, las carteras pertinentes duplicaron su tamaño cada año durante el período de inversión del Grupo BID y el crecimiento fue considerablemente mayor que las inversiones del Grupo. Se trató de operaciones para vivienda o de financiamiento verde en las que las inversiones del Grupo BID representaban una parte importante de la cartera pertinente.
- En relación con la segunda medida, la proporción de la cartera pertinente dentro de la cartera total de los IF aumentó en menos de la mitad de las operaciones. Si bien potencialmente basado en distintos factores, ello podría ser signo de una falta de alineación entre las prioridades estratégicas del Grupo BID y las de los IF clientes en cuanto a la línea de negocio a la que se brindaba apoyo. Por línea de producto, solamente las carteras de financiamiento verde y de vivienda exhibieron aumentos en sus proporciones de las carteras totales de los IF en la mayoría de las operaciones. El crecimiento tendía a ser mayor cuando el Grupo BID financiaba una parte más grande (más del 5%) de la cartera pertinente. Es posible que factores externos tales como la demanda del mercado también hayan afectado el crecimiento de las carteras pertinentes, pese tanto al apoyo del Grupo BID como al interés de los IF.

- En relación con la tercera medida, no fue posible efectuar una comparación sistemática con los mercados de los IF debido a limitaciones de datos, pero allí donde se contaba con datos disponibles —para Perú y México— se pudo constatar que los IF clientes del Grupo BID registraron en sus carteras pertinentes un crecimiento mayor que los no clientes. En Perú, las carteras de MIPYME de los IF clientes del Grupo BID aumentaron en promedio mucho más que las carteras de MYPYME de otros IF, lo cual denota cierta convergencia de finalidades entre el Grupo BID y los IF clientes, así como éxito en su consecución. La cartera de vivienda del mayor IF cliente del Grupo BID en México (que representa 85% de la cartera de vivienda del Grupo en dicho país) y la del cliente de OMJ en el ámbito de la vivienda en Perú también crecieron más rápido que el mercado.

RESULTADOS: FORTALECIMIENTO DE LOS IF, LOS MERCADOS Y LOS BENEFICIARIOS FINALES

Por su misma naturaleza, las operaciones con IF afectan la combinación de financiamiento y la diversificación de los IF clientes, especialmente el calce entre pasivos y activos a largo plazo. Los IF clientes se manifestaron muy satisfechos con el plazo del financiamiento proporcionado por el Grupo BID, si bien la medida en la que éste afectó realmente la combinación de financiamiento de dichos intermediarios no está clara, pues en la mayoría de los casos el financiamiento proporcionado por el Grupo BID era una parte pequeña del financiamiento a largo plazo del IF. Durante el período cubierto por la evaluación hubo amplia liquidez en ALC y OVE constató que los IF clientes aumentaron su financiamiento a largo plazo como proporción del financiamiento total en consonancia con el resto de los IF de la región de ALC, pasando de 8%-9% en 2004 a 12%-13% en 2014. Los IF clientes también mejoraron su desempeño financiero, al igual que lo hizo el resto del mercado de IF de la región.

Los impactos del Grupo BID en el desempeño de los IF fueron mayores en los pocos casos en los que el mismo proporcionó capital o deuda subordinada. Alrededor de 9% de todas las operaciones del Grupo BID con IF incluían financiamiento mediante capital o financiamiento subordinado (cuasicapital). Si bien el tamaño del financiamiento proporcionado por el Grupo BID mediante capital era por lo general menor que su financiamiento por medio de préstamos preferentes, representaba una proporción mucho mayor del capital de los IF clientes que los préstamos preferentes equivalentes hubieran representado en la deuda de los clientes. Por medio de instrumentos de capital y préstamos subordinados, el Grupo BID ayudó a los IF a fortalecer sus bases de capital y aumentar o mantener su concesión de financiamiento. Eso también hizo que a los IF les resulte más fácil captar otros fondos.

En unos pocos casos, OVE constató un importante apoyo del Grupo BID para la innovación. Por ejemplo, la innovación era el elemento medular del apoyo del BID al financiamiento verde en Colombia y México. El FOMIN ayudó a establecer un mercado viable de factoraje en Nicaragua mediante el suministro de financiamiento

y asistencia técnica a la primera empresa dedicada puramente al factoraje en dicho país. El Grupo BID también involucró a “agentes de cambio”, ya sea IF o entidades colectivas, como asociaciones bancarias o alianzas mundiales. En todos los casos, la coordinación de los sectores público y privado fue crucial para el éxito.

Hay información limitada acerca de los efectos del financiamiento proporcionado por el Grupo BID sobre los beneficiarios, especialmente en relación con las tasas de interés activas. Al usar el mecanismo de IF, el Grupo BID deja en manos de éstos las decisiones crediticias, incluidas las condiciones de otorgamiento del crédito. En ese contexto, el Grupo rara vez recababa información sobre las condiciones crediticias, especialmente las tasas de interés para los beneficiarios finales. Lo mismo ocurre con las operaciones CGS a través de IF de segundo piso, para las que el Grupo BID recabó datos relativos a las tasas de interés sobre los subpréstamos en muy pocos casos (menos de 10%) y mayormente por iniciativa de algunos oficiales de inversión. En cambio, las operaciones con IF sí incluían metas en cuanto a plazos mínimos para los subpréstamos, que se cumplieron en la mayoría de los casos.

Además de líneas de crédito, las operaciones con IF abordaban ocasionalmente barreras al acceso a financiamiento mediante la creación de productos estandarizados o escogiendo como meta a nuevos segmentos de beneficiarios. Un ejemplo es el de la iniciativa Banca para Empresarias (Women entrepreneurshipBanking), en la que el Grupo BID creó un producto especializado para IF a fin de abordar las necesidades de las pequeñas empresas dirigidas por mujeres. El Grupo también brindó cierto apoyo a IF para mejorar las evaluaciones de riesgo de los mismos y la financiabilidad de nuevos clientes, así como para desarrollar líneas de negocio como el financiamiento verde.

Hay poca información acerca del efecto que un mejor acceso a financiamiento tiene sobre el desempeño de las PYME, si bien en algunas evaluaciones de impacto se constataron efectos positivos. En un estudio de CMF sobre el financiamiento de una IF de segundo piso colombiana, se constataron grandes efectos positivos en la producción, el empleo, la inversión y la productividad de las empresas en los cuatro años siguientes al primer préstamo del Grupo BID y se comprobó que los efectos eran más sostenibles cuando las empresas recibían crédito a largo plazo. En la evaluación realizada por OVE en 2014 acerca del apoyo a empresas en Brasil se constató que el impacto en el empleo era aún más grande y sólido cuando el crédito se combinaba con actividades de consultoría de negocios. En un análisis de la literatura se comprobó que en general el impacto del acceso a financiamiento era en general positivo, si bien a menudo ambiguo, según tanto el indicador analizado como la metodología seguida. Hay algunas pruebas empíricas de que el acceso a financiamiento aumenta las oportunidades de generación de empleo y de exportación de las empresas receptoras, pero para la mayoría de las demás variables los resultados no son tan claros.

RESULTADOS: RENTABILIDAD Y FUNCIÓN DEL GRUPO BID

En la evaluación se constató que las operaciones con IF, especialmente las realizadas con IF grandes, eran factores de contribución clave a la rentabilidad del Grupo BID. En cuanto al ingreso, los márgenes brutos de interés promedio para las operaciones con IF eran equivalentes a los de otros tipos de operaciones del Grupo BID. Sin embargo, unos costos de originación y administración más bajos, sumados a provisiones también más bajas para pérdidas en préstamos debido a un riesgo crediticio menor, convirtieron las operaciones con IF en un factor propulsor crítico de la rentabilidad del Grupo. Como esos costos eran en cierta medida fijos, las operaciones de mayor tamaño, que también solían involucrar a IF más grandes, eran las más rentables.

También queda claro que el Grupo BID se ha labrado una presencia entre los IF de ALC que en conjunto poseen 45% de los activos bancarios totales de la región y se ha posicionado como un sólido socio en el ámbito del desarrollo para los IF. Inicialmente, solo la CII y el FOMIN trabajaban directamente con IF, en tanto que el BID no tuvo ninguna actividad directa con IF hasta principios de la década del 2000. A lo largo del período cubierto por la presente evaluación, el Grupo BID fue en pos de ese mercado de manera muy activa y logró posicionarse como un socio multilateral sólido para más de 200 IF en ALC. Al Grupo BID también se lo reconoce por su gran poder de convocatoria, que reúne en numerosos eventos de alto nivel a IF de ALC y otras entidades relacionadas con el acceso a financiamiento. No obstante, los clientes entrevistados para esta evaluación aludieron a la necesidad de que el Grupo BID refuerce su presencia local y su capacidad de respuesta a las necesidades del mercado.

RECOMENDACIONES

Sobre la base de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene cinco recomendaciones para complementar la fusión hacia afuera y otras acciones del Grupo BID y en última instancia aumentar la eficacia de sus operaciones con IF. Como actualmente ninguna de las instituciones de financiamiento para el desarrollo implementa todas esas prácticas, la combinación de estas recomendaciones busca posicionar al Grupo BID como líder en operaciones con IF.

Recomendación 1: Elaborar y poner en práctica un enfoque estratégico significativo a nivel de todo el Grupo BID para el trabajo a través de IF. Podría tratarse de una nueva estrategia a nivel de todo el Grupo BID o un documento de marco sectorial potenciado, cuya elaboración y aprobación debería correr por cuenta conjunta de los tres cuerpos rectores (BID, CII y FOMIN), y que debería estar acompañada de un marco de resultados significativo, con metas cuantificables, rendiciones de cuenta específicas, recursos adecuados (presupuestos y personal) y una presentación periódica de información sobre su ejecución. La finalidad de la estrategia ha de ser

la de brindar orientación al Grupo BID en la selección de IF e instrumentos que tengan posibilidades de efectuar el mayor aporte al desarrollo. Como mínimo, debería abordar los siguientes temas:

- qué criterios han de regir la selección de IF para brindarles apoyo y cuándo debería el Grupo BID trabajar a través de IF de segundo piso
- en qué condiciones y bajo qué términos se justifica el financiamiento a IF del sector público con la utilización de una garantía soberana
- en qué condiciones resultan adecuados para el apoyo del Grupo BID a IF tipos alternativos de instrumentos (tales como capital, garantías o cooperación técnica)
- en qué condiciones y por medio de qué instrumentos el Grupo BID ha de procurar proporcionar asistencia complementaria a los sectores público y privado – por ejemplo, para el fortalecimiento de la competencia o de los marcos normativos a la vez (o en lugar) de suministrar apoyo directo para liquidez a los IF.

Recomendación 2: Integrar mejor en las estrategias de país el trabajo con IF en todo el Grupo BID. Los temas atinentes al desarrollo financiero y el acceso a financiamiento son específicos en función del país y el enfoque del Banco ha de estar adaptado a las situaciones de los distintos países, teniendo en cuenta al mismo tiempo el hecho de que, por naturaleza, el apoyo del Grupo responde a la demanda. El nuevo proceso de las estrategias de país, con su detallado diagnóstico en las primeras etapas, brinda al Grupo BID la oportunidad de abordar el acceso a financiamiento como tema transversal del ámbito del desarrollo. Un enfoque integral de país en los temas atinentes al acceso a financiamiento, incluidos el nivel de competencia en el sector financiero y las razones subyacentes de que dicho acceso sea limitado, permitiría al Grupo BID adquirir una perspectiva más profunda acerca de la dinámica de los mercados financieros en un país y los efectos potenciales de varios tipos de operaciones con IF sobre esos mercados y sobre el desarrollo en términos más amplios. También ha de llevar a la utilización de los instrumentos más adecuados. Las líneas de crédito —sean públicas o privadas— serán más indicadas en los casos en que la principal restricción para el desarrollo sea la liquidez, en tanto que otros instrumentos podrán resultar más idóneos para ayudar a los países a abordar otros temas.

Recomendación 3: Buscar maneras de generar ingresos para el Grupo BID que faciliten el uso de una gama más amplia de instrumentos. El ingreso sustancial que el Grupo BID obtiene de las operaciones con IF crea incentivos para usar ese instrumento incluso si no aborda las principales restricciones al acceso a financiamiento en el país. De cara al futuro, será importante que el Grupo BID identifique la manera de financiar instrumentos diferentes a los préstamos, pues en muchos casos la cooperación técnica puede ser el instrumento de mayor potencial de aporte al desarrollo. Los servicios remunerados, las contribuciones de donantes y los paquetes que agrupan asistencia

técnica con financiamiento o inversiones de capital son opciones para considerar. El apoyo para la estandarización de productos financieros en ALC también puede ayudar al Grupo BID a generar ingresos por concepto de comisiones y liberar recursos para el suministro de apoyo complementario distinto del financiamiento.

Recomendación 4: Fortalecer el seguimiento y la evaluación y la rendición de cuentas del Grupo BID por el logro de resultados mediante la creación y aplicación de incentivos e instrumentos adecuados. Los instrumentos de seguimiento y evaluación han de rastrear fiable y sistemáticamente el logro de los efectos directos de las operaciones con IF y facilitar su notificación a la Administración y el Directorio. En lugar de tratar de rastrear recursos del BID vinculándolos a préstamos individuales a IF, lo cual no tiene sentido en vista de la fungibilidad del dinero, el Grupo BID ha de procurar medir el efecto de su actuación sobre las carteras pertinentes de los IF, idealmente en comparación con un contrafactual. El seguimiento será más exacto y estará alineado con las prioridades estratégicas del IF si las categorizaciones usadas para el seguimiento y la evaluación por parte del Grupo BID se basan en las definiciones del propio IF – por ejemplo, sobre qué constituye una PYME. Un sólido seguimiento por parte del Grupo BID debería ir más allá del cumplimiento de las disposiciones contractuales de las operaciones con IF, para ayudar a dichos intermediarios a fortalecer los procesos de negocio, compartiendo experiencias y prácticas óptimas entre los IF. De manera periódica se pueden usar estratégicamente evaluaciones de impacto profundas para colmar las brechas de conocimiento.

Recomendación 5: Examinar y fortalecer la manera en que las salvaguardias ambientales y sociales se aplican a las operaciones con IF. Vista la fungibilidad de los recursos a nivel de IF, en la mayoría de los casos no tiene sentido aplicar salvaguardias solamente a proyectos específicos “financiados” por el Grupo BID. En cambio, el Grupo ha de centrarse en la elaboración y aplicación de sistemas ambientales y sociales a nivel de IF, especialmente en tanto sean de aplicación para la cartera pertinente. También ha de brindar apoyo y supervisión adecuados para asegurarse de que sus propias políticas ambientales y sociales se cumplan, adaptándolas según sea necesario para que respondan a los objetivos especializados y los riesgos de distintas líneas de negocio.



Esta evaluación se centra en las operaciones con IF, un instrumento que el Grupo BID utiliza para aumentar el acceso a financiamiento en ALC mediante el suministro de crédito por parte de IF reglamentados (mayormente bancos comerciales) a los beneficiarios pertinentes.

© BID

1 Enfoque y Modalidad de la Evaluación

En la presente evaluación se valoran las inversiones efectuadas por el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) a través de Intermediarios Financieros (IF) entre 2005 y 2014. La evaluación se centra en las operaciones con IF, un instrumento que el Grupo BID utiliza para aumentar el acceso a financiamiento en ALC mediante el suministro de crédito por parte de IF reglamentados (mayormente bancos comerciales) a los beneficiarios pertinentes¹. El Grupo BID hizo un uso muy intensivo de dicho instrumento durante ese período, habiendo aprobado 466 operaciones con IF por más de US\$17.000 millones.

Esta es la primera evaluación integral realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) acerca de las operaciones con IF². Cubre las operaciones con IF gestionadas por todas las ventanillas del Grupo BID entre 2005 y 2014. Dichas ventanillas comprenden tres divisiones del BID: (i) Mercados de Capital e Instituciones Financieras (CMF), dentro del Departamento de Instituciones para el Desarrollo; (ii) Mercados Financieros, dentro del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF); y (iii) la iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ)³. Además, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) también tienen operaciones con IF.

La evaluación se presenta en un momento crítico para el Grupo BID, con la consolidación de la CII, SCF y OMJ en una CII ampliada (“Nueva Corporación”)⁴. La fusión procura abordar la fragmentación organizacional derivada de la existencia de mandatos superpuestos y de diferentes balances generales, estructuras de gobernanza y modelos operativos. También busca mejorar las sinergias entre las actividades de los sectores público y privado.

Las operaciones con IF han desempeñado, y es probable que sigan desempeñando, una función clave dentro del Grupo BID. Se consideran como un mecanismo costo-efectivo para alcanzar un gran número de beneficiarios pertinentes⁵. También son una fuente de



Las operaciones con IF brindan principalmente financiamiento a IF en términos favorables con la expectativa de que dichos intermediarios estarán en mejores condiciones de atender a los beneficiarios pertinentes.
© IDB

ingresos importante y relativamente estable para el Grupo BID y por ende revisten importancia para su sostenibilidad financiera y crecimiento⁶. En años recientes, las operaciones con IF representaron más del 40% de las operaciones del Grupo BID SGS y seguirán desempeñando una parte importante⁷. A su vez, también es probable que las operaciones con IF grandes sigan desempeñando una función clave en cuanto a permitir llegar a un amplio espectro de beneficiarios y mantener los desembolsos —y por ende los resultados financieros— bien encaminados en los ámbitos de las operaciones SGS y con dicha garantía.

A. ACCESO A FINANCIAMIENTO EN ALC

Los préstamos del Grupo BID a IF buscan alcanzar a beneficiarios sub-atendidos, incluidos los exportadores y los importadores, los compradores de viviendas y las empresas que buscan realizar inversiones verdes. Todos ellos son importantes para el crecimiento y el desarrollo de la región⁸. En general, las pequeñas empresas son menos productivas que las medianas y grandes empresas y el limitado acceso al crédito puede impedir el aumento de la productividad⁹. En ALC, las importaciones y las exportaciones —25% y 23% del PIB, respectivamente— están a la zaga de las de la mayoría de las demás regiones¹⁰. Alrededor de 36% de las familias de ALC viven en viviendas deficientes, pese a lo cual el financiamiento hipotecario promedia solamente 5,5% del PIB (en comparación con 60% en las economías desarrolladas)¹¹. Y los inversionistas pueden enfrentar fallas de mercado (por ejemplo, mercados faltantes, asimetrías de información) que llevan a un nivel de inversión en infraestructura ecológica menos que óptimo desde el punto de vista social, según se analiza en mayor detalle en una evaluación conexas de OVE¹². En el Anexo II se profundiza en detalles sobre la importancia económica de esos beneficiarios.

Entre los IF, los bancos comerciales son el principal proveedor de crédito a empresas del sector privado en ALC. El crédito al sector privado promedia alrededor del 40% del PIB de ALC. Cerca del 85% de ese crédito es otorgado por unos 1000 a 1200 IF reglamentados que operan en la región, de los que unos 800 son bancos comerciales de carácter integral. Unas 1500 entidades financieras no reglamentadas representan el 15% restante del crédito formal total al sector privado en ALC¹³. Los proveedores de crédito informal también operan en algunos países, pero los datos al respecto son escasos.

Las operaciones del Grupo BID con IF en los sectores público y privado se realizan a través de canales diferentes (Gráfico 1.1). Las operaciones en el sector público, que son gestionadas por CME, en general llegan a los IF de manera indirecta, primeramente canalizando recursos a través de bancos de desarrollo públicos (IF de segundo piso) y obteniendo una garantía soberana de los gobiernos de los países. Todas las otras ventanillas otorgan financiamiento SGS directamente a los IF. En todos los casos, los IF son los que toman las decisiones de otorgamiento de crédito y los que por lo general asumen el riesgo crediticio de los beneficiarios finales.

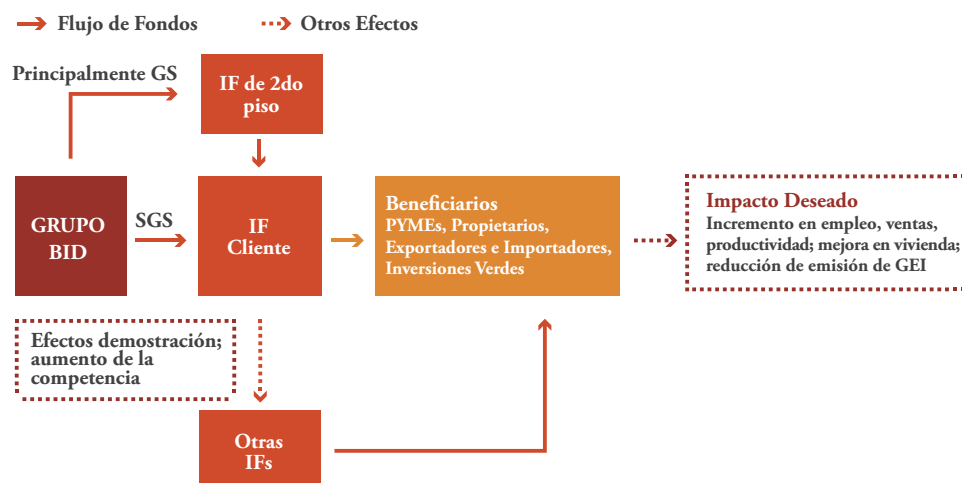


GRÁFICO 1.1

Flujo estilizado de una
operación IF

Muchos factores afectan el acceso a financiamiento en los países de ALC. En el ámbito de la oferta, las potenciales restricciones comprenden una liquidez limitada (especialmente para financiamiento a más largo plazo), asimetrías de información (que pueden afectar las percepciones de riesgo), falta de conocimiento acerca de cómo atender a determinados segmentos de mercado y falta de competencia (que se traduce en tasas de interés más altas). Los factores institucionales —tales como entornos normativos deficientes, protecciones inadecuadas para el acreedor y falta de información crediticia— también pueden trabar el crecimiento de los mercados crediticios.

Las operaciones con IF pueden abordar solamente algunas de esas barreras. Las operaciones con IF brindan principalmente financiamiento a IF en términos favorables (especialmente plazos más prolongados), con la expectativa de que dichos intermediarios estarán en mejores condiciones de atender a los beneficiarios pertinentes. En menor medida, las operaciones con IF también proporcionan garantías para inducir a dichos intermediarios a otorgar crédito a ciertos beneficiarios o tipos de proyectos que revisten interés para el Grupo BID. Por último, algunas operaciones con IF se centran en fortalecer a los IF clientes por medio de inversiones de capital o de asistencia técnica. Sin embargo, otros tipos de instrumentos del Grupo BID resultan más adecuados para abordar otras barreras que limitan la concesión de crédito a los beneficiarios pertinentes, tales como marcos normativos problemáticos o bien la escasa solvencia crediticia de los prestatarios potenciales (ver el Cuadro 1.1). Por ejemplo, la encuesta a IF clientes efectuada por OVE mostró que más de la mitad (59%) de los mismos percibían a la “alta informalidad entre las PYME” como la principal barrera, en tanto que las “limitaciones de financiamiento para los IF” constituían un problema solamente para 18% de los IF clientes del Grupo BID. De hecho, la encuesta de OVE muestra que la “disponibilidad de financiamiento adicional” rara vez lleva a los IF (9% de los casos) a buscar un nuevo segmento de negocio; la “percepción de una oportunidad de negocio” es el factor dominante (57% de los casos).

CUADRO 1.1. UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA ADECUADA PARA ABORDAR LAS RESTRICCIONES AL ACCESO A FINANCIAMIENTO

<i>Barreras frente al acceso a financiamiento</i>	<i>Herramientas potenciales del Grupo BID</i>
Restricciones de financiamiento / falta de liquidez: Falta de disponibilidad de financiamiento con el plazo y la moneda adecuados —provenientes de depósitos, líneas de crédito o inversionistas institucionales; afecta particularmente a los prestatarios de mayor riesgo, provenientes del sector privado.	Operación con IF (préstamo): Proporciona al mercado la liquidez faltante.
Falta de competencia: Una reducida oferta de productos o bien tasas de interés y comisiones elevadas resultantes de una escasa competencia entre los IF pueden representar montos demasiado elevados para los prestatarios, principalmente los de menor tamaño, desplazándolos del mercado.	Operación con IF (capital): Respalda el ingreso de nuevos agentes o el crecimiento de los agentes de menor tamaño en el mercado.
Percepción de riesgo elevado, especialmente para productos nuevos: Falta de disponibilidad de instrumentos (por ejemplo, garantías y seguros) para los IF a fin de gestionar el riesgo de cartera, lo cual los disuade incluso de originar crédito, especialmente para un plazo más largo.	Operación con IF (garantía): Brinda apoyo a los IF en la corrección de las asimetrías de información y los sesgos.
Falta de conocimiento por parte del IF o el prestatario. Ejemplos: Los IF pueden carecer de las aptitudes necesarias para evaluar adecuadamente proyectos verde o el riesgo crediticio de las PYME; las PYME pueden carecer del conocimiento necesario para preparar planes de negocio.	Operación con IF (con asistencia técnica a IF o a PYME): Ayuda a los IF a establecer capacidad de financiamiento, y a las PYME a mejorar sus planes de negocio y la correspondiente ejecución.
Externalidades: Beneficios para la sociedad, como las reducciones de las emisiones de gases de efecto de invernadero, que es difícil que sean sentidos como exclusivamente propios por los agentes que realizan las inversiones, por ejemplo, empresas que ejecutan proyectos verde.	Operación con IF (préstamo CGS) y con entidades que no son IF (fondos de donantes): Brinda incentivos para recompensar a los inversionistas privados en razón de externalidades positivas.
Entorno normativo deficiente: Leyes y reglamentos problemáticos, como por ejemplo leyes de protección del acreedor poco claras, o requisitos de capital excesivos para el financiamiento a las PYME.	Operación con entidades que no son IF (asistencia técnica a los gobiernos): Apoya la creación de un entorno propicio más sólido.
La información sobre los prestatarios es difícil o costosa de obtener: Una infraestructura financiera escasamente desarrollada —elementos tales como información crediticia, registros de garantías o sistemas de pago— impone costos adicionales a los IF y hace difícil obtener financiamiento, especialmente para los prestatarios de menor tamaño que están afuera del mercado.	Operación con entidades que no son IF (asistencia técnica/préstamo CGS): Brinda apoyo a agentes clave del mercado (por ejemplo, autoridades, asociaciones bancarias) en el establecimiento de una infraestructura financiera.
Desplazamiento: Tasas de interés elevadas sobre la deuda gubernamental pueden llevar a los IF a eludir a los prestatarios privados, especialmente si son pequeños.	Operación con entidades que no son IF (préstamo de políticas CGS): Brinda apoyo a reformas macroeconómicas.

La evaluación considera otros tipos de apoyo del Grupo BID para ampliar el acceso a financiamiento solamente en la medida en que ello es pertinente para entender los resultados de las operaciones con IF. Por lo tanto, la evaluación no busca ser un análisis del sector financiero, sino más bien medir los resultados de las operaciones del Grupo BID con IF en el contexto de los sectores financieros de los países.

B. PREGUNTAS Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación aborda las siguientes preguntas:

- ¿Qué operaciones apoyó el Grupo BID y con qué objetivos? (Capítulo 2)
- ¿Cómo diferían las distintas ventanillas del Grupo BID en la manera en que seleccionaban, estructuraban y ejecutaban operaciones para alcanzar esos objetivos? (Capítulo 3)
- ¿En qué medida se lograron los objetivos relacionados con el desarrollo y en qué medida pueden atribuirse esos logros al Grupo BID? (Capítulo 4)
- ¿De qué manera afectaron esas operaciones las utilidades, la eficiencia y los incentivos del Grupo BID? (Capítulo 4)
- ¿Qué recomendaciones se pueden formular para las futuras operaciones con IF? (Capítulo 5)

OVE recabó datos de los proyectos y los clientes por medio de análisis de documentos, entrevistas y grupos focales¹⁴. OVE analizó datos sobre todas las 466 operaciones con IF y examinó en profundidad una muestra representativa de 131 de dichas operaciones para identificar objetivos, logros, procesos y lecciones (Anexo I)¹⁵. Asimismo, entrevistó a todos los oficiales de inversión del Grupo BID que poseen experiencia en operaciones con IF (alrededor de 40 entrevistas) y a los gerentes de las cinco ventanillas del Grupo. Además, visitó 10 países miembros prestatarios¹⁶ y entrevistó a representantes de 98 IF clientes y otros 76 agentes clave del sector financiero. También condujo 16 grupos focales, con unos 140 participantes locales, sobre los retos normativos y el potencial de innovación en el aumento del acceso a financiamiento.

OVE también trazó el perfil del acceso a financiamiento en los países de ALC, realizó una encuesta de los IF clientes y analizó las prácticas de otras instituciones de financiamiento para el desarrollo. Para trazar el perfil del acceso a financiamiento en los países de ALC, OVE se basó en parámetros de medición existentes y también revisó la literatura en relación con las principales restricciones a dicho acceso y los efectos de un mayor acceso a financiamiento sobre los beneficiarios finales. Además, encargó una detallada encuesta independiente a la cual respondieron 120 IF clientes compartiendo sus opiniones sobre el servicio del Grupo BID y detallando sus intereses de negocio¹⁷. OVE también se basó en el actual sistema de retroalimentación externa del BID, una encuesta que capta la satisfacción del cliente, incluida la de los IF clientes.

En este informe se presenta una sinopsis de los hallazgos de la evaluación. En informes de referencia relacionados con este trabajo se presenta información más detallada sobre líneas de productos específicas (PYME, crédito hipotecario, financiamiento al comercio exterior, inversiones verdes, arrendamiento financiero y factoraje), las salvaguardias ambientales y sociales relacionadas con las operaciones con IF y la gestión de operaciones similares con IF en otras instituciones de financiamiento para el desarrollo.



El financiamiento para vivienda se proporcionó para ayudar a abordar el déficit de vivienda de ALC. Los préstamos a IF tienen por objeto ser ofrecidos como subpréstamos a poblaciones de ingreso bajo. Las operaciones también ayudaron a los IF a captar financiamiento adicional mediante la titulación de las carteras para vivienda.

© BID

2 Cartera y Objetivos de las Operaciones con IF

A. SINOPSIS DE LA CARTERA

Entre 2005 y 2014, el Grupo BID aprobó 466 operaciones con IF por un total de US\$17.000 millones, cifra que representa alrededor del 14% del total de aprobaciones del Grupo entre esos mismos años (Recuadro 2.1). Durante ese período, las aprobaciones promediaron US\$1.700 millones por año, aumentando brevemente a US\$3.700 millones por año en 2008 y 2009 durante la crisis financiera mundial cuando el Grupo BID inyectó liquidez a los sistemas financieros (Gráfico 2.1). Dos tercios de los montos aprobados (65%, o US\$11.100 millones) se desembolsaron o utilizaron. La mayoría de las operaciones que no se desembolsaron o utilizaron (US\$5.900 millones) eran líneas para liquidez aprobadas durante la crisis financiera, así como garantías.

Recuadro 2.1. Identificación de la cartera bajo evaluación

¿Qué está incluido? La cartera incluye las operaciones del Grupo BID (i) que brindaban financiamiento, garantías y capital a IF reglamentados; y (ii) cuyo producto había de aplicarse a los siguientes grupos de beneficiarios pertinentes:

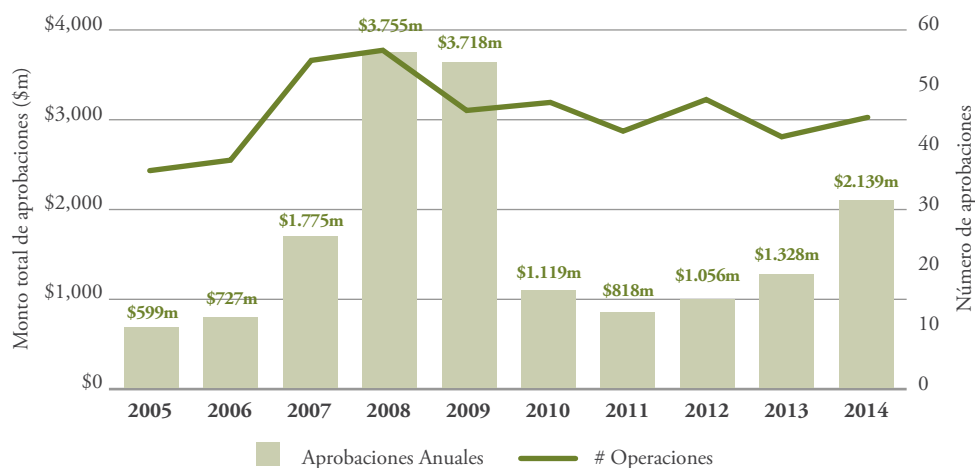
- *Empresas* – financiamiento de PYME, financiamiento al comercio exterior, arrendamiento financiero y factoraje, financiamiento verde y líneas para liquidez, o
- *Personas* – propietarios de su vivienda que usaban financiamiento hipotecario.

¿Qué está excluido?: (i) Montos no reembolsables independientes (la definición de operaciones con IF usada requiere que en última instancia el Grupo BID también asuma riesgo crediticio, pues el elemento medular de la presente evaluación radica en valorar el compromiso de recursos financieros del Grupo BID en favor de IF mayormente privados); (ii) unos pocos proyectos para otros grupos de beneficiarios, como, por ejemplo, crédito para la nómina o financiamiento para estudiantes; y (iii) proyectos que brindan apoyo a otros servicios financieros como los de seguros, o financiamiento proporcionado por IF no reglamentados, como, por ejemplo, ONG (si bien las ONG reglamentadas están incluidas).

GRÁFICO 2.1

Las aprobaciones marcaron su punto máximo durante los años de la crisis

Fuente: OVEDA



Más de la mitad del financiamiento fue con destino a las economías de mayor tamaño y más avanzadas. En general, los países del grupo A, más avanzados, recibieron 52% de los montos aprobados, en tanto que los de los grupos B, C y D promediaron alrededor de 15% cada uno¹⁸. México y Brasil representaron más de la mitad de los montos aprobados (Gráfico 2.2)¹⁹.

GRÁFICO 2.2

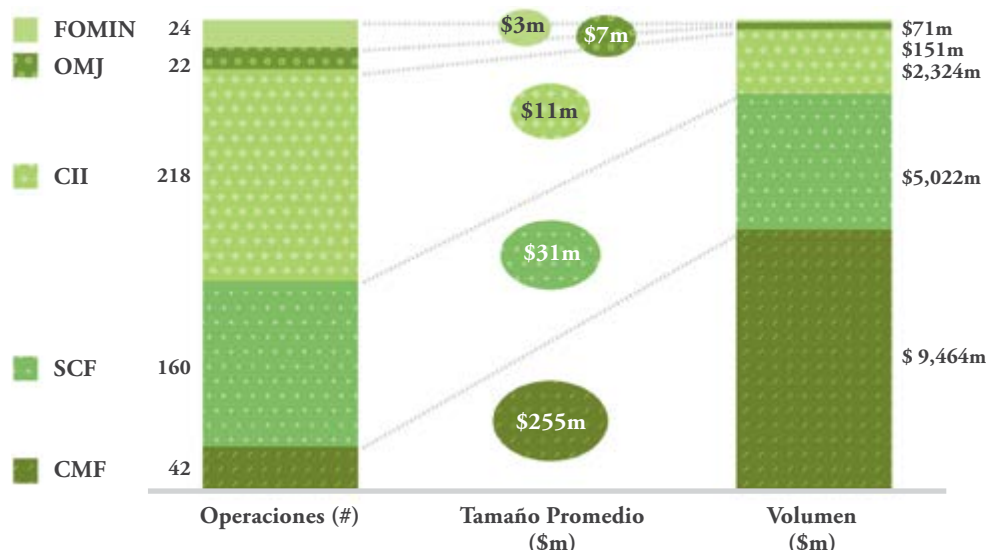
Los países más grandes y más avanzados recibieron la mayoría de las aprobaciones

Fuente: OVEDA



\$17 mil millones / 466 OPERACIONES

Las operaciones CGS dominaban por volumen y las operaciones SGS, por número (Gráfico 2.3). CMF llegaba a los sistemas financieros de manera indirecta, por lo general canalizando fondos a IF públicos de segundo piso, en tanto que las ventanillas de operaciones SGS —SCF, OMJ, CII y FOMIN— prestaban directamente a los IF. En los Anexos III y IV se traza el perfil de cada una de esas ventanillas del Grupo BID y sus objetivos.


GRÁFICO 2.3

Aprobaciones – CMF y SCF tenían las mayores cantidades, la CII las cifras más elevadas

Fuente: OVEDA

El Grupo BID proporcionaba mayormente préstamos preferentes y, con menor frecuencia, garantías, préstamos subordinados y capital. De las operaciones con IF, 83% eran préstamos preferentes. Las líneas híbridas de préstamos y garantías —usadas en el financiamiento al comercio exterior— representaban alrededor de 13% de los recursos. Las garantías puras, utilizadas mayormente para el financiamiento verde y la vivienda, representaban 3,3% de los recursos. Por su parte, los préstamos subordinados y las inversiones de capital representaban menos de 1% de los recursos de la cartera.

B. CARTERA POR LÍNEA DE PRODUCTOS

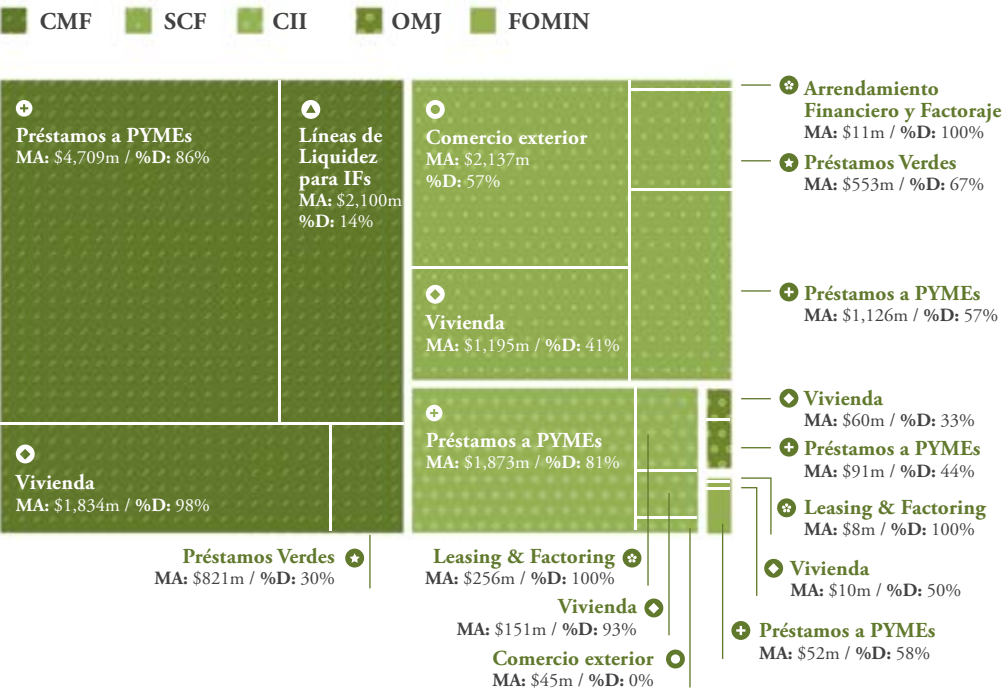
Las operaciones con IF se centraban en seis grandes líneas de productos: financiamiento general de PYME; financiamiento al comercio exterior (mayormente en el marco del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, o TFFP); arrendamiento financiero y factoraje; financiamiento verde; mecanismos de financiamiento que proporcionan liquidez a los IF (a través del Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento); y financiamiento para la vivienda. El producto más utilizado era el financiamiento de PYME (46% de los montos aprobados), seguido por el financiamiento para la vivienda (19%), las líneas de crédito para comercio (13%), las líneas para liquidez (12%), el financiamiento verde (8%) y el arrendamiento financiero y factoraje (2%) (Gráfico 2.4).

El suministro de apoyo a las *micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)* ha sido muy usado por distintas ventanillas del Grupo BID (Cuadro 2.1). En 1995 el BID formuló su primera iniciativa unificada para enfocarse en la PYME —la Estrategia para el Desarrollo de la PYME, que buscaba apoyar la competencia. En esa época, el BID centraba su apoyo en el crecimiento económico a largo plazo y la creación de empleo²⁰. La CII también se centraba principalmente en aumentar el acceso a financiamiento para la PYME. En los últimos 10 años, las ventanillas del sector privado, incluida la

CII, empezaron a incluir en sus estrategias y metas a la microempresa²¹. Los préstamos para nuevas inversiones y capital de trabajo son los productos más importantes que el Grupo BID ofrece a las MIPYME. Casi la mitad del monto en ese ámbito (US\$3.000 millones) se aprobó para una institución en Brasil (BNDES) en forma de tres préstamos para apoyo a la PYME entre 2007 y 2010 (Anexo VI A).

GRÁFICO 2.4
Los volúmenes de aprobación estaban dominados por CMF y SCF y por el financiamiento de PYME

Fuente: OVEDA



CUADRO 2.1. FINANCIAMIENTO GENERAL DE PYME

Aprobados	Monto: US\$7.900 millones (46% de la cartera) Número: 246 operaciones
Desembolsados	Monto: US\$6.300 millones (80% de las aprobaciones)
Por ventanilla	CMF (60%), CII (24%), SCF (14%), FOMIN y OMJ (2%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (94%), capital y préstamos subordinados (5%), garantías (1%)
Tipos de IF	Bancos de segundo piso (62%), bancos de primer piso (36%), IF no bancarias (2%)
Principales países	Brasil (44%), México (11%)

El *financiamiento para vivienda* se proporcionó para ayudar a abordar el déficit de vivienda de ALC (Cuadro 2.2). Los préstamos a IF tienen por objeto ser ofrecidos como subpréstamos a poblaciones de ingreso bajo. Las operaciones también ayudaron a los IF a captar financiamiento adicional mediante la titulización de las carteras para vivienda. El financiamiento del Grupo BID para vivienda se concentró en México tras las crisis

de vivienda registradas primero en los Estados Unidos y luego en México. Una cifra muy superior a la mitad del monto de aprobación (US\$1.800 millones) correspondió a cinco operaciones CGS para una institución —la Sociedad Hipotecaria Federal, gran empresa pública de financiamiento para la vivienda— a partir de 2008 (Anexo VI B). La mitad de las operaciones (28) se ejecutó con IF no bancarias, a menudo empresas especializadas en el financiamiento para la vivienda, pero en conjunto no representaron sino US\$720 millones. Las garantías —por lo general garantías parciales de crédito— fueron usadas rara vez (solo por SCF y OMJ), principalmente para IF no bancarias a fin de ayudarlas a superar calificaciones crediticias relativamente más bajas o reducir el riesgo cambiario para los clientes.

CUADRO 2.2. FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA

Aprobados	Monto: US\$3.300 millones (19% de la cartera) Número: 51 operaciones
Desembolsados	Monto: US\$2.500 millones (75% de las aprobaciones)
Por ventanilla	CMF (56%), SCF (37%), CII (5%), OMJ y FOMIN (2%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (85%), garantías (11%), préstamos subordinados (4%)
Tipos de IF	Bancos de segundo piso (65%), IF no bancarias (22), bancos de primer piso (13%)
Principales países	México (70%), Perú (11%)

CMF lanzó el *Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (PLSC)* a fin de mantener los flujos de crédito durante la crisis financiera mundial de 2008 (Cuadro 2.3). Al haber proyectado una reducción de los flujos financieros hacia ALC, con la consiguiente contracción del crédito, el Grupo BID proporcionó recursos a corto plazo como apoyo anticíclico al sector productivo para financiar necesidades de capital de trabajo y de financiamiento al comercio exterior, especialmente para MIPYME. La idea era canalizar fondos a través de IF de segundo piso con destino a IF (mayormente bancos comerciales) y en última instancia al sector productivo. El BID recurrió a su ventanilla de préstamos de emergencia y asignó al programa un total de US\$6.000 millones, con un tope de US\$500 millones por país. Nueve países²⁴ expresaron interés inicial en participar en dicho programa, pero en definitiva el BID aprobó solamente cinco operaciones²⁵ por alrededor del 15% del monto del programa, y solo se desembolsó el 5%.

El *Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP)* se aprobó en 2004 como parte de un programa de mayor envergadura del BID para reactivar el financiamiento al comercio exterior en la región (Cuadro 2.4)²⁶. Cuando se lo aprobó, el TFFP era un mecanismo rotatorio de garantías parciales de crédito que brindaba apoyo a transacciones crediticias de comercio exterior a corto plazo. Su objetivo era el de “respaldar la reactivación y el crecimiento económicos por medio de la expansión

del financiamiento para el comercio internacional de compañías de ALC”, actuando como herramienta anticíclica en épocas de déficit de liquidez²⁷. La aprobación de las operaciones individuales estaba delegada en la Administración con algunas limitaciones, incluida una exposición máxima de US\$400 millones para todo el programa.

CUADRO 2.3. LIQUIDEZ PARA LOS IF

Aprobados	Monto: US\$2.100 millones (12% de la cartera) Número: seis operaciones ²²
Desembolsados	Monto: US\$300 millones (14% de las aprobaciones)
Por ventanilla	CMF (100%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (100%)
Tipos de IF	Bancos de segundo piso (100%)
Principales países	Costa Rica (24%), El Salvador (24%), Panamá (24%), Jamaica (14%), República Dominicana (14%)

En 2008, en el contexto de la crisis financiera mundial, una revisión del programa llevó a aumentar el límite de exposición a la cifra de US\$1.000 millones y a la eliminación de algunos límites²⁸. Esos cambios comprendieron el agregado de los préstamos directos (incluidos los préstamos B) con plazos de hasta tres años para el financiamiento de transacciones de comercio. La exposición del TFFP se amplió lentamente, alcanzando una cifra del orden de los US\$400 millones para finales de 2011, mayormente en forma de garantías. En 2012 se registró una nueva expansión con la simplificación de los documentos de contrato, que facilitó mucho para los clientes la decisión de si seleccionar garantías, préstamos o ambos instrumentos. La exposición aumentó rápidamente, alcanzando casi el límite del programa para finales de 2014, tras la aprobación de cuatro préstamos a tres de los bancos más grandes en Brasil, México y Chile, que en conjunto representaron US\$500 millones, casi la mitad del programa total.

CUADRO 2.4. FINANCIAMIENTO PARA EL COMERCIO EXTERIOR

Aprobados	Monto: US\$2.200 millones (13% de la cartera) Número: 101 líneas ²³
Desembolsados – préstamos	Monto: US\$1.200 millones Número: 64 préstamos en el marco de líneas de crédito
Usados – garantías	Monto: US\$4.200 millones Líneas activas al año 2014: 32%
Por ventanilla	SCF (98%), CII (2%)
Instrumentos	Líneas para préstamos y/o garantías (98%), garantías (2%)
Tipos de IF	Bancos de primer piso (98%), bancos de segundo piso (2%)
Principales países	Brasil (24%), Chile (12%), Argentina (8%)

El Grupo BID ha proporcionado dos tipos de líneas de crédito para financiamiento verde, respondiendo a la priorización del cambio climático dispuesta en el marco del Noveno Aumento General de Capital en 2010 (Cuadro 2.5). Esas dos líneas principales para IF han ofrecido (i) financiamiento a IF de primer piso a través de la iniciativa planetBanking de SCF y (ii) financiamiento a IF de segundo piso a través de CMF. Las operaciones de financiamiento verde buscan mitigar las emisiones de gases de efecto de invernadero mejorando la eficiencia energética o invirtiendo en energía renovable. Por ende, los subproyectos de financiamiento verde son extremadamente variados en naturaleza y tamaño, en una gama que abarca desde nuevos equipos y préstamos verdes para PYME hasta pequeñas plantas de energía hidroeléctrica y agroempresas que producen biocombustible, y también proyectos de infraestructura de gran escala como parques eólicos. La mayor parte de este financiamiento se ha otorgado en México, principalmente a través de cuatro operaciones CGS (por más de US\$800 millones) a una institución pública grande para financiar grandes proyectos de infraestructura, que comprenden parques eólicos, un gasoducto y un sistema fotovoltaico.

CUADRO 2.5. FINANCIAMIENTO VERDE

Aprobados	Monto: US\$1.400 millones (8% de la cartera) Número: 19 operaciones
Desembolsados	Monto: US\$600 millones (60% de las aprobaciones)
Por ventanilla	SCF (40%), CMF (60%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (93%), préstamos subordinados (5%), garantías (2%)
Tipos de IF	IF de primer piso (60%), IF de segundo piso (40%)
Principales países	México (62%), Brasil (13%),

El Grupo BID ha tenido dos iniciativas para incrementar el acceso a financiamiento a través de arrendamiento financiero y factoraje (Cuadro 2.6). La Facilidad de Financiamiento de PYME de la CII/FOMIN²⁹ se aprobó en 2004 con el objetivo de establecer alianzas con importantes IF (incluidos bancos y empresas de arrendamiento financiero y factoraje) para demostrar los beneficios de nuevos productos. Una segunda iniciativa fue el Programa de Instituciones Financieras³⁰, aprobado en 2005, que respondió a la meta de la Declaración de Nuevo León de aumentar el financiamiento para la PYME movilizandofondos a través de IF elegibles, centrándose, entre otras, en las operaciones de arrendamiento financiero y factoraje. La mayor parte del financiamiento corría por cuenta de la CII, si bien SCF también ofrecía operaciones de garantía, y el FOMIN, factoraje en Centroamérica. La CII aprobó siete operaciones (mayormente en moneda local) para IF de arrendamiento financiero en Colombia en el marco de una operación de permuta por única vez.

CUADRO 2.6. ARRENDAMIENTO FINANCIERO Y FACTORAJE

Aprobados	Monto: US\$300 millones (2% de la cartera total) Número: 43 operaciones
Desembolsados	Monto: US\$300 millones
Por ventanilla	CII (93%), SCF (4%), FOMIN (3%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (93%), garantías (6%), capital (1%)
Tipos de IF	IF no bancarias (99), bancos de primer piso (1%)
Principales países	Colombia (25%), Chile (25%), México (15%),

C. OBJETIVOS DE LAS OPERACIONES CON IF

No hay una única estrategia del Grupo BID para las operaciones con IF, sino que las distintas ventanillas del Grupo han establecido, cada una, sus propios objetivos. Los objetivos estratégicos se exponen de manera más o menos formal en documentos de todo tipo —cartas constitutivas, mandatos, marcos sectoriales, estrategias de país, planes de negocio, programas y directrices³¹. A su vez, en los documentos de aprobación de proyectos y los contratos³² se estipulan los objetivos para las operaciones individuales. OVE recopiló los objetivos de operaciones con IF estipulados en más de 100 documentos de estrategias y programas relacionados con IF —incluidas las estrategias de país aplicables durante el período— y alrededor de 200 documentos de proyecto.

CUADRO 2.7. OBJETIVOS TÍPICOS PARA LAS OPERACIONES CON IF

Nivel de beneficiario final	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar las condiciones de financiamiento para los beneficiarios ✓ Mejorar el desempeño de los beneficiarios por medio de financiamiento ✓ Aumentar los efectos de desarrollo sistémicos
Nivel de IF	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Canalizar a beneficiarios pertinentes específicos el financiamiento proporcionado por el Grupo BID ✓ Mejorar la combinación de financiamiento y la diversificación de los IF ✓ Mejorar el desempeño y la sostenibilidad de los IF ✓ Mejorar el funcionamiento de los IF en el mercado y promover la innovación
Nivel del Grupo BID	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimizar el uso de operaciones con IF; por ejemplo, velocidad y eficiencia ✓ Fortalecer las capacidades del Grupo BID para trabajar con IF ✓ Posicionar al Grupo BID como una institución líder en el sector privado

Fuente: Análisis de documentos pertinentes por parte de OVE. En particular, los documentos de proyectos con IF tendían a contener los objetivos para los niveles de beneficiario final y de IF, y los documentos estratégicos contenían la mayoría de los objetivos a nivel del Grupo BID.

Los objetivos para las operaciones con IF se establecieron en tres niveles: IF, beneficiarios finales y Grupo BID (Cuadro 2.7). Un objetivo clave era ampliar el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes meta. En primer lugar, el

Grupo BID buscaba canalizar fondos a esos beneficiarios estipulando el “uso del producto de las operaciones del Grupo BID” para financiar un determinado número de beneficiarios pertinentes o buscar un determinado perfil de beneficiario. En segundo lugar, el Grupo BID procuraba mejorar las condiciones del financiamiento recibido por esos beneficiarios finales, especialmente el plazo – por ejemplo, requiriendo que los subpréstamos fueran por más de dos años. Por lo general el Grupo no determinaba metas específicas en cuanto a las tasas de interés para los subpréstamos.

Las operaciones con IF también buscaban mejorar el desempeño y la sostenibilidad de los IF clientes. El Grupo BID buscaba mejorar la combinación de financiamiento de los IF proporcionando fondos a plazos no disponibles de otro modo en el mercado y diversificando las fuentes de financiamiento de dichos intermediarios³³. Casi todas las operaciones también establecían objetivos (en general en forma de cláusulas contractuales) para mejorar (o mantener) el desempeño de los IF, por ejemplo, suficiencia de capital, calidad de los activos y rentabilidad. Esas cláusulas en los contratos de préstamo tenían por objeto asegurar el reembolso del financiamiento proporcionado por el Grupo BID, pero los IF informan que también servían como incentivo para cumplir dentro de las gamas acordadas. En cambio, solamente unas pocas operaciones buscaban inducir mejoras en la gobernanza institucional o la eficiencia de los IF, si bien ahora en la mayoría de los proyectos se han empezado a incluir objetivos de mejoramiento de los IF en relación con las prácticas y sistemas ambientales y sociales³⁴. Con el tiempo, el Grupo empezó a hacer hincapié en objetivos que promovían el éxito de los IF en la atención de beneficiarios que resultaban pertinentes para el mismo, como las PYME, o que ayudaban a demostrar la justificación comercial de atender a dichos beneficiarios³⁵.

Más recientemente, el Grupo BID reconoció el papel que las operaciones con IF pueden desempeñar en cuanto a mejorar el funcionamiento de los mercados de IF y promover la innovación. Los objetivos en este ámbito se establecieron primordialmente a nivel estratégico (especialmente en CMF), pero también en alrededor de un tercio de las operaciones con IF. Con frecuencia buscaban promover la competencia en los mercados o apoyar la profundización del mercado de IF, por ejemplo, los mercados de capital a largo plazo³⁶. Además, algunos objetivos se centraban en forjar alianzas estratégicas en la región para promover la acción colectiva. OMJ, por ejemplo, ha procurado aumentar la escala de proyectos piloto innovadores a través de su Red de Innovación y Oportunidad, incluyendo a aliados estratégicos y los medios académicos³⁷. El mejoramiento de la infraestructura financiera, como la de registros crediticios o marcos normativos, rara vez se vio reflejado en los objetivos a nivel de proyecto.

La innovación también ha sido un ámbito de enfoque importante. Casi la mitad³⁸ de las operaciones con IF —incluidas casi todas las de OMJ, la gran mayoría de las del FOMIN y más de la mitad de las de vivienda y financiamiento verde— han



El Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior se aprobó en 2004 como parte de un programa de mayor envergadura del BID para reactivar el financiamiento al comercio exterior en la región. Su objetivo era el de “respaldar la reactivación y el crecimiento económicos por medio de la expansión del financiamiento para el comercio internacional de compañías de ALC”, actuando como herramienta anticíclica en épocas de déficit de liquidez.

© BID

tenido finalidades relacionadas con la innovación. Entre las operaciones con objetivos de innovación, cerca de dos tercios se basaban en un producto o servicio innovador que el IF ya ofrecía, en tanto que un tercio se centraba en la presentación de un nuevo producto al IF – por ejemplo, productos financieros no ofrecidos con anterioridad (tales como el arrendamiento financiero y el factoraje); en productos específicos que abrían nuevos mercados, tales como los productos verde (energía renovable, eficiencia energética o hipotecas verde); o bien productos centrados en segmentos de ingreso bajo o pequeños granjeros. En algunos casos, los proyectos también se centraban en crear una infraestructura de mercado, como por ejemplo las plataformas electrónicas para transacciones bancarias, para ampliar el acceso a los servicios financieros.

Las operaciones con IF también procuraban mejorar el desempeño de los beneficiarios financiados y, a la postre, tener efectos de desarrollo sistémicos en la economía de ALC. La mayoría de las ventanillas del Grupo BID establecían esos objetivos dentro de operaciones específicas, en tanto que algunas, como OMJ, las incorporaban como objetivos estratégicos, buscando apoyar al sector privado para “crear empleo, aumentar el ingreso e incorporar a las comunidades locales como productores”³⁹. En última instancia, las operaciones con IF también buscaban “aumentar la productividad [y competitividad] de las economías de ALC facilitando el acceso a financiamiento”⁴⁰.

El Grupo BID también se trazaba objetivos para sí mismo: Mayor eficiencia y rapidez (necesarias para tratar con los clientes provenientes de la banca); mayor sistematicidad estratégica y coordinación entre las distintas ventanillas; uso más amplio de la asistencia técnica; y mayores incentivos organizacionales (incluido el reconocimiento de la función de las operaciones con IF en la creación de utilidades para el Grupo BID). Asimismo, buscaba profundizar su comprensión del mercado de IF fortaleciendo relaciones con dichos intermediarios, aprovechando las relaciones existentes y estableciendo otras con nuevos IF clientes. Ello revestía una pertinencia especial para ventanillas como SCF, a la que apenas poco tiempo atrás (2003-2004) se había autorizado a atender a los IF. Con el tiempo, el Grupo BID también tomó como meta a otros tipos de IF, tales como instituciones microfinancieras, empresas de arrendamiento financiero y factoraje e instrumentos de los mercados de capital.



3

La encuesta a IF clientes efectuada por OVE mostró una buena correspondencia entre las prioridades de Intermediarios Financieros y las del Grupo BID. De hecho, las PYME eran la principal prioridad para 70% de los IF clientes, seguidas por el financiamiento para el comercio (32%) y las microempresas (31%).
© BID

3 Diseño y Ejecución de las Operaciones con IF

En el presente capítulo se resumen los hallazgos de la evaluación relativos al procesamiento —selección, diseño y ejecución— de las operaciones con IF, resaltando las diferencias por ventanilla si procede y concluyendo con un breve análisis de la eficiencia y los incentivos internos. A pesar de algunas diferencias entre ventanillas y productos, el procesamiento de las operaciones del Grupo BID con IF sigue una secuencia típica. En primer lugar, una de las ventanillas del Grupo selecciona una posible operación de esa índole en respuesta a temas atinentes al acceso a financiamiento en un país. Ese proceso incluiría idealmente una cierta consideración sobre cuál de las ventanillas del Grupo BID es la mejor ubicada para abordar la necesidad de desarrollo en cuestión, pero en la práctica eso no ha solido ocurrir, vista la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en el Grupo. En segundo lugar, la ventanilla del Grupo BID diseña esa operación, alineándola con las metas del Grupo y del país. Ese paso incluye la estructuración contractual de la operación para alcanzar finalidades financieras y de desarrollo hasta el cierre financiero inclusive. En tercer lugar, el Grupo BID supervisa y evalúa la operación. Ese proceso comprende la gestión de las cláusulas contractuales, los desembolsos y los reembolsos; el seguimiento de los resultados, la evaluación y la información sobre los logros correspondientes; y la gestión de las lecciones aprendidas para su aplicación en futuras operaciones con IF.

A. ¿CÓMO SE SELECCIONABAN LOS IF CLIENTES?

Solamente un quinto (22%) de las estrategias de país correspondientes al período de la evaluación incluía como prioridad al sector financiero, incluso allí donde el Grupo BID tenía importantes operaciones con IF. Tres cuartos de las aprobaciones de IF se hacían en países en cuya estrategia de país el sector financiero no constituía una prioridad⁴¹. Ello denotaba en parte la atención relativamente pequeña prestada en esas estrategias a las actividades del BID con el sector privado, así como la limitada colaboración entre los ámbitos CGS y los ámbitos sin dicha garantía dentro del Grupo BID. Esto previsiblemente cambiará con la fusión hacia afuera, que contempla la plena participación de la CII en las estrategias de país del Grupo y una función para el Representante en el país a lo largo del ciclo de proyecto de las operaciones del sector privado⁴². En el plan operativo de la CII para 2016-2019 se pone de relieve esa sólida alianza y estrecha colaboración entre los ámbitos con y SGS.

La falta de diagnóstico sobre los temas atinentes al acceso a financiamiento a nivel de país impedían realizar una selección estratégica de operaciones con IF; es así como la mitad de dichas operaciones era de carácter más oportunista. El Grupo BID rara vez realizó diagnósticos profundos del sector financiero a nivel de país. A nivel de proyecto, las operaciones con IF se centraban en un grupo beneficiario determinado, pero por lo general no llegaban a abordar las restricciones subyacentes al acceso a financiamiento para ese grupo. Casi la mitad de las operaciones con IF se originaron de manera oportunista en respuesta a solicitudes de los clientes. La encuesta a IF clientes efectuada por OVE mostró una buena correspondencia entre las prioridades de dichos intermediarios y las del Grupo BID. De hecho, las PYME eran la principal prioridad para 70% de los IF clientes, seguidas por el financiamiento para el comercio (32%) y las microempresas (31%). En cuanto a su originación, las autoridades nacionales por lo general solicitaban operaciones CGS para promover finalidades de políticas públicas. En cambio, la demanda de operaciones SGS se derivaba frecuentemente de reuniones de negocios en eventos periódicos, como la Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) o Foromic.

El Grupo BID no tenía metas de estrategias fundamentales para las operaciones con IF ni un proceso formal para orientar la asignación de esas operaciones entre las distintas ventanillas. A pesar de los esfuerzos desplegados para promover el trabajo conjunto⁴³, distintas ventanillas se acercaban a los mismos clientes, a veces compitiendo entre sí. Los IF de menor tamaño tendían a trabajar con el FOMIN o con OMJ, que en promedio tenían operaciones de menos envergadura. Casi un cuarto de los IF recibían financiamiento de por lo menos dos ventanillas; el mayor traslape en ese sentido era el que se producía entre SCF y la CII (Gráfico 3.1). Los traslapes entre operaciones CGS y operaciones sin dicha garantía también eran frecuentes, debido en parte a la falta de criterios claros sobre cuando usar una garantía soberana. Tres de los IF de segundo piso apoyados por CMF también recibían financiamiento de las ventanillas de operaciones SGS, y los IF a los que se llegaba mediante ese tipo de operaciones

también eran alcanzados a veces indirectamente por medio de operaciones CGS⁴⁴. Las iniciativas de coordinación entre las ventanillas de operaciones SGS se han fortalecido en los últimos años, y la fusión hacia afuera ha de eliminar muchos traslapes en las operaciones SGS, si bien la coordinación entre los ámbitos CGS y sin dicha garantía seguirá siendo un aspecto que habrá que abordar.

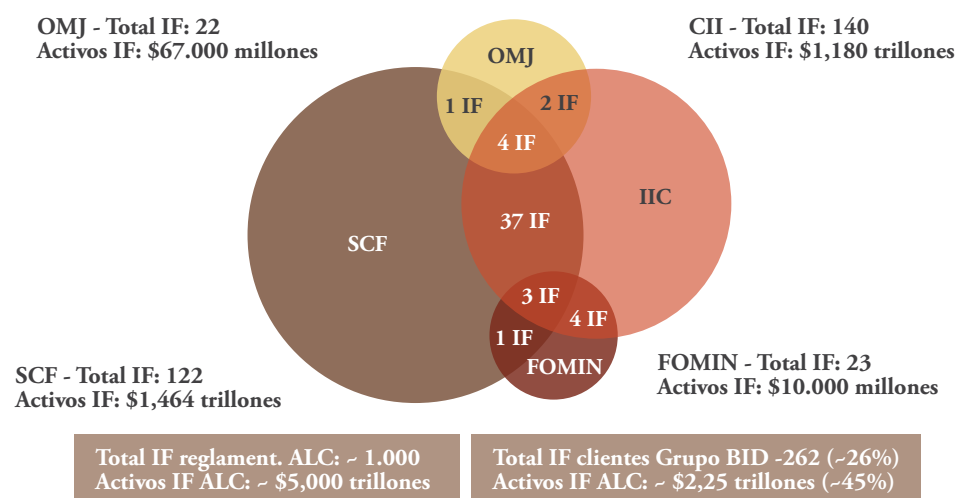


GRÁFICO 3.1

IF a los que se alcanzó, traslape y proyección de las ventanillas de operaciones SGS en ALC (2005-2014)

Nota: *La figura no muestra 4 IFs operando con las ventanillas SGS y 3 IFs que operan con FOMIN
Fuente: Cálculos de OVE, efectuados usando información de supervisores locales y de los sistemas del Grupo BID.

A pesar del nivel de concentración ya de por sí muy alto en ALC, la CII y especialmente SCF se centraban principalmente en los bancos más grandes del país en cuestión. SCF aprobaba operaciones con bancos que, en promedio, ocupaban el tercer lugar en el país en términos de activos, en tanto que las operaciones de la CII se realizaban en promedio con el quinto banco más grande (Recuadro 3.1)⁴⁵. La CII privilegiaba una visión de cartera, seleccionando como clientes a IF grandes para lograr volumen y rentabilidad. SCF no seguía un enfoque de cartera, pero para aprovechar su alcance, promovió cada vez más el trabajo con IF grandes interesados en desarrollar negocios específicos como la banca para mujeres o el financiamiento verde. CMF por lo general tenía criterios de elegibilidad no rígidos para los IF de primer piso de todos los tamaños, requiriendo por lo general solamente una licencia bancaria o algunos parámetros financieros mínimos.

B. ¿QUÉ INSTRUMENTOS DEL GRUPO BID SE UTILIZABAN?

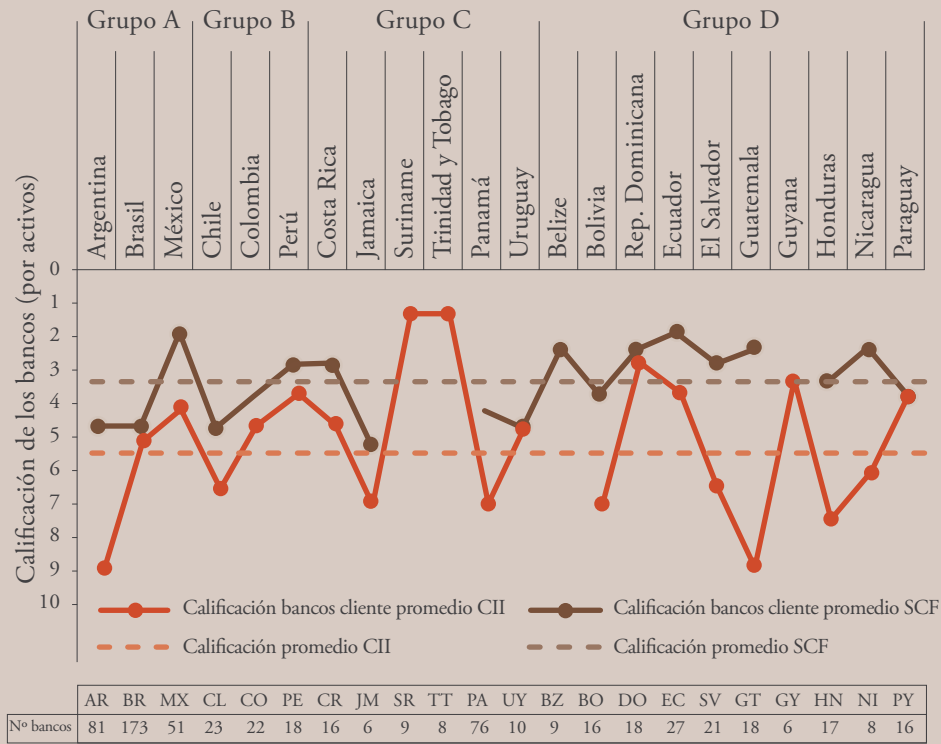
Casi todas las operaciones eran préstamos preferentes directos (y ocasionalmente garantías), si bien todas las ventanillas han reconocido la necesidad de diversificar instrumentos para poder responder mejor a las necesidades de sus clientes. Los funcionarios y directivos entrevistados por OVE en todas las ventanillas (excepto CMF), así como muchos de los clientes entrevistados, mencionaron como factor restrictivo la falta de disponibilidad de moneda local. Asimismo, el capital fue señalado como elemento muy deseable para tener capacidad de influenciar el

negocio de los IF, pero solamente la CII y el FOMIN tenían disponible dicho instrumento, ambos con capacidad limitada para invertir⁴⁶. El cuasicapital y la deuda subordinada podían ayudar a fortalecer las posiciones de capital de los IF y también se consideraban sumamente valiosos⁴⁷. CMF aludió a la necesidad de líneas contingentes, especialmente a la luz de la contracción económica de ALC. Sin embargo, los elevados requisitos de capital y el menor ingreso del BID hacen que actualmente las garantías sean menos atractivas desde el punto de vista financiero (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.1. Los IF clientes del Grupo BID tendían a contarse entre los IF más grandes en cada país

Dos tercios de los bancos a los que se alcanzó se contaban entre los 10 más importantes de cada país: 75% de los bancos a los que alcanzó la CII y 68% de los que alcanzó SCF se contaban entre los 10 más importantes, por tamaño, de cada país. En cuanto a OMJ y el FOMIN, los porcentajes correspondientes son 67% y 57%, respectivamente, pero cabe destacar que tanto el FOMIN como OMJ tienen relativamente menos operaciones con bancos que la CII y SCF en sus carteras de IF. Solamente 55% de los IF clientes de OMJ y 45% de los del FOMIN son bancos. Ambas ventanillas también han centrado sus operaciones en IF que no son bancos.

EN PROMEDIO, EL DINERO DE SCF SE DESTINABA AL TERCER BANCO MÁS GRANDE Y EL DE LA CII AL QUINTO MÁS GRANDE EN CADA PAÍS



Fuente: Bankscope, OVEDA. Autoridades de supervisión. Cálculos de OVE.

Recuadro 3.2. Tratamiento de los préstamos y las garantías en cuanto al riesgo

Actualmente no hay ninguna diferenciación en materia de riesgo entre distintos productos crediticios y una garantía sobre financiamiento para el comercio exterior, lo cual puede explicar en parte por qué el programa TFFP pasó de las garantías a los préstamos. A una garantía sobre financiamiento para el comercio exterior se le asigna la misma calificación de riesgo crediticio que a un préstamo fungible para comercio exterior a tres años emitido en relación con una canasta revolvente de cuentas por cobrar de comercio exterior. Según un enfoque de riesgo estándar, una garantía emitida en apoyo de una transacción de comercio subyacente específica es un pasivo contingente no fungible no incluido en el balance general, diferente de un préstamo directo, que es un elemento fungible incluido en el balance general. Además, cada garantía emitida en el marco de un programa de financiamiento para el comercio cubre una transacción de comercio específica (o un agrupamiento específico de transacciones de esa índole) y se extingue al completarse dicha transacción. Por lo tanto, la garantía está vinculada específicamente a una transacción de comercio autoliquidante identificada de antemano, característica ésta que un préstamo no tiene. Vistas esas consideraciones, un préstamo directo representa riesgos adicionales en comparación con una garantía —hecho que actualmente no se ve reflejado adecuadamente en los requisitos de capital del BID. La Administración del Grupo BID está abocada a solucionar esos temas.

La asistencia técnica demostró ser especialmente valiosa cuando se la usaba para elaborar un nuevo producto “estandarizado”⁴⁸ en colaboración con los IF clientes, pero el financiamiento para dicha asistencia era difícil de obtener. Según la encuesta de OVE a IF clientes, casi todos ellos (95%) valoraron la asistencia técnica como manera de mejorar sus capacidades institucionales. Alrededor de 28% de las operaciones del Grupo BID incluían asistencia técnica. El FOMIN utilizó la asistencia técnica en casi 90% de sus operaciones, OMJ y CMF en cerca de la mitad de las suyas y SCF y la CII en solo 14% y 9% de sus operaciones, respectivamente. En cuanto al volumen, CMF representó más de 80% del total de fondos para asistencia técnica utilizados. Gran parte de la asistencia técnica en el Grupo BID podría ser de carácter remunerado⁴⁹, pero hasta la fecha se ha suministrado a título gratuito. Como a menudo está financiada por donantes y puede ser de acceso difícil y lento, muchos oficiales de inversión la obvian por completo.

C. ¿CÓMO DETERMINABAN LA ELEGIBILIDAD Y ESTRUCTURABAN LOS PRÉSTAMOS LAS DISTINTAS VENTANILLAS?

Durante el proceso de elegibilidad, las operaciones con IF se analizaban por lo general sobre la base de sus propios méritos individuales; solamente la CII seguía una visión de cartera. Los procesos de elegibilidad del Grupo BID, que variaban ligeramente entre ventanillas, analizaban las operaciones individuales de manera aislada, en lugar de colocarlas en el contexto de una estrategia global de trabajo a través de IF —en

parte porque no existía ninguna estrategia de esa índole. En cambio, la CII usaba un enfoque de cartera, equilibrando consideraciones financieras y de desarrollo (con sujeción al cumplimiento de normas mínimas para ambos tipos).

Las ventanillas de operaciones SGS analizaban activamente a los IF de primer piso, en tanto que CMF delegaba ese proceso de debida diligencia en los IF de segundo piso. Todas las ventanillas de operaciones SGS llevaban a cabo análisis previos de debida diligencia sobre los clientes, considerando la gobernanza del IF. CMF seguía criterios y procesos de debida diligencia similares para las operaciones con IF de segundo piso, pero delegaba en IF de segundo piso la selección y el análisis de debida diligencia de los IF receptores. Ello dejaba librada la evaluación de la gobernanza y de las prácticas ambientales y sociales a la discreción de los IF de segundo piso, que, como resultado, podían llegar a usar fondos del Grupo BID para financiar IF de primer piso que normalmente no hubieran recibido financiamiento de las ventanillas de operaciones del Grupo SGS – por ejemplo, debido a preocupaciones acerca de su gobernanza o propiedad (por ejemplo, de personas políticamente expuestas).

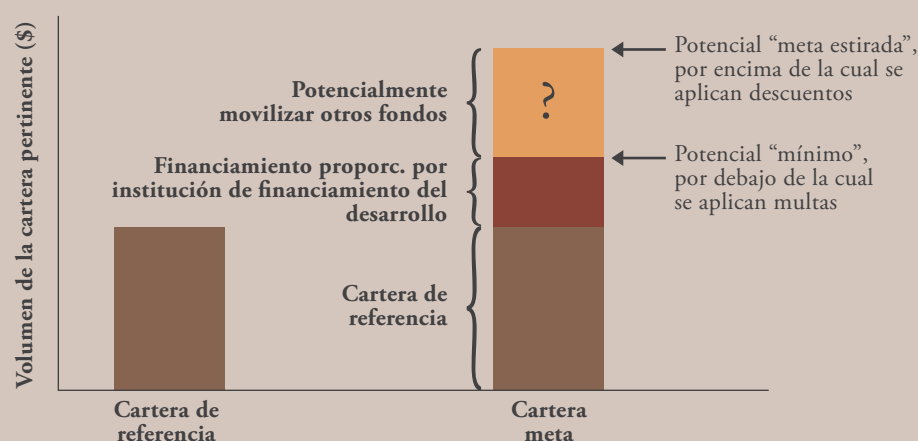
Las ventanillas de operaciones SGS establecían los cargos financieros en consonancia con el mercado, en tanto que las de operaciones CGS usaban una tarifa uniforme baja, potencialmente subsidiando con ello a los IF y los beneficiarios. Las operaciones de CMF tenían cargos financieros iguales a la Libor más un margen que nunca superaba un punto básico⁵⁰, con un margen promedio de 0,8%. Las operaciones SGS tenían márgenes en consonancia con los del mercado. En promedio, SCF, la CII, el FOMIN y OMJ tenían un margen de 2,6%, 2,7%, 2,8% y 3,1%, respectivamente. La falta de datos impidió a OVE analizar los términos de financiamiento brindados por IF de segundo piso clientes a IF de primer piso. Sin embargo, observaciones efectuadas durante las misiones de OVE pusieron de manifiesto que el Grupo BID a menudo llegaba a los mismos IF a través de distintas partes del Grupo, pero con términos y condiciones diferentes. Las bajas tarifas de las operaciones CGS sugieren que los IF y los beneficiarios podrían haber estado recibiendo algún nivel de subsidio, si bien no se dispuso de datos para medirlo.

Algunas ventanillas usaban incentivos (mayormente financieros) para alentar a los IF a cumplir ciertas condiciones. Por ejemplo, la CII estructuró una operación con una empresa de factoraje chilena de manera tal que si cumplía los coeficientes meta, el margen bajaría del 1,5% al 1,25%. OMJ y el FOMIN mencionaron los beneficios potenciales de la introducción de incentivos para promover la innovación, si bien las ventanillas que trabajaban con IF de mayor tamaño pensaban que los incentivos podrían no influenciar de manera efectiva el comportamiento de los IF y que los departamentos de riesgo del Grupo BID podrían no estar de acuerdo con la utilización de esas herramientas. Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo también usan incentivos en sus operaciones (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. Uso de incentivos por otras instituciones de financiamiento para el desarrollo a fin de facilitar la consecución de las metas de desarrollo

Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo usan incentivos de manera estratégica para fomentar la consecución de metas de desarrollo.

En algunas operaciones, la IFC introdujo incentivos para promover un determinado crecimiento de la cartera: la operación de IF establecía un margen que se podía incrementar si el crecimiento de la cartera estaba por debajo de un “umbral mínimo” o reducir si el crecimiento excedía una “meta estirada” (con sujeción también a un nivel máximo de préstamos no redituables).



Algunas otras instituciones de financiamiento para el desarrollo introdujeron incentivos para promover logros en materia ambiental y social. Por ejemplo, FMO y PROPARCO han estructurado operaciones que permiten reducir los márgenes al informarse acerca de la consecución de ciertos hitos ambientales y sociales. El BERD utiliza incentivos de pagos (descuentos) en relación con los IF y con los beneficiarios finales para productos específicos como los de eficiencia energética y energía renovable a fin de alentar la demanda (beneficiarios) y compensar el aumento de los costos de procesamiento (IF).

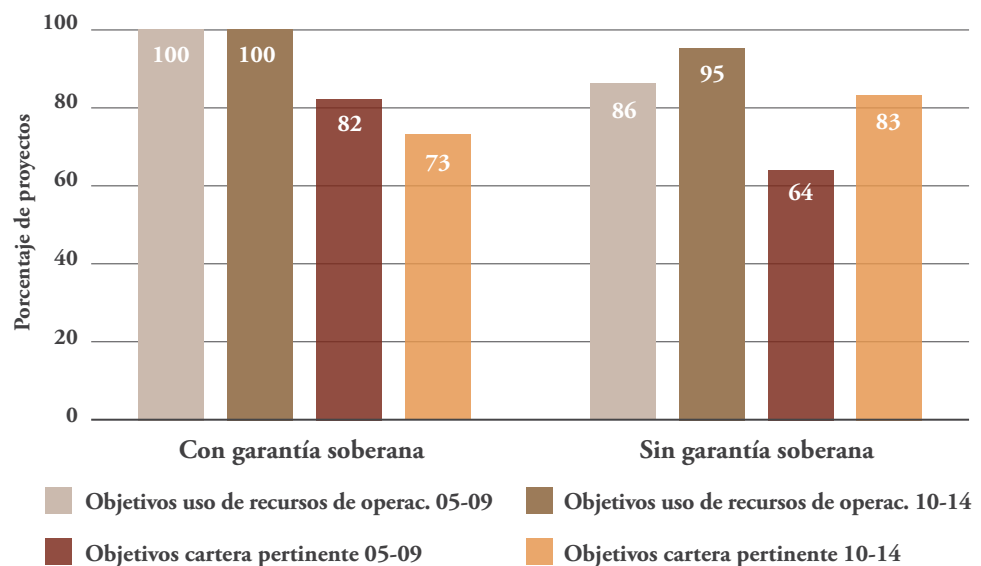
CMF otorgaba plazos más largos a los IF de segundo piso que las ventanillas SGS, aunque no hay datos disponibles sobre el plazo de los préstamos otorgados por los IF de segundo piso clientes a los IF de primer piso. CMF brindaba un plazo promedio de 20 años a los IF de segundo piso, pero los subpréstamos tendían a ser por períodos mucho más breves. Esos plazos prolongados también hicieron difícil verificar si la IF de segundo piso seguía operando en forma acorde con las expectativas del BID durante todo el período del proyecto⁵¹. En cuanto a las ventanillas de operaciones SGS, los plazos promedio eran de cuatro años para la CII, seis años para SCF y OMJ y siete años para el FOMIN⁵². Para los IF clientes, el plazo de las operaciones del Grupo BID con IF representaba una clara fortaleza⁵³.

El Grupo BID estructuró la mayoría de las operaciones con IF procurando verificar la utilización de recursos específicos de las operaciones, sin tener en cuenta la fungibilidad del financiamiento de IF. Para la mayor parte del financiamiento, todas las ventanillas del Grupo BID establecían determinados criterios de elegibilidad y exigían que los IF presentaran una lista de proyectos que cumplirían esos criterios. En varias ocasiones, los IF clientes le dijeron a OVE que, de entre su base de clientes más amplia, seleccionaban los proyectos que pensaban que le iban a “gustar” al Grupo BID y que algunos proyectos se reemplazaron porque al mismo no le gustaron (por ejemplo, debido a preocupaciones ambientales y sociales), pese a que ya se los había financiado.

Las cláusulas del Grupo BID eran mayormente de carácter financiero y solo rara vez se centraban en los compromisos de desarrollo (salvo en los aspectos ambientales y sociales). Para reducir el riesgo crediticio, el Grupo BID utilizaba cláusulas financieras que los funcionarios de supervisión del proyecto sometían a un estrecho seguimiento. Si bien los documentos de proyecto de los IF por lo general incluían expectativas en cuanto a aporte al desarrollo (como por ejemplo aumentar el número de beneficiarios finales), esas expectativas rara vez se traducían en disposiciones contractuales.

Entre 2005 y 2014, la atención prestada al desempeño de las carteras globales aumentó ligeramente en los proyectos SGS, especialmente en el caso de los del FOMIN y OMJ (Gráfico 3.2). En cambio, el financiamiento CGS aparentemente siguió centrándose principalmente en el rastreo del uso inicial del producto de las operaciones del Grupo BID⁵⁴.

GRÁFICO 3.2
Las ventanillas de operaciones SGS establecieron de manera creciente objetivos pertinentes en la cartera de IF



Los préstamos del Grupo BID variaban mucho en cuanto a las pautas de desembolso (Cuadro 3.1). El FOMIN, SCF (en cuanto a financiamiento para el comercio) y CMF utilizaban una multiplicidad de desembolsos en la mayoría de sus préstamos.

CMF solía desembolsar en tramos debido a lo muy elevado de sus montos y las garantías en cuanto a financiamiento para el comercio se aprobaban de manera individual. En la mayoría de los préstamos del FOMIN, los desembolsos subsiguientes dependían de que se alcanzaran determinadas metas de desarrollo, lo cual ataba de manera efectiva los desembolsos a la consecución de resultados intermedios⁵⁵. Otros préstamos de SCF (no destinados al financiamiento para el comercio) y de OMJ, así como los de la CII, tendían a desembolsarse en un solo momento.

CUADRO 3.1. PAUTAS DE DESEMBOLSO DE DISTINTAS VENTANILLAS

Ventanilla	Múltiples desembolsos Número (%)	Número total de desembolsos
FOMIN	14 (93%)	15
CMF	22 (73%)	30
SCF (sin TFFP)	13 (25%)	51
SCF (solo TFFP)	58 (84%)	69
OMJ	5 (33%)	15
CII	42 (23%)	184
Total	154 (42%)	364

La supervisión de las operaciones se centraba en reducir al mínimo el riesgo crediticio asegurando el reembolso del principal y los intereses. En las operaciones CGS, la supervisión se ponía en manos de especialistas locales, que por lo general encabezaban (o coencabezaban) la preparación de los proyectos. En cambio, SCF y la CII tenían unidades de supervisión especializadas que en la mayoría de los casos manejaban también las renovaciones y operaciones repetidas. La unidad de supervisión de SCF también se encargaba del seguimiento de las operaciones de OMJ. En todos los casos, la supervisión se centraba principalmente en las cláusulas financieras, con un enfoque menor en el logro de las metas de desarrollo presentadas en los documentos de aprobación del Directorio. En años recientes, SCF y OMJ mejoraron sus sistemas para rastrear los resultados de desarrollo. Si bien esos sistemas ahora serán reemplazados por otros nuevos con la fusión hacia afuera de las operaciones SGS, se prevé que el nuevo sistema de gestión de información de la CII también captará información vigente sobre los resultados de desarrollo.

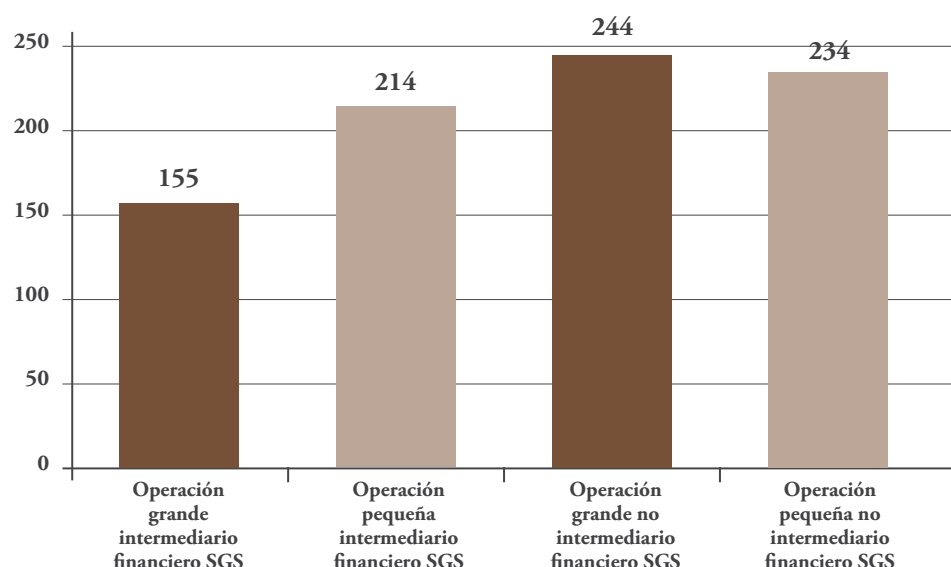
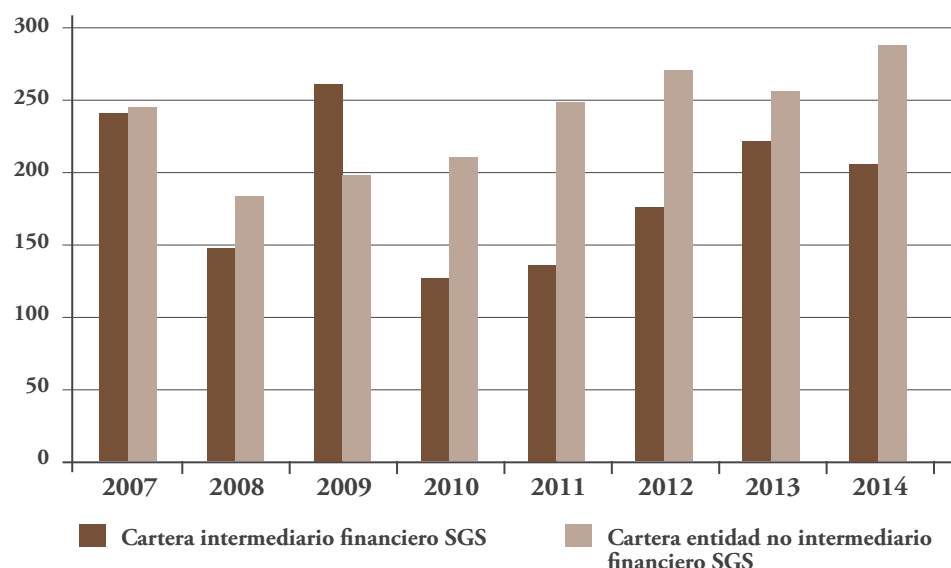
D. ¿QUÉ DESEMPEÑO TUVO EL GRUPO BID EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA Y VELOCIDAD?

El aumento de la eficiencia y velocidad del Grupo BID se consideró como un factor clave para poder interactuar con el dinámico sector de los IF. Para los IF, la rapidez es casi tan importante como las tarifas competitivas. En el marco de su interacción con IF, las distintas ventanillas del Grupo BID racionalizaron sus procesos de aprobación varias veces durante el período, a fin de simplificarlos.

El Grupo BID procuró abordar el desafío de una aprobación rápida y eficiente de las operaciones con IF introduciendo programas para agilizar los procesos de aprobación y delegando facultades en la Administración. La CII lanzó su Programa de Instituciones Financieras en 2004 para centrarse en cumplir el mandato ampliado de financiamiento para PYME enunciado en la Declaración de Nuevo León. Ese programa fue respaldado por procesos simplificados de aprobación por el Directorio para transacciones con IF elegibles. Luego, la CII introdujo el Programa para el Financiamiento de Instituciones Financieras Especializadas, en México en 2007, y el Programa para el Financiamiento de Instituciones Microfinancieras, en Perú en 2010. De igual manera, SCF introdujo el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) en 2004, delegando en la Administración del Banco la facultad para revisar y aprobar líneas individuales para los bancos emisores. Desafortunadamente, los sistemas del Grupo BID no reflejan de manera separada información clave acerca de dichos programas, por lo cual es difícil evaluar esas iniciativas. Por ejemplo, la información sobre la rentabilidad muy pocas veces se desglosa por programa, línea de negocio o cliente.

Tanto en las ventanillas del sector público como en las del sector privado, las operaciones con IF se tramitaban más rápidamente que las operaciones con entidades que no eran IF, lo cual contribuyó considerablemente a la eficiencia general del Grupo BID. El número de días entre la propuesta o evaluación inicial y la aprobación fue sistemáticamente menor para las operaciones con IF que para las operaciones con entidades que no eran IF, con una breve excepción únicamente en el ápice de la crisis financiera. Eso no es sorprendente, vista la naturaleza relativamente más sencilla de las operaciones con IF. Además, las operaciones con IF grandes se tramitan más velozmente que operaciones de tamaño similar con entidades que no son IF, pese a lo cual los IF (y otros) clientes no están muy satisfechos con los tiempos de procesamiento del Grupo BID⁵⁶.

Las operaciones SGS de mayor tamaño con IF tendían a procesarse más rápido que las operaciones SGS más pequeñas con IF, en tanto que lo contrario era verdad para las operaciones con entidades que no eran IF. En general, las operaciones grandes SGS con IF (por encima de US\$30 millones⁵⁷) se vinculan con IF reglamentados, consolidados y de tamaño mediano o grande, que tienden a ser relativamente menos riesgosos y más avanzados en su administración y gobernanza. Es probable que esas características reduzcan la complejidad en la preparación, el análisis de debida diligencia y la estructuración de operaciones y por ende reduzcan también el tiempo de procesamiento. En cambio, las operaciones de menor tamaño SGS con IF se vinculan por lo general con pequeños y medianos IF, en mercados menos desarrollados o con nuevos productos o segmentos especializados, lo cual puede entrañar un mayor nivel de riesgo y complejidad y, por ende, tiempos de procesamiento más prolongados. Eso se refleja en la diferencia en el número promedio de días necesarios para aprobar operaciones grandes SGS con IF (155 días) y operaciones pequeñas (214 días) (Gráfico 3.3).



En términos de volumen, las operaciones con IF de segundo piso también fomentaban la eficiencia del Grupo BID y se usaron con frecuencia durante el período cubierto por la presente evaluación. Las operaciones con IF de segundo piso han permitido desembolsar grandes volúmenes de recursos (en algunos casos, hasta US\$1.000 millones), llegando a múltiples IF en una sola operación. Esa estructura genera eficiencias de costo y tiempo (en comparación con la alternativa de llegar a múltiples IF por medio de operaciones individuales), para las etapas tanto de originación como de supervisión. Desafortunadamente, como ya se indicó en capítulos anteriores, los sistemas de supervisión de varias de esas operaciones no recababan ni analizaban información clave a los niveles tanto de los IF de primer piso como de los beneficiarios, lo cual hubiera sido fundamental para un análisis de rendición de cuentas y de aporte al desarrollo.

E. ¿CÓMO SE MANEJABAN LAS SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES?

Las políticas ambientales y sociales del Grupo BID exigen que todas las actividades y operaciones del Banco sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y cumplan las políticas de salvaguardias. El Grupo BID ha tenido dos políticas ambientales y sociales aplicables a las operaciones con IF: la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, del BID (2006), y la Política de Sostenibilidad Ambiental y Social, de la CII (2013). Ambas políticas exigen claramente que todas las operaciones del Grupo BID sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, no causen daños a las comunidades locales ni al medio ambiente e idealmente que redunden en beneficios ambientales y sociales. Las directivas de ejecución del BID no abordan plenamente la complejidad de las operaciones con IF⁵⁸, en tanto que las de la CII contienen directrices claras para las operaciones de esa índole.

La evaluación constató que la aplicación del sistema de gestión ambiental y social a la cartera de IF difería entre las ventanillas. El BID y el FOMIN lo aplicaban estrechamente al uso específico del producto de las operaciones del Banco, lo cual alentaba una selección sesgada de proyectos en la cual los IF seleccionaban los que entrañaban menos riesgos ambientales y sociales para asignarlos a la cartera financiada por el BID. En cambio, la CII alentaba a los IF a aplicar el sistema de gestión ambiental y social a la cartera pertinente más amplia y analizaba los potenciales riesgos ambientales y sociales de esa cartera durante el proceso de debida diligencia⁵⁹. Para las inversiones de capital o los préstamos subordinados, la CII exigía la aplicación del sistema de gestión ambiental y social a la totalidad de la cartera de IF⁶⁰.

Muchos IF vieron cláusulas ambientales y sociales por primera vez a través de las operaciones del BID, si bien dichas cláusulas también diferían entre ventanillas. En general, las cláusulas ambientales y sociales de las operaciones SGS ofrecían una buena guía a los IF, si bien las cláusulas de la CII eran menos precisas. Por su parte, el manual operativo ambiental y social del BID para operaciones del sector público con IF no resaltaba la importancia de un sistema de gestión ambiental y social para IF. El Grupo BID no se refirió claramente en ningún caso a sus políticas de salvaguardias.

Los IF debían presentar medidas de mitigación de riesgos en función de su propia categorización de las operaciones como de riesgo bajo, mediano y elevado. En relación con las operaciones de riesgo bajo, los IF tenían que aplicar solamente una lista de exclusión y las leyes nacionales; para las operaciones de riesgo moderado, tenían que implantar un sistema de gestión ambiental y social básico; y para las de mayor riesgo, tenían que implantar un sistema de gestión ambiental y social más detallado, incluidas evaluaciones de impacto ambiental para los proyectos financiados con recursos del Grupo BID.

Sin embargo, OVE constató que los requisitos ambientales y sociales aplicados no siempre eran proporcionales al riesgo. En primer lugar, el financiamiento para el comercio se clasificaba automáticamente como de riesgo bajo, pero OVE encontró transacciones de comercio que conllevaban grandes riesgos ambientales y sociales, especialmente en sectores de riesgo elevado y con grandes empresas (Recuadro 3.4). En segundo lugar, cuando se trabajaba con bancos públicos de desarrollo, la clasificación y la mitigación de riesgos no siempre se ceñían a la política de salvaguardias del BID (Recuadro 3.5). En tercer lugar, los requisitos ambientales y sociales del Grupo BID a veces se aplicaban solamente a subpréstamos de más de US\$5 millones (o montos incluso mayores), lo cual excluía automáticamente a la mayoría de las operaciones de PYME. No queda claro si el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Grupo BID podía ser efectivo en las operaciones con IF, pues a menudo los beneficiarios y las comunidades afectadas no tenían conocimiento de la participación del Grupo BID.

Recuadro 3.4. Financiamiento para el comercio exterior y arrabio en Brasil – cuestiones de implementación de las salvaguardias ambientales y sociales

Utilizando el financiamiento para comercio proporcionado por el BID, un banco brasileño grande, conocido en el mercado por su compromiso con la sostenibilidad, financió una productora de arrabio en dicho país a través de una de sus sucursales en el Caribe, con 47 transacciones en 2013 y 2014 por un monto total de US\$26,7 millones. Antes de recibir el financiamiento para comercio, la productora de arrabio ya había sido condenada en 2011 por comprar carbón vegetal de manera ilícita y con ello contribuir a la deforestación de más de nueve millones de acres de selva amazónica, y fue obligada a recuperar la superficie deforestada o pagar una multa de US\$31,6 millones. A ello cabe agregar que ya en 2012 la empresa productora de arrabio había sido suspendida del Pacto Nacional contra la Esclavitud cuando el Ministerio de Trabajo descubrió a 150 trabajadores sometidos a condiciones de esclavitud en un sitio de producción de carbón vegetal vinculado a su cadena productiva. La empresa fue obligada a avenirse a cambiar de comportamiento, pero en 2015 el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil anunció un embargo contra ella por violación de dicho acuerdo. Este proyecto no es un caso aislado y refleja los desafíos que entraña la implementación de las salvaguardias ambientales y sociales. De hecho, el BID había estructurado adecuadamente las cláusulas legales, que incluso le otorgaron el derecho a rechazar proyectos que no cumplieran dichas salvaguardias y a exigir la aplicación de la legislación nacional en materia ambiental y social.

La supervisión del Grupo BID en cuanto al desempeño de los IF en materia de salvaguardias era limitada, pues con frecuencia dichos intermediarios no presentaban siquiera información básica. Si bien tanto el BID como la CII exigían que los IF informaran acerca de los riesgos ambientales y sociales de los subproyectos, el formato

de presentación de información a menudo carecía incluso de información básica sobre los subpréstamos. En muchas operaciones de PYME, los IF no presentaban el nombre de la empresa o el sector. Cuando se suministraban clasificaciones de riesgo, los proyectos solían estar clasificados como de riesgo bajo, pero ni el Grupo BID ni OVE pudieron verificar si esas clasificaciones eran adecuadas. Los registros de supervisión del BID no incluían datos sobre el desempeño en materia de salvaguardias para el 76% de los IF⁶¹. Ello puede deberse en parte a que las operaciones con IF se han considerado como de bajo riesgo y que la unidad ESG priorizó su supervisión en actividades de mayor riesgo, y en parte a que los datos no se ingresaron correctamente en el sistema. Si bien las directrices de ejecución del BID (pero no las de la CII) requerían evaluaciones periódicas de una muestra representativa de subproyectos de IF, esas evaluaciones no se llevaron a cabo de manera sistemática excepto en los proyectos de financiamiento verde.

Recuadro 3.5. Parques eólicos en México financiados a través de un banco público de desarrollo

El BID financió varias granjas eólicas en México por más de US\$150 millones a través de un banco público de desarrollo. Dichas granjas tenían impactos ambientales negativos en aves migratorias y estaban construidas en una zona sensible que afectaba a las poblaciones indígenas. En una solicitud de desembolso formulada ante el Grupo BID, el banco público en cuestión categorizó una granja eólica como operación de bajo riesgo e indicó que las poblaciones indígenas no estaban afectadas, pese a pruebas de que éstas habían llevado a cabo protestas. En otro préstamo SGS, el BID financió directamente esa misma granja eólica y la clasificó como operación de riesgo elevado (categoría A).

El BID financió otras granjas eólicas exclusivamente por intermedio del mismo banco público y se basó en la capacidad de su sistema de gestión ambiental y social. Hay indicios de que el sistema de gestión ambiental y social de dicho banco estaba basado en la legislación local y no observaba las políticas ambientales y sociales del BID. La Unidad de Salvaguardias Ambientales del BID (ESG) trató de fiscalizar estrechamente la ejecución del proyecto y utilizó su derecho de objeción por motivos de información insuficiente o de medidas de mitigación deficientes. Sin embargo, el proyecto ya había obtenido licencia de las autoridades mexicanas, por lo cual ESG no pudo confirmar si antes de la aprobación del proyecto se había llevado a cabo la necesaria consulta pública a las poblaciones indígenas (según lo exigido por la directiva B.6).

Solamente las operaciones de SCF (y en menor medida de la CII) que tenían riesgos ambientales y sociales potencialmente más elevados involucraban por lo general a los especialistas ambientales y sociales del Grupo BID en la originación de proyectos. Esa modalidad procuraba mejorar la capacidad institucional de los IF para la mitigación de los riesgos ambientales y sociales e identificar planes de acción

para implantar un sistema de gestión ambiental y social efectivo. El Informe de Gestión Ambiental y Social de la unidad ESG del BID ofrece un buen ejemplo de la manera de establecer un análisis de referencia y de brechas.

En algunos casos, el Grupo BID logró fortalecer la capacidad amplia de una gama de IF en cuanto a sistemas de gestión ambiental y social, especialmente en los casos en que colaboraba más allá de la originación. La Semana de la Sostenibilidad de la CII parece haber tenido mucho éxito en el establecimiento de capacidad de sistemas de gestión ambiental y social (Recuadro 3.6). Además, en las operaciones de financiamiento verde, la unidad ESG del BID brindaba apoyo a los IF en la elaboración de políticas ambientales y sociales y la implantación de un sistema de gestión ambiental y social. CMF también impartía orientación a algunos IF de segundo piso conforme elaboraban un sistema de gestión ambiental y social y establecían mecanismos adecuados de mitigación de riesgos ambientales y sociales para IF. En general, los IF apreciaban las operaciones de cooperación técnica que fortalecían la capacidad de los sistemas de gestión ambiental y social, si bien a veces dichas operaciones se presentaban en una etapa relativamente tardía, especialmente cuando surgían temas de incumplimiento. Las relaciones a más largo plazo del Grupo BID con los IF también ayudaban a establecer sistemas de gestión ambiental y social más sólidos⁶². En términos globales, la encuesta de OVE a IF clientes constató que 36% de los IF que recibieron asistencia técnica consideran que la mayor contribución de esa asistencia técnica fue la de fortalecer los sistemas de gestión ambiental y establecer carteras operativas de financiamiento verde⁶³.

Recuadro 3.6. La Semana de la Sostenibilidad de la CII

La Semana de la Sostenibilidad organizada anualmente por la CII es un buen ejemplo de cómo promover cambios organizacionales en pro de un desempeño operativo más sostenible entre los IF. El evento incluye sesiones de capacitación centradas en los temas de gestión del riesgo ambiental, oportunidades de negocio sostenibles y gobernanza institucional. Todos los IF que reciben financiamiento de la CII están obligados por contrato a participar en sesiones de capacitación ambiental y social para asegurar el cumplimiento de la política de salvaguardias de la Corporación. Esta comenzó sus cursos de capacitación en 1999, habiendo capacitado desde entonces a unas 1700 personas. Ello también ha brindado un mecanismo para el intercambio de experiencias a nivel regional. La principal finalidad de la capacitación es la de brindar apoyo a los IF en la implantación del sistema de gestión ambiental y social requerido. Los IF han indicado que la capacitación impartida por la CII a menudo fue un gran incentivo para elevar el perfil de los temas de sostenibilidad y promover la implantación de sistemas de gestión ambiental y social.

El Grupo BID perdió la oportunidad de lograr importantes mejoras en la gestión ambiental y social de los IF partiendo de un enfoque sectorial a nivel de país o regional. Los IF exhibieron un compromiso más sólido y un desempeño mejor en

cuanto al establecimiento de un sistema de gestión ambiental y social en los países que habían introducido reglamentos ambientales y sociales jurídicamente vinculantes (tales como Brasil y Perú), reglamentos voluntarios o iniciativas de sostenibilidad colectivas para el sector financiero (como el protocolo verde en Colombia o la mesa redonda de mejoramiento de las normas ambientales y sociales en Paraguay, con apoyo de FMO). Sin embargo, el Grupo BID no brindó apoyo sistemáticamente a iniciativas o reglamentos de mitigación de riesgos ambientales y sociales a los niveles de país o regional, cosa que hubiera sido posible trabajando con autoridades de reglamentación bancaria, ministerios o asociaciones bancarias.

F. ¿CÓMO SE DABA SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS Y SE COMPARTÍAN LAS LECCIONES?

El BID fortaleció su arquitectura de evaluación de proyectos con la expansión sostenida del alcance y la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo desde 2011. Ese marco comprende varios instrumentos con los que el BID mide la evaluabilidad de los proyectos, hace el seguimiento de los avances y mide los resultados y los impactos⁶⁴. El instrumental rediseñado para las operaciones SGS aplicado por SCF y OMJ en sus operaciones desde 2014 ha incrementado el enfoque en los objetivos de los proyectos y los indicadores de resultados, incluido el hecho de exigir valoraciones de la evaluabilidad y matrices de resultados para todos los proyectos (excepto los del TFFP). Recientemente los marcos de resultados a nivel de proyecto para las operaciones SGS se armonizaron, tanto en las etapas iniciales mediante la herramienta “DELTA” (sigla inglesa que significa Efectividad en el Desarrollo, Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación) como en la evaluación en forma de un informe de supervisión ampliado armonizado que abarca todas las ventanillas del sector privado.

Pese a esas mejoras, el tema básico de cómo medir los resultados de las operaciones con IF sigue siendo un desafío serio. Como se indica en el siguiente capítulo, la idea de rastrear subpréstamos específicos financiados por fondos del Grupo BID es conceptualmente errónea en un entorno de recursos fungibles. El Grupo BID debe pasar a un rastreo más amplio de las carteras pertinentes —idealmente en comparación con un elemento contrafáctico a nivel de IF o de mercado— si quiere que el seguimiento y la evaluación de las operaciones con IF se vuelva más significativa. La atribución causal seguirá siendo difícil, pero se podría reforzar mediante evaluaciones periódicas a más largo plazo.

En los casos en que se hacía un rastreo de las carteras pertinentes, las operaciones con IF usaban una definición de *cartera pertinente* que no estaba en consonancia con la del IF en cuestión. Por ejemplo, las definiciones de PYME por parte del Grupo BID tendían a estandarizarse para simplificar la presentación de información a nivel interno y diferían de las usadas por los IF para rastrear su propio negocio. La mayoría de dichos intermediarios no podían informar de manera exacta acerca de los resultados de conformidad con las definiciones del Grupo BID, pero podían rastrear rápidamente

datos, tales como tamaño y desempeño de las carteras pertinentes, según sus propias definiciones. Esos eran también los datos que subyacían la toma de decisiones estratégicas de los propios IF, tales como si hacer crecer una determinada cartera. Muchos IF captan información pertinente para su propio uso, pero el Grupo BID no la obtiene sistemáticamente⁶⁵. En el Recuadro 3.7 se muestra cómo las definiciones varían mucho también entre distintas instituciones de financiamiento para el desarrollo, pero algunas de ellas han empezado a utilizar la definición de los propios IF. Unas definiciones precisas —por ejemplo, sobre qué es un beneficiario “nuevo”, o cómo medir “condiciones” de financiamiento mejoradas para que las PYME puedan obtener una combinación de productos remunerados y no remunerados— también serían importantes para la consecución de otros objetivos.

Recuadro 3.7. Definiciones de cartera en otras instituciones de financiamiento para el desarrollo

Las definiciones de cartera pertinentes, especialmente las destinadas a PYME, varían por institución. La IFC utiliza un valor representativo del tamaño de los préstamos para las operaciones con IF, y lo mismo hacen FMO y la OPIC^a. El BEI utiliza la definición de la Unión Europea. PROPARCO no usa una sola definición pero a menudo aplica la definición de PYME utilizada por el banco local, que tiende a ser más pequeña que las de la Unión Europea y la IFC. Es probable que la definición usada por los propios IF sea la más pertinente para el contexto de mercado y es la única en la que se puede lograr una alineación estratégica entre las definiciones de dichos intermediarios y las de las instituciones de financiamiento para el desarrollo.

^a [*Verifying the accuracy of IFC's loan size proxy*](#) (IFC, 2013). En resumen, el valor representativo del tamaño de los préstamos clasifica a los de menos de US\$10.000 como correspondientes a “micro” empresas; los de menos de US\$100.000, a “pequeñas” empresas; y los de menos de US\$1 millón (US\$2 millones en países más adelantados), a “medianas” empresas. En esa publicación, la IFC compara el valor representativo del tamaño de los préstamos con la definición del Grupo del Banco Mundial usada para el financiamiento directo.

La presentación de informes de resultados era limitada, especialmente para las operaciones CGS con IF de segundo piso. Las operaciones CGS con IF de segundo piso carecían a menudo de información básica acerca de los resultados de los IF de los que se informaba que habían recibido fondos del Grupo BID, o acerca de los términos de la concesión de subpréstamos (por ejemplo, plazos, tasas de interés). De igual manera, no se contaba de manera sistemática con información acerca de los montos promedio y términos ofrecidos a los beneficiarios finales, ni acerca de su perfil (por ejemplo, ventas o empleados de las MIPYME) o la utilización de los recursos (por ejemplo, inversión de capital, o capital de trabajo). No obstante, hubo algunas evaluaciones detalladas en las que se presentó información acerca de los resultados para los beneficiarios (por ejemplo, para las PYME en términos de aumentos en las ventas o el número de empleados).

La presentación de información difería mucho entre los mecanismos delegados y resultó limitada para el TFFP. En relación con los programas, la delegación de autoridad del Directorio a la Administración estaba acompañada por lo general de posteriores presentaciones de información sistemáticas y periódicas. Sin embargo, el alcance y detalle de la información presentada difería mucho entre distintos programas. Los Informes Trimestrales sobre las Operaciones SGS, principal herramienta para informar al Directorio, presentaban información detallada para algunas operaciones bajo delegación: montos tan pequeños como de entre US\$1 millón y US\$2 millones por operación individual, y en algunos ámbitos, información acerca del inventario de proyectos. En otros casos, como el TFFP, no se informaba acerca de aprobaciones tan grandes como de entre US\$100 millones y US\$200 millones⁶⁶.

Las lecciones aprendidas no se captaban de manera sistemática; sin embargo, el Grupo BID se esforzó por promover la difusión y utilización del conocimiento institucional para mejorar las operaciones futuras. Generalmente, los informes de cierre de los proyectos presentaban resultados positivos, hubiera o no pruebas empíricas que los sustentaran. En las entrevistas llevadas a cabo por OVE, los funcionarios indicaron que por lo menos para las operaciones CGS, los informes de terminación tienen poco valor pues reciben financiamiento insuficiente y poca atención por parte de la Administración. Sin embargo, los informes de terminación de las operaciones SGS compartían con frecuencia la misma cuestión de calidad y pruebas empíricas, así como una atención insuficiente a la pertinencia de las operaciones. El BID introdujo recientemente el BRIK como repositorio de conocimiento institucional, punto de acceso único del Grupo BID a sus productos de conocimiento, incluidos libros, documentos de trabajo, notas técnicas, documentos de análisis, informes anuales y otros. En 2010 la CII, en colaboración con el sector de Aprendizaje y Conocimiento del BID, también introdujo el portal de Internet “Lecciones en Acción”, que contiene alrededor de 100 lecciones aprendidas de sus informes de terminación. OVE identificó la necesidad de mejorar la calidad de las lecciones y al respecto está trabajando con la Administración⁶⁷.

G. ¿QUÉ INCENTIVOS INTERNOS PARECEN IMPULSAR LAS OPERACIONES DEL GRUPO BID CON IF?

Los incentivos dentro del Grupo BID están sesgados hacia el corto plazo y los temas financieros. Cuando se les solicitó que priorizaran los incentivos percibidos durante el diseño de las operaciones con IF, los oficiales de inversión los calificaron como sigue: primero, mitigación de riesgos; segundo, necesidad inmediata de un IF en cuanto a apoyo del Grupo BID; y tercero, volúmenes de aprobación y, en algunas ventanillas, desembolsos. De hecho, algunos oficiales de inversión mencionaron los incentivos para establecer volúmenes por medio de grandes operaciones con IF en vez de varias pequeñas. Por último, algunos oficiales de inversión de SCF, OMJ y el FOMIN se

refirieron a los incentivos creados por lo gratificante que resultaba haber encabezado una operación muy innovadora y se refirieron asimismo al reconocimiento emanado del hecho de convertirse en expertos sobre un tema o un país.

Dentro del Grupo BID, solo la CII estableció incentivos organizacionales apoyados en parte por un marco de remuneración variable basada en el desempeño. Las ventanillas del BID —SCF, OMJ y CMF— debían utilizar el sistema del BID de evaluación del desempeño y remuneración, basado en metas anuales y con margen limitado para una remuneración variable. Los oficiales de inversión sentían que si bien habían tratado de incorporar comportamientos deseados, como la innovación, el centro de gravedad seguía estando en las aprobaciones y los desembolsos. Además, las bonificaciones y promociones también estaban limitadas por procedimientos a nivel de todo el BID. En cambio, la CII experimentó con un sistema que introdujo un pago variable basado en una matriz que combina aprobaciones, desembolsos, rentabilidad y puntuaciones de desarrollo. Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo, y especialmente la IFC, utilizan recompensas de desempeño a largo plazo, una vez materializados los resultados de desarrollo y financieros de las operaciones con IF en las que han participado los oficiales de inversión; los criterios de selección comprenden resultados de desarrollo y también el desempeño financiero, y las retribuciones comprenden recompensas monetarias y el reconocimiento público⁶⁸.



4

Para evaluar si las operaciones con IF alcanzaron sus objetivos, OVE analizó la consecución de metas para una muestra aleatoria y representativa de 125 operaciones con IF más seis líneas para liquidez y, tomando los indicadores de resultados antes y después de la operación para la muestra, los comparó con los de un conjunto de unos 200 IF clientes.

© BID

4 Resultados para los Clientes y el Grupo BID

En este capítulo se evalúan los resultados de las operaciones con IF para los IF, los beneficiarios finales y el Grupo BID. Para evaluar si las operaciones con IF alcanzaron sus objetivos, OVE analizó la consecución de metas para una muestra aleatoria y representativa de 125 operaciones con IF (más seis líneas para liquidez) y, tomando los indicadores de resultados antes y después de la operación para la muestra, los comparó con los de un conjunto de unos 200⁶⁹ IF clientes (independientemente de si forman parte o no de la muestra). OVE consideró indicadores de mercado externos para determinar si la operaciones con IF habían podido influenciar el mercado de IF, por ejemplo promoviendo la competencia entre los IF en un país. Asimismo, evaluó también la medida en la que el Grupo BID podría haber contribuido factiblemente a esos logros e identificó los factores que parecen haber fortalecido la contribución del Grupo a través de operaciones con IF (en el Recuadro 4.1 se enumeran las preguntas de evaluación utilizadas para esta parte del análisis).

Recuadro 4.1. Objetivos de las operaciones con IF y preguntas de evaluación conexas

Objetivos para los IF y los beneficiarios

- ¿Ampliaron las operaciones del Grupo BID el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes?
 - o ¿Llegó el dinero a los IF?
 - o ¿Se utilizó el dinero para los beneficiarios elegibles?
 - o ¿Aumentó la cartera pertinente?
 - o ¿Aumentó esta cartera en comparación con el incremento de cartera global de los IF? ¿Y en comparación con el mercado?
- ¿Mejóro el Grupo BID el desempeño y la sostenibilidad de los IF clientes?
 - o ¿Qué desempeño tuvo la cartera pertinente?
 - o ¿Mejoraron los IF su desempeño y sostenibilidad?
 - o ¿Aumentaron los IF su cuota de mercado?
- ¿Mejoraron las operaciones del Grupo BID el funcionamiento de los mercados de IF?
 - o ¿Afectaron las operaciones con IF la competencia?
 - o ¿Promovieron las operaciones con IF la acción colectiva para mejorar el acceso a financiamiento?
- ¿Mejoraron las operaciones del Grupo BID el desempeño de los beneficiarios?
 - o ¿Abordaron las operaciones las barreras más importantes en cuanto al acceso a financiamiento para los beneficiarios?
 - o ¿Afectaron las operaciones con IF el financiamiento para los beneficiarios pertinentes?
 - o ¿Mejoraron las operaciones con IF el desempeño de los beneficiarios pertinentes?

Objetivos para el Grupo BID

- ¿Cómo afectaron las operaciones del Grupo BID con IF la rentabilidad del Grupo BID?
- ¿Mejoraron las operaciones con IF la función del Grupo BID en cuanto al suministro de apoyo al sector privado en ALC?

A. ¿AMPLIARON LAS OPERACIONES DEL GRUPO BID EL ACCESO A FINANCIAMIENTO PARA LOS BENEFICIARIOS PERTINENTES?

a. ¿Usaron los IF recursos del Grupo BID?

Más de la cuarta parte del volumen total de aprobación de US\$15.000 millones para operaciones con IF (excluidas las líneas para liquidez) no se desembolsó. SCF no desembolsó cerca de la tercera parte del volumen de aprobación, del que US\$400 millones correspondieron a una operación de garantía parcial de crédito cancelada. Ello excluye las líneas para comercio de SCF pues no siempre estaban destinadas a ser desembolsadas. De las 100 líneas para comercio aprobadas en el marco del TFFP que ofrecían préstamos y garantías inicialmente no comprometidos, 12 no se firmaron⁷⁰ y otras 19 se firmaron

pero no se utilizaron —lo cual significa que alrededor de un tercio de las aprobaciones nunca se utilizó. OMJ no desembolsó 39% de su volumen de aprobación, si bien ello incluye varias operaciones aprobadas recientemente con desembolsos pendientes. Solamente la CII y CMF tuvieron tasas de desembolso superiores al 80% (Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1. SOLAMENTE LA CII Y CMF TUVIERON TASAS DE DESEMBOLSO SUPERIORES AL 80%

Porcentaje de aprobaciones desembolsadas ^a		
Ventanilla	Por volumen	Por número
CMF – sin líneas para liquidez	83	78
SCF – sin líneas para comercio	68	83
SCF – solamente líneas para comercio	195 ^b	69
CII	84	84
FOMIN	77	63
OMJ	61	68

^a O emitidas, en el caso de las garantías.

^b Más de 100% debido a líneas de crédito rotatorias.

b. ¿Se usaron los recursos del Grupo BID para los beneficiarios pertinentes?

El Grupo BID informó haber alcanzado el número previsto de beneficiarios finales y contabilizado los fondos proporcionados, pero las listas de beneficiarios presentadas no son fiables y el nivel de consecución notificado difirió entre distintos productos. Como se indicó en el capítulo anterior, el Grupo BID por lo general establecía determinados criterios de elegibilidad y exigía que los IF presentaran una lista de proyectos que los cumplirían. La mayoría de las operaciones para vivienda (85%) alcanzaron o excedieron sus metas en cuanto al número de beneficiarios. Alrededor de 60% de las operaciones de arrendamiento financiero y factoraje, 50% de las de financiamiento de PYME y 25% de las de financiamiento verde alcanzaron o excedieron sus metas en cuanto al número de beneficiarios. Las líneas para comercio no tenían metas preestablecidas. Como por lo general el producto de las operaciones del Grupo BID se usaba para emitir subpréstamos, un menor número notificado de beneficiarios se traducía en subpréstamos de mayor tamaño. Por ejemplo, las operaciones de financiamiento de PYME supuestamente llegaron solamente a alrededor de la mitad del número de beneficiarios previstos, con un tamaño de préstamo promedio dos veces más grande que el previsto. En términos globales, entre 2005 y 2014 las operaciones del Grupo BID con IF alcanzaron a un número estimativo⁷¹ de 530.000 empresas y 300.000 personas, lo cual representa alrededor de 4%⁷² de las MIPYME y 2%⁷³ de los propietarios de su vivienda en la región.

Sin embargo, la fungibilidad del dinero hace difícil atribuir el financiamiento de beneficiarios específicos al Grupo BID, lo cual hace que las listas de beneficiarios no sean fiables. Como se indicó en el Capítulo 3, las operaciones del Grupo BID con IF suelen

emplear la “utilización del producto de las operaciones” para estructurar operaciones, lo cual puede llevar a una selección interesada de beneficiarios finales. Los IF obtienen financiamiento de distintas fuentes y lo utilizan para adquirir activos que no son préstamos; por lo tanto, la atribución resulta prácticamente imposible para préstamos específicos. Los IF pueden remitirse, y se remiten, a préstamos del Grupo BID que se habrían otorgado de todas maneras, o que ya se otorgaron. Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo que trataron de controlar el vínculo entre su propio financiamiento y beneficiarios específicos de manera aún más restrictiva que el Grupo BID llegaron a la misma conclusión⁷⁴. De hecho, los IF le indicaron a OVE que con frecuencia escogían para la presentación de información proyectos que pensaban que serían del agrado del Grupo BID y a veces reemplazaban determinados préstamos cuando el Grupo no aprobaba la selección original (pese a que ya habían financiado dichos proyectos). Mientras tenga una cartera suficientemente grande, un IF casi seguro podrá proporcionar al Grupo BID una lista que cumpla determinados requisitos de elegibilidad (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Medición de los resultados mediante el uso de los recursos de las operaciones frente a crecimiento de la cartera pertinente



Para mitigar las implicaciones de la fungibilidad del dinero, OVE utilizó tres medidas alternativas: (i) aumentos de la cartera pertinente, (ii) aumento de la proporción de la cartera pertinente en el IF y (iii) aumento en comparación con el mercado. Ninguna de esas medidas es concluyente en cuanto a la atribución causal, pero cada una de ellas puede servir como indicador aproximado. La primera medida, es decir, si la cartera pertinente aumentó, ya es de por sí un parámetro de medición mucho mejor que el del “uso de los recursos” para evaluar si el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes aumentó. Dentro de un IF, el tamaño total de esas carteras es singular —y objetivamente determinable— pues no requiere que el IF escoja ninguna lista de beneficiarios en función de los criterios de elegibilidad de una tercera entidad (Grupo BID). Por lo tanto, el rastreo de las carteras pertinentes de los IF según la definición del propio IF no se ve afectado por la fungibilidad de los fondos. Cualquier aumento de la cartera pertinente (activo) es “adicional”, pues requiere que los prestatarios hayan recibido más financiamiento, independientemente de cual sea la fuente utilizada por el IF para su fondeo (pasivo). Para la segunda medida, un aumento de la proporción de la cartera pertinente en el IF podría ser indicio del compromiso de dicho intermediario con ese segmento y podría ayudar a indicar si el financiamiento proporcionado por el Grupo BID puede haber ayudado a aumentar el enfoque en esa cartera. En cuanto a la tercera medida —si el cliente del Grupo BID aumentó la cartera pertinente en mayor o en menor medida que sus competidores—, desafortunadamente su evaluación resultó posible solamente en pocos casos en los que se contaba con información para clientes de entidades distintas del Grupo BID. Dicha evaluación hubiera indicado que el Grupo seleccionaba los IF clientes con un mayor enfoque en los beneficiarios pertinentes.

c. **¿Aumentaron las carteras pertinentes de los IF?**

Pese a su uso potencial como medida representativa de un mejor acceso a financiamiento para los beneficiarios, solamente un cuarto de las operaciones con IF (excluido el TFFP) buscaban aumentar las carteras pertinentes de los IF y menos de 10% establecieron una meta específica. Además, en alrededor de tres cuartos de los casos no se hizo un rastreo de las carteras pertinentes de los IF y las definiciones diferían de las del Grupo BID. SCF y OMJ buscaban aumentar las carteras pertinentes con mayor frecuencia que otras ventanillas, a menudo en operaciones para vivienda y otras operaciones más recientes. No se recababa de manera rutinaria información sobre las carteras pertinentes, especialmente en relación con operaciones CGS, de comercio y algunas de financiamiento verde. Cuando se rastreaba una cartera pertinente, en casi todos los casos las definiciones de PYME de los IF diferían de las del Grupo BID y dichos intermediarios no rastreaban las carteras según la definición del Grupo ni usaban esa definición para la toma de decisiones estratégicas. Incluso en el ámbito de la vivienda, las definiciones diferían a veces —por ejemplo, el IF podía usar un límite sobre los ingresos del beneficiario más elevado que el usado por el Grupo BID⁷⁵.

Pese a esas limitaciones, OVE estimó que 86% de los IF clientes aumentaron sus carteras pertinentes durante la correspondiente operación con IF (si bien en 16% de las operaciones ese incremento fue menor que el financiamiento proporcionado por

el Grupo BID). El restante 14% registró disminuciones en sus carteras pertinentes (Gráfico 4.1). La tasa de crecimiento anual media de las carteras pertinentes fue del 20% pero el promedio, del 59%, debido a siete operaciones que registraron tasas de crecimiento de más del 100% (Gráfico 4.2 y Cuadro 4.2). El crecimiento de las carteras pertinentes fue uniforme entre distintos productos y ventanillas, salvo que un número menor de operaciones de SCF para comercio (dos tercios) registraron un aumento, y una gran proporción de operaciones CGS de CMF registró disminuciones en las carteras pertinentes (27%).

GRÁFICO 4.1
Crecimiento de las carteras pertinentes frente a la inversión del Grupo BID

Fuente: Cálculos de OVE sobre la base de una muestra de 125 operaciones con IF.

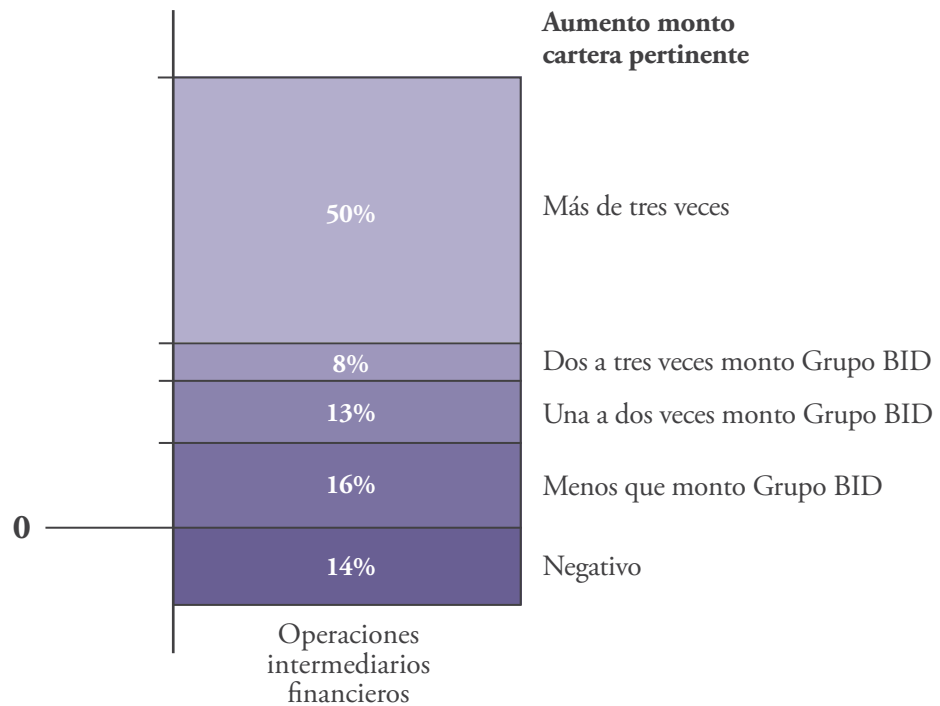
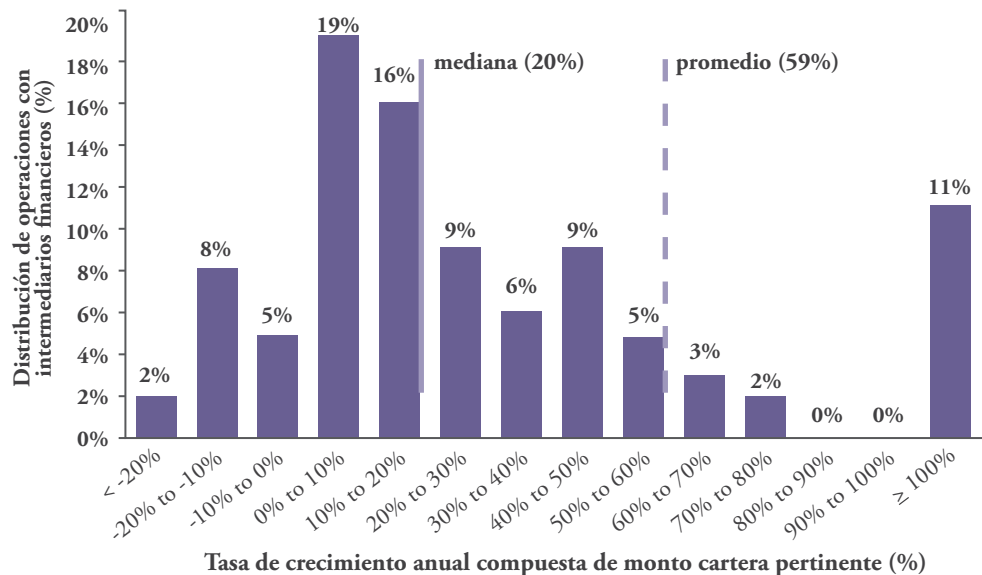


GRÁFICO 4.2
Distribución de los aumentos de las carteras pertinentes

Fuente: OVE



CUADRO 4.2. AUMENTOS DE LAS CARTERAS PERTINENTES POR PRODUCTO Y VENTANILLA

Producto	Muestra (No.)	Negativo (%)	Positivo (%)	Ventanilla	Muestra (No.)	Negativo (%)	Positivo (%)
Financiamiento general para PYME	12	8	92	CMF (sin líneas para liquidez)	11	27	73
Financiamiento verde	9	0	100	SCF (sin líneas para comercio)	14	7	93
Vivienda	18	17	83	CII	18	6	94
Arrendamiento financiero y factoraje	13	8	92	FOMIN	2	0	100
Comercio (TFEP)	12	33	67	OMJ	7	0	100
Total	64	14	86	Total	52	10	90

Fuente: Cálculos de OVE sobre la base de 125 operaciones con IF.

La atribución al Grupo BID fue evidente en las operaciones en las que su inversión representaba una parte importante de la cartera pertinente. Solamente en las operaciones con IF pequeños se puede detectar una relación modesta pero importante entre la inversión del Grupo BID (como proporción de la cartera pertinente del IF) y el crecimiento de las carteras pertinentes (Gráfico 4.3). Si bien la cartera pertinente aumentó en casi todas las operaciones con IF, en el caso de los IF grandes la relación entre la inversión del Grupo BID y el crecimiento de la cartera pertinente probablemente sea demasiado pequeña como para marcar una diferencia que se pueda notar. En siete casos excepcionales, las carteras pertinentes duplicaron su tamaño cada año durante el período de inversión del Grupo BID y el crecimiento fue considerablemente mayor que sus inversiones. Se trató de operaciones para vivienda o de financiamiento verde y en todos los casos las inversiones del Grupo BID representaban una parte importante de la cartera pertinente (por lo menos 6%). En cuatro de dichas operaciones, el volumen de inversión del Grupo BID fue incluso mayor que el volumen que existía en la cartera pertinente, señal de que el Grupo contribuyó sustancialmente a dicho crecimiento.

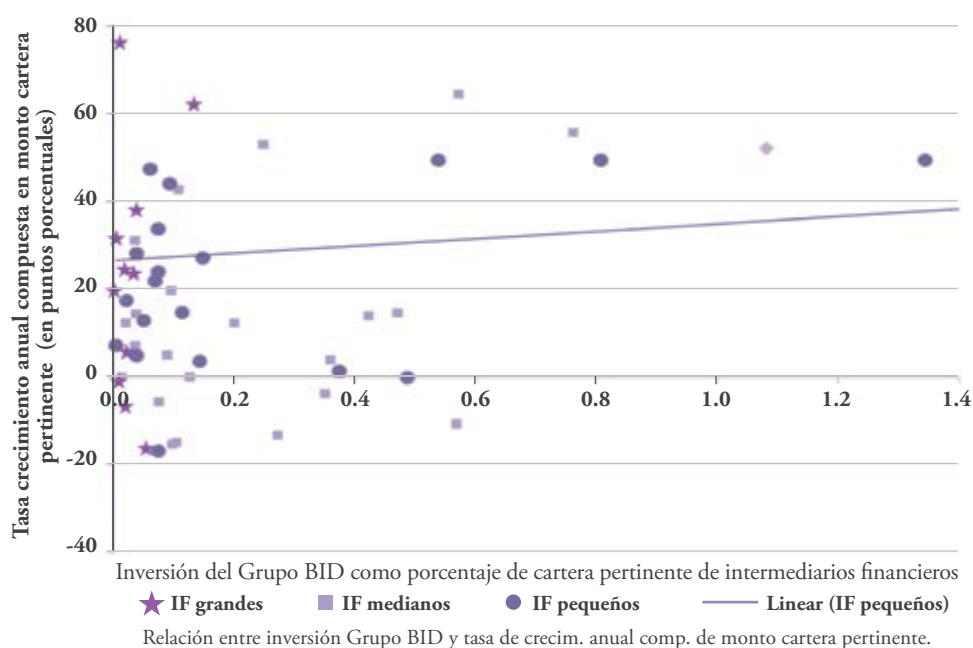


GRÁFICO 4.3

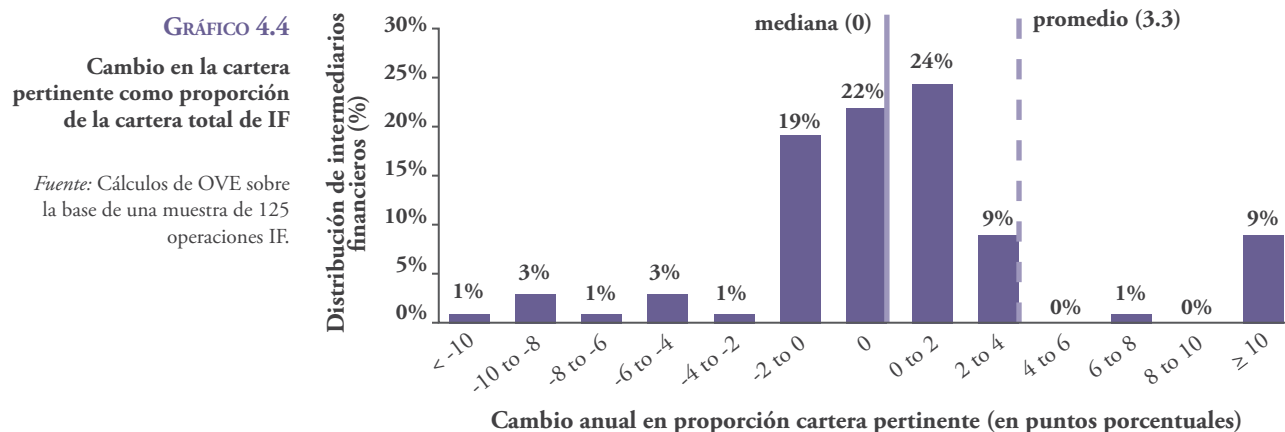
Inversión del Grupo BID
y crecimiento de la cartera
pertinente

Nota: *Pequeña: Cartera
préstamos < \$200 millones;
Mediana: \$200 millones– \$5.000
millones; Grande: >\$5.000
millones

Fuente: Cálculos de OVE sobre
la base de una muestra de 125
operaciones IF.

d. ¿Cómo se comparan los cambios en la cartera pertinente con las tendencias más amplias de los IF y del mercado?

La proporción de la cartera pertinente en la cartera total de los IF aumentó en menos de la mitad de las operaciones, si bien en promedio el incremento de esa proporción fue ligeramente positivo, a saber, 3,3 puntos porcentuales por año (Gráfico 4.4). Si bien potencialmente determinado por una serie de factores, ello podría denotar una falta de alineación entre las prioridades estratégicas del Grupo BID y las de los IF clientes en cuanto al crecimiento de la línea de negocio a la que se brindaba apoyo. Por línea de producto, solamente las carteras de financiamiento verde y de operaciones para vivienda exhibieron aumentos en sus proporciones en la mayoría de las operaciones (Cuadro 4.3). El crecimiento tendía a ser mayor cuando el Grupo BID financiaba un monto más grande (más del 5%) de la cartera pertinente.



CUADRO 4.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN LAS PROPORCIONES DE LA CARTERA PERTINENTE POR LÍNEA DE PRODUCTO

Producto	#	Negativo (%)	Cero (%)	Positivo (%)	Departamento	#	Negativo (%)	Cero (%)	Positivo (%)
Financiamiento de PYME	12	17	50	33	CMF (sin líneas para liquidez)	11	27	27	45
Financiamiento verde	9	22	0	78	SCF (sin líneas para comercio)	14	21	21	57
Vivienda	18	28	17	56	CII	18	28	39	33
Arrendamiento financiero y factoraje	13	31	46	23	FOMIN	2	50	0	50
Comercio	12	58	0	42	OMJ	7	14	29	57
Total	64	31	23	45	Total	52	25	29	46

Fuente: Cálculos de OVE sobre la base de una muestra de 125 operaciones con IF.

Las limitaciones de datos impidieron hacer una comparación sistemática de los resultados con el mercado de IF; sin embargo, en dos casos —Perú y México— los IF clientes del Grupo BID registraron un crecimiento más sólido de la cartera pertinente que las

entidades que no eran clientes. En Perú, las carteras de MIPYME de los IF clientes del Grupo BID aumentaron en promedio mucho más que las carteras de MIPYME de otros IF, lo cual denota una cierta convergencia de finalidades entre el Grupo BID y los IF clientes, así como el éxito alcanzado en su consecución. La cartera de operaciones para vivienda del mayor IF cliente del Grupo BID en México (que representa 85% de la cartera de vivienda del Grupo BID en el país) y el cliente de operaciones de vivienda de OMJ en Perú también crecieron más velozmente que el mercado.

B. ¿MEJORÓ EL APOYO DEL GRUPO BID EL DESEMPEÑO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS IF CLIENTES?

a. ¿Qué desempeño tuvieron las carteras pertinentes?

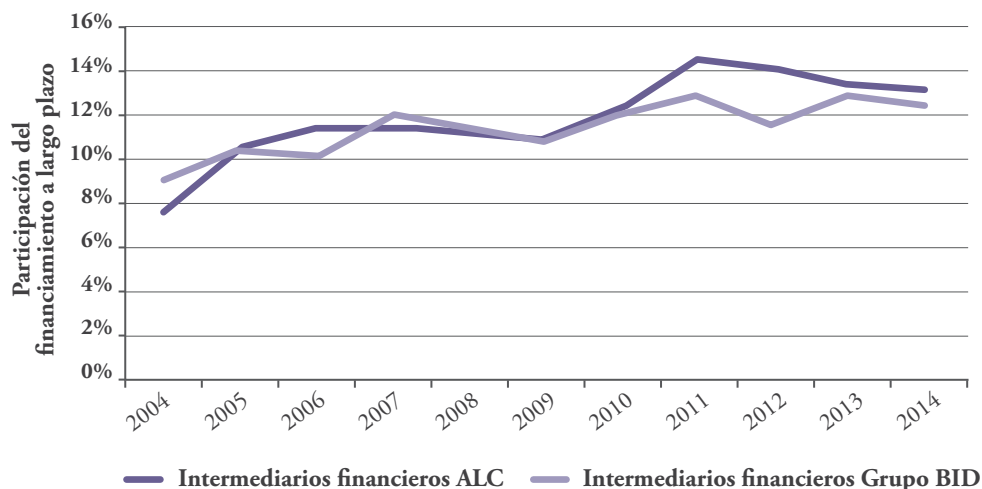
El Grupo BID no recababa sistemáticamente datos sobre el desempeño en relación con las carteras pertinentes, si bien en los casos en que se contaba con información se constató que el desempeño había empeorado. Las operaciones del Grupo BID con IF rara vez tenían por objetivo la calidad de las carteras pertinentes, por lo cual no recababan sistemáticamente datos sobre el desempeño de dichas carteras, tales como los préstamos no redituables, información ésta que probablemente sea el mejor indicador disponible sobre la eficiencia de las asignaciones de recursos. Además, no fue posible efectuar una comparación sistemática de los préstamos no redituables de las carteras pertinentes con el mercado de IF. Sin embargo, OVE obtuvo información para 30 operaciones y constató que los préstamos no redituables de las carteras pertinentes aumentaron del 3,2% al 4,7% durante el período cubierto por esta evaluación. Sin embargo, por lo menos en Perú, donde el regulador ofrece información sobre los préstamos no redituables para todas las instituciones bancarias, las carteras pertinentes de los clientes del Grupo BID tuvieron en promedio un desempeño mejor que el mercado, indicio de que el Grupo BID trabajaba con IF que sabían mejor cómo asignar financiamiento eficientemente.

b. ¿Mejóro el desempeño de los IF clientes?

Por su propia naturaleza, las operaciones con IF afectan la composición y diversificación del fondeo de los IF clientes, con un calce especialmente de los pasivos y activos a largo plazo de aquellos intermediarios. Las metas en cuanto a combinación y diversificación del financiamiento rara vez se establecían por adelantado en términos cuantitativos en las operaciones con IF, pero los IF clientes mejoraron su coeficiente activos-pasivos a largo plazo, que en promedio pasó de 2,36 a 1,39 durante el tiempo de la operación del Grupo BID. Los clientes se mostraron muy satisfechos con el plazo del financiamiento del Grupo BID⁷⁶. Los depósitos siguieron siendo la fuente de fondeo más importante para los bancos, aumentando en promedio del 65% al 70% del fondeo durante el tiempo de las operaciones del Grupo BID⁷⁷. En un contexto de abundancia de liquidez y de fuentes de financiamiento, los IF clientes incrementaron su financiamiento a largo plazo como proporción del financiamiento total en consonancia con el resto de los IF de ALC, pasando del 8%-9% en 2004 al 12%-13% en 2014 (Gráfico 4.5).

GRÁFICO 4.5
Crecimiento del fondeo
a largo plazo

Fuente: Bankscope.



La medida en la que el Grupo BID afectó la combinación de financiamiento de los IF clientes no está clara, pues en la mayoría de los casos el financiamiento proporcionado por el Grupo representaba una parte pequeña del financiamiento a largo plazo de los intermediarios. El financiamiento proporcionado por el Grupo BID representó en promedio el 3,6% del financiamiento a largo plazo de los IF (0,9% del financiamiento total de dichos intermediarios). Para los IF de segundo piso, la proporción del financiamiento a largo plazo ofrecido por el Grupo BID promedió el 3%, y para las IF no bancarias, se situó en el 2,7%. El Grupo BID también logró movilizar recursos adicionales del sector privado y otros inversionistas, aumentando la proporción del financiamiento a largo plazo de los IF al 3,8% (1% del financiamiento total)⁷⁸. Además, alrededor de un cuarto de los IF indicaron que haber pasado el proceso de debida diligencia del Grupo BID pudo aumentar su acceso a otros financiadores o mercados de capital, especialmente otras instituciones de financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, el Grupo BID no aprovechó activamente su reputación para ayudar a los IF a obtener acceso a fondos adicionales.

Los IF clientes mejoraron su desempeño financiero, al igual que lo hizo el resto del mercado de IF de ALC. Cerca de la mitad de las operaciones tenía metas financieras en cuanto a coeficientes de suficiencia de capital, préstamos no redituables, rendimiento del activo o rendimiento del capital. Cerca de tres cuartos de esas operaciones alcanzaron por lo menos una de esas metas. Sin perjuicio de si se habían establecido metas, OVE comparó los indicadores promedio de los IF clientes antes y después de la operación del Grupo BID con IF: (i) los coeficientes de suficiencia de capital permanecieron entre el 13% y el 15%; (ii) el porcentaje de préstamos no redituables de la cartera total mejoró al pasar del 5% al 3,5% (a diferencia de los préstamos no redituables de las carteras pertinentes, que empeoraron); (iii) los coeficientes de rendimiento del activo mejoraron al pasar del 1,2% al 1,4%; y (iv) los coeficientes de rendimiento del capital bajaron del 12% al 11,5%. El desempeño financiero de los IF clientes del Grupo BID fue similar al del mercado, cuando no mejor (Gráfico 4.6), con rendimientos elevados durante todo el período.

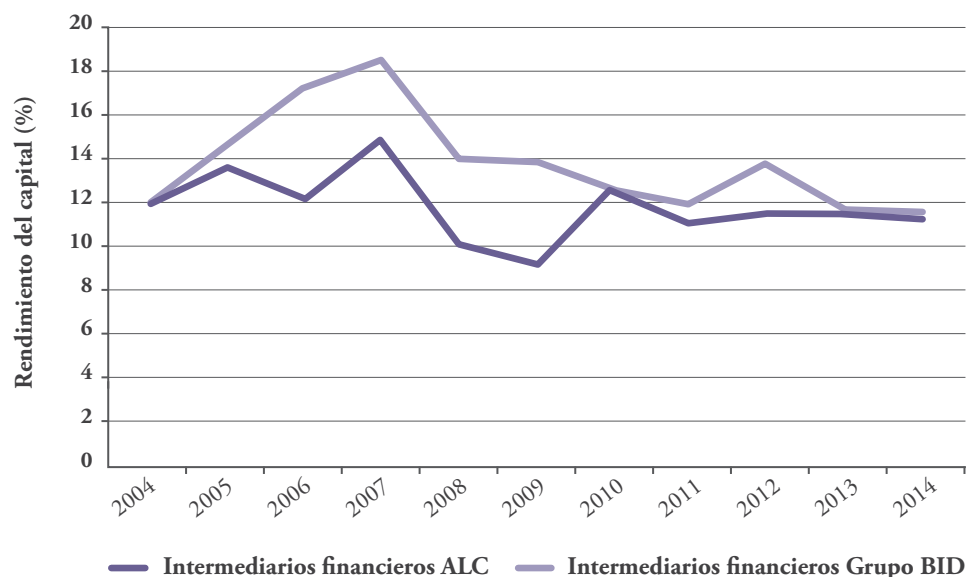


GRÁFICO 4.6

Rendimientos del capital de los clientes del Grupo BID y de otros IF en ALC

Fuente: Bankscope.

Los impactos del Grupo BID sobre el desempeño de los IF fueron mayores en los pocos casos en los que el Grupo proporcionó capital o deuda subordinada. Cerca de 9% de todas las operaciones del Grupo BID con IF incluían capital o financiamiento subordinado (cuasicapital). Si bien el tamaño del financiamiento proporcionado por el Grupo BID mediante capital no solía ser mayor que el financiamiento proporcionado por el mismo por medio de préstamos preferentes, representaba una proporción mucho más grande del capital del IF cliente que lo que hubieran representado préstamos preferentes equivalentes en la deuda del cliente. A través de instrumentos de capital y préstamos subordinados, el Grupo BID ayudaba a los IF a fortalecer sus bases de capital y aumentar o mantener el financiamiento. Los incrementos de capital también facilitaban la captación de otros fondos. El capital del Grupo BID tiene un vínculo más directo con el desempeño de los IF (en el Recuadro 4.3 se describe un ejemplo).

Recuadro 4.3. El poder del cuasicapital

El banco más grande de Costa Rica tenía coeficientes de suficiencia de capital en deterioro. En 2013, el Grupo BID suministró un préstamo subordinado de US\$100 millones —solo 0,9% del financiamiento total del IF, pero 8,3% de su capital— para fortalecer la estructura de capital de dicho banco. El coeficiente de suficiencia de capital aumentó del 10,6% al 12,6%, lo cual permitió a ese banco de propiedad pública mantener su cuota de mercado. Cabe destacar, sin embargo, que los bancos públicos en Costa Rica gozan de numerosas ventajas frente a los bancos privados, tales como un acceso preferente a depósitos de bajo costo.

C. ¿MEJORARON LAS OPERACIONES DEL GRUPO BID CON IF EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE IF?

a. ¿Afectaron las operaciones con IF la competencia en el mercado de IF?

Hay señales de una competencia escasa en el mercado de IF de ALC y el Grupo BID no parece haberse centrado en hacer aumentar la competencia, ya que por lo general brindaba apoyo a los principales IF de cada país. Todos los sistemas financieros de ALC muestran signos de una competencia limitada: grandes niveles de concentración (tal que los 10 principales agentes representan más del 50% del mercado bancario y en la mayoría de los casos, el 80% o más)⁷⁹; niveles de rentabilidad y márgenes tarifarios desastrosamente altos; pocos nuevos IF en el mercado (salvo por medio de adquisiciones, incluso a través de grupos financieros regionales); y fuentes alternativas de acceso a financiamiento (tales como mercados de valores, fondos de pensión y compañías de seguros) que son rudimentarias o bien están en desarrollo y a menudo se encuentran bajo el control de los mismos grupos bancarios⁸⁰. Como se señaló en el Capítulo 3, con ponderación según el monto aprobado, SCF trabajaba en promedio con el tercer banco más grande y la CII con el quinto banco más grande en cada país. Ese patrón de inversión podría haber reducido, en lugar de incrementado, la competencia.

b. ¿Promovieron las operaciones con IF la acción colectiva en el mercado para mejorar el acceso a financiamiento?

Las operaciones del Grupo BID con IF rara vez tenían objetivos a nivel de todo el mercado, si bien en algunos casos tuvieron efectos sistémicos. En Paraguay, por ejemplo, los ámbitos del sector público y el sector privado del Banco asumieron funciones complementarias brindando ayuda para mejorar el acceso a financiamiento: el ámbito de operaciones CGS brindó apoyo a una IF de segundo piso para aumentar el crédito a largo plazo en el país, el FOMIN y la CII se centraron en el microfinanciamiento en zonas rurales y SCF hizo hincapié en el financiamiento para el comercio. Ocasionalmente, el Grupo BID también promovió el ingreso de nuevos agentes, como cuando la CII y el FOMIN brindaron apoyo conjuntamente a uno de los mayores bancos ecuatorianos para que ingresara en el mercado de financiamiento de PYME colombiano, que está sumamente concentrado. Y el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (PLSC) del BID, lanzado durante la crisis financiera, podría haber ayudado a afianzar la confianza a nivel de todo el mercado aun cuando al final solo se lo utilizó parcialmente (Recuadro 4.4).

Alrededor del 37% de las operaciones con IF utilizaba la innovación como criterio clave para seleccionar al IF. La innovación se encontraba en el punto medular del apoyo del BID al financiamiento verde en Colombia, primero con una línea de crédito para el mayor banco colombiano y luego mediante el suministro de apoyo a la IF pública de segundo piso en la estandarización de las líneas de financiamiento verde para convertirlas en una línea de negocio viable (Recuadro 4.5). El FOMIN ayudó a establecer un mercado viable de factoraje en Nicaragua mediante el suministro de financiamiento y

asistencia técnica a la primera empresa dedicada puramente al factoraje en dicho país. El Grupo BID también involucró a “agentes de cambio”, ya sea IF o entidades colectivas, como asociaciones bancarias o alianzas mundiales. Por ejemplo, SCF brindó apoyo a una empresa de titularización de hipotecas en Brasil que impulsó el mercado de la vivienda a través de la estandarización de la titularización hipotecaria⁸¹.

Recuadro 4.4. Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (PLSC)

CMF lanzó el PLSC en 2008 como respuesta directa a la crisis financiera mundial, para “mantener el flujo de crédito a la economía real, compensando en parte y de manera temporal las brechas en los flujos crediticios normales hacia la región”. En su diseño, el PLSC se basó en las operaciones multisectoriales de CMF, canalizando fondos a través de IF de segundo piso a IF

Datos clave sobre el Programa de liquidez para IF	
Aprobados	Monto: US\$2.000 millones (12% de toda la cartera) Número: cinco operaciones
Desembolsados	Monto: US\$285 millones (14% de las aprobaciones)
Por ventanilla	CMF (100%)
Instrumentos	Préstamos preferentes (100%)
Tipos de IF	IF de segundo piso (100%)
Principales países	Costa Rica (25%), El Salvador (20%), Panamá (25%), Jamaica (15%), Rep. Dominicana (15%)

y en última instancia al sector productivo. Los prestatarios elegibles comprendían gobiernos nacionales, bancos centrales o IF de segundo piso con garantías soberanas, con financiamiento a ser canalizado a los IF locales que satisfacían criterios básicos de solvencia y cumplían las normas y reglamentaciones del país. Si bien el programa y los documentos de aprobación de los préstamos individuales hacían hincapié en la MIPYME, las directrices operativas del programa tenían criterios de elegibilidad flexibles para la concesión de subpréstamos al sector productivo, por lo cual el producto de los préstamos se puso a disposición de una amplia gama de empresas del sector privado. Los términos y condiciones de financiamiento a los subprestatarios eran establecidos libremente por los IF locales.

Este programa se estableció dentro de la categoría de financiamiento de emergencia y el BID asignó al mismo un total de US\$6.000 millones. El programa tenía un límite de US\$500 millones por país, a fin de hacer que la línea de crédito fuera atractiva para las economías de menor tamaño de la región. Los cargos financieros de los préstamos eran mucho más elevados que los de los préstamos CGS típicos —Libor + 400 puntos básicos (pb), en comparación con el margen promedio de CMF sobre otras operaciones, de 80 pb por encima de la Libor. Los préstamos tenían un plazo de cinco años con un período de gracia de tres años, pero estaban orientados a atender las necesidades de financiamiento a corto plazo (hasta dos años) de las empresas, especialmente préstamos para capital de trabajo y créditos para operaciones de comercio.

El BID aprobó solamente un tercio (US\$2.000 millones) del total de fondos de emergencia asignados (US\$6.000 millones) y desembolsó únicamente el 5% (US\$285 millones) en dos países. Después de que nueve países manifestaron un interés inicial en participar en el programa, el BID aprobó cinco operaciones por US\$2.000 millones. De los montos aprobados, el programa no desembolsó sino el 14% (US\$186 millones en El Salvador y US\$98 millones en Jamaica). Tres operaciones en el marco del programa se cancelaron pues la demanda de los IF era limitada —en parte debido a que la contracción de liquidez en la región fue breve y la demanda de crédito se vio limitada por un aumento de la aversión al riesgo y en parte por sus cargos financieros elevados. En El Salvador los fondos aparentemente se canalizaron a través de 10 IF de primer piso (bancos comerciales y públicos) a unos 1.200 beneficiarios^a, con un tamaño de préstamo promedio de unos US\$150.000. En Jamaica los fondos alcanzaron aparentemente a unos 80 beneficiarios a través de cuatro IF de primer piso, con un tamaño de préstamo promedio más grande, a saber, más de US\$1 millón. Las entrevistas a los IF clientes pusieron de manifiesto que los subpréstamos se otorgaron mayormente a grandes empresas, en lugar de MIPYME. Reconociendo la incertidumbre económica extremadamente grande que imperaba en ese momento, todavía es difícil verificar si las grandes empresas tenían acceso a financiamiento en ALC en el momento del desembolso.

En una evaluación ex-post del programa^b se constató que el mero anuncio de la línea de emergencia redujo la incertidumbre macroeconómica en los países participantes. Según el estudio, ese efecto de confianza, normalmente asociado a los seguros, se consideró suficiente para reducir la incertidumbre en los mercados y atenuar una reducción del crecimiento del crédito al sector privado.

^a Estimación de OVE, sobre la base del informe de terminación de proyecto del préstamo, en el que se informó que se otorgaron 1915 créditos por un total cercano a los US\$290 millones. De ese monto, alrededor de US\$187 millones fueron financiados por el BID.

^b Ricardo N. Bebczuk, 2010, El Impacto Financiero del Programa de Liquidez para Sostenibilidad del Crecimiento del BID. CEDLAS y Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

D. ¿AYUDARON A MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS BENEFICIARIOS LAS OPERACIONES DEL GRUPO BID CON IF?

a. ¿Mejoraron las operaciones con IF las condiciones de financiamiento para los beneficiarios pertinentes?

Existe información limitada acerca de los efectos del financiamiento del Grupo BID sobre los beneficiarios, especialmente en relación con las tasas de interés activas. Al usar el mecanismo de IF, el Grupo BID deja en manos de dichos intermediarios las decisiones crediticias, incluidas las condiciones de otorgamiento del crédito. En ese contexto, el Grupo rara vez recabó información sobre las condiciones crediticias, tales como las tasas de interés para los beneficiarios finales. Algo similar ocurrió también en el caso de las

operaciones CGS realizadas a través de bancos de segundo piso, para las que el Grupo BID recababa información sobre las tasas de interés para los beneficiarios pertinentes solamente en pocos casos (menos del 10%) y principalmente por iniciativa individual de algún oficial de inversión. Los beneficiarios finales rara vez tienen conocimiento de que el Grupo BID es la fuente notificada de financiamiento para sus subpréstamos, o que tiene la intención de mejorar el acceso a financiamiento para los mismos.

Recuadro 4.5. Elaboración de un producto rentable

El Grupo BID y un IF de segundo piso colombiano identificaron cinco soluciones de inversión verde muy estandarizables. Si bien este préstamo no se desembolsó en su totalidad, está creando presión para que otros bancos se sumen al negocio y apoyen un protocolo “verde”, brindando con ello un efecto de demostración para las inversiones verdes. Este IF fue uno de los grandes propulsores del establecimiento de un protocolo de esa índole para el sector financiero colombiano en 2012 —se trata de un mecanismo autorregulado para mejorar el desempeño operativo sostenible de los IF participantes. El protocolo “verde” es manejado por la Asociación Bancaria de Colombia y el presidente del país es uno de sus signatarios. Ello crea un entorno de presión de homólogos para que otros bancos se sumen al protocolo. El IF de segundo piso se aseguró los servicios de un proveedor de servicios técnicos para evaluar el potencial de ahorro energético y sobre la base de dicho potencial, las empresas solicitan crédito de los bancos comerciales con financiamiento parcial por el IF de segundo piso. Lo novedoso del mecanismo es que incluye cobertura seguro por concepto de desempeño por parte de una aseguradora local para cubrir los riesgos vinculados con el desempeño técnico de los proyectos, disminuyendo con ello la incertidumbre.

En relación con los plazos de los subpréstamos, las operaciones con IF incluían metas que se alcanzaron en su mayoría. Cerca de la mitad de las operaciones tenían la meta de lograr plazos mínimos para los subpréstamos. De ellas, cerca de 80% tenían metas específicas y 60% las alcanzaron o excedieron. El financiamiento para PYME promediaba 51 meses (frente a una meta de 38 meses) y el destinado a vivienda, 144 meses (frente a una meta de 167 meses). Una meta más significativa hubiera sido la de mejoras en los plazos de las carteras pertinentes, idealmente en función de las condiciones prevalecientes en el mercado, pero eso no se rastreó de manera sistemática.

No hay información sobre cómo cambiaron las condiciones de financiamiento y cómo se usaron los fondos a nivel de beneficiario. La manera en que las PYME beneficiarias usaban los fondos (por ejemplo, para inversiones de capital, capital de trabajo o consumo) no era una cosa que se rastreaba normalmente, como tampoco lo era la medida en que los préstamos para vivienda se usaban para viviendas de interés social. En los proyectos de financiamiento verde se recababa poca información sobre los resultados ambientales (tales como la reducción de las emisiones de gases de efecto de invernadero)⁸², en parte



El Grupo BID también se dirigió a un segmento específico de beneficiarios nuevos; por ejemplo, la iniciativa Banca para Empresarias (Women entrepreneurshipBanking), iniciada conjuntamente por el FOMIN (con asistencia técnica) y SCF (con financiamiento) a fin de crear un producto adaptado para IF con la finalidad de abordar las necesidades de las pequeñas empresas dirigidas por mujeres, que tradicionalmente están poco atendidas por el sector financiero.

© BID

debido a la dificultad técnica de obtener y consolidar esos datos. Junto con las condiciones de elegibilidad deficientes⁸³, esa falta de seguimiento hace imposible vincular los insumos de los proyectos con los resultados deseados a nivel de beneficiario.

b. Aparte del crédito en sí mismo, ¿aumentaron en general las operaciones con IF el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes?

Además de líneas de crédito, el Grupo BID ocasionalmente abordaba las barreras al acceso a financiamiento creando productos estandarizados o escogiendo como meta a nuevos segmentos de beneficiarios. El apoyo al mercado de factoraje de Nicaragua, mencionado con anterioridad, es un ejemplo al respecto. El Grupo BID también se dirigió a un segmento específico de beneficiarios nuevos; por ejemplo, la iniciativa Banca para Empresarias (Women entrepreneurshipBanking), iniciada conjuntamente por el FOMIN (con asistencia técnica) y SCF (con financiamiento) a fin de crear un producto adaptado para IF con la finalidad de abordar las necesidades de las pequeñas empresas dirigidas por mujeres, que tradicionalmente están poco atendidas por el sector financiero. Este perfil claro de los clientes incentivó a los IF a escoger como meta esos clientes nuevos. En términos más generales, los IF suelen buscar un “producto” claro y estandarizado que puedan vender a los beneficiarios previstos.

El Grupo BID brindó cierto apoyo a los IF para mejorar sus evaluaciones de riesgo y la financiabilidad de clientes nuevos, pero en solamente unas pocas operaciones con IF se buscó aumentar la financiabilidad de los beneficiarios. El Grupo BID participó en varias operaciones dirigidas a mejorar la evaluación de riesgo de los IF. El Grupo BID trabajó con instituciones de información crediticia para mejorar la calidad de los registros de pago de las PYME⁸⁴, lo cual permitió a éstas establecer historiales crediticios accesibles para los IF y facilitar la evaluación de riesgos para nuevos clientes beneficiarios. Además, el Grupo BID trabajó con IF para presentarles herramientas de evaluación de riesgos innovadoras, como la preselección psicométrica, consideradas más adecuadas para los clientes no bancarizados⁸⁵. El Grupo BID tuvo por meta un conjunto específico de clientes “nuevos” solamente en un 13% de sus operaciones con IF —si bien solamente 11% cumplían las metas preestablecidas, principalmente por la ambigüedad de la definición de “nuevo(s)”. Por último, el Grupo BID participó en el suministro de asistencia técnica a fin de abordar la financiabilidad para segmentos y temas específicos, como los de PYME, cambio climático y género⁸⁶. Por ejemplo, el Grupo BID trabajó con un IF grande en El Salvador en el suministro de capacitación a PYME para mejorar sus aptitudes empresariales y convertirlas en entidades más atractivas para recibir un préstamo⁸⁷.

c. ¿Mejóro el desempeño de los beneficiarios como resultado de un mayor acceso a financiamiento?

Hay poca información acerca del efecto del mejoramiento del acceso a financiamiento sobre el desempeño de las PYME —como un aumento de los puestos de trabajo, las ventas y la productividad— pero en unas pocas evaluaciones de impacto se constataron

efectos positivos. En un estudio de CMF sobre la actividad de financiamiento de Bancoldex⁸⁸, un banco colombiano de segundo piso, se comprobaron importantes efectos positivos sobre la producción (aumento del 24%), el empleo (11%), las inversiones (70%) y la productividad (10%) de las empresas en los cuatro años posteriores al primer préstamo del Grupo BID y se vio que los efectos eran más sostenibles cuando las empresas recibían crédito a largo plazo. En una evaluación de OVE sobre programas de apoyo para empresas en Brasil⁸⁹ se constató que el impacto sobre el empleo era incluso mayor y más sólido cuando el crédito se combinaba con la consultoría de negocios. En un análisis de la literatura se constató que por lo general el impacto del acceso a financiamiento era positivo, pero los resultados eran algo ambiguos, dependiendo tanto del indicador analizado como de la metodología seguida. Hay algunas pruebas empíricas de que el acceso a financiamiento aumenta el empleo en las empresas receptoras⁹⁰, así como sus oportunidades de exportación, pero para la mayoría de las otras variables los resultados no son tan claros⁹¹. Los estudios macroeconómicos también muestran una correlación positiva entre el mejoramiento del acceso a financiamiento y el desempeño económico, por lo menos en cierta medida⁹².

E. ¿CÓMO AFECTARON LAS OPERACIONES DEL GRUPO BID CON IF LA RENTABILIDAD DEL PROPIO GRUPO BID?

Una dimensión final de los resultados que reviste pertinencia para la evaluación es la de los resultados para el Grupo BID en tanto IF. La evaluación constató que las operaciones con IF —especialmente las ejecutadas con IF grandes—hicieron una contribución clave a la rentabilidad del Grupo BID. En cuanto al ingreso, los márgenes brutos de interés promedio para las operaciones con IF eran equivalentes a los de otros tipos de operaciones del Grupo BID⁹³. Sin embargo, el hecho de que las operaciones con IF tuvieran costos de originación y administración más bajos⁹⁴ y provisiones también más bajas para pérdidas en préstamos⁹⁵ debido a un riesgo crediticio menor convirtió a dichas operaciones en un factor propulsor crítico de la rentabilidad del Grupo BID. Como esos costos eran en cierta medida fijos, las operaciones de mayor tamaño, que también solían involucrar a IF más grandes, fueron las más rentables. Por ejemplo, la CII calcula que sin IF grandes, sus propios ingresos por concepto de intereses y de comisiones disminuirían un 34%; en cambio, se estima que, si se tienen en cuenta los costos de originación, supervisión y provisiones para pérdidas en préstamos, los IF de menor tamaño entrañan una rentabilidad negativa⁹⁶. Si bien el margen de intereses cobrado por la CII a los IF pequeños era más del doble que el cobrado a los grandes (3,2% frente a 1,5%), resultaba insuficiente para compensar los costos de procesamiento, que eran más elevados.

Las operaciones del Grupo BID con IF (incluidas las de comercio) tienden a entrañar un riesgo crediticio más bajo y por ende requerir un nivel menor de provisiones para pérdidas en préstamos, lo cual incide de manera positiva en el ingreso neto. Al año 2014, ninguna de las operaciones regulares de SCF y muy pocas de sus operaciones

de comercio⁹⁷ estaban clasificadas como de riesgo elevado (RC6-8), en comparación con el 19% de las operaciones con entidades que no eran IF. De igual manera, en la CII solamente el 0,5% de la cartera de IF estaba clasificado como de riesgo elevado, en comparación con el 7,8% de la cartera con exclusión de dichos intermediarios. Esa diferencia tiene un impacto importante en los requisitos de provisiones para pérdidas en préstamos, el ingreso neto, la rentabilidad y el capital.

La rentabilidad variaba por ventanilla y producto. La rentabilidad no era una consideración clave en el ámbito de las operaciones CGS. En cuanto a las operaciones SGS, los préstamos de la CII y de SCF fueron los que más contribuyeron a la rentabilidad. Hay poca información relativa a las garantías, especialmente las correspondientes al TFFP, incluido el tema de si los costos globales del programa se están amortizando de manera rentable. El capital se usó rara vez, por lo cual no hay efecto detectable en el rendimiento. Por último, la asistencia técnica se suministró exclusivamente a título no reembolsable, lo cual incrementa los costos (a menos que esté financiada integralmente por donantes) sin un ingreso concomitante.

Como la contabilización de costos suele ser deficiente en el Grupo BID, las estimaciones de rentabilidad presentadas más arriba se deben considerar provisionales. Alrededor de 80% de los costos del Grupo BID son fijos y se relacionan con los recursos humanos – personal de plantilla y consultores especializados. La asignación de esos recursos a operaciones individuales no siempre es exacta. De igual manera, las asignaciones de capital del BID utilizan una única fuente de capital tanto para las operaciones CGS como para las operaciones sin dicha garantía, por lo cual SCF y OMJ carecen de un estado real de ganancias y pérdidas —en los últimos años solo se ha preparado uno pro forma— que permita medir el costo real de los recursos en función de un parámetro de referencia del mercado. SCF y OMJ se integrarán en la Nueva Corporación, por lo cual se financiarán independientemente bajo esa estructura, cosa que podría mejorar el análisis de rentabilidad del conjunto de la Nueva Corporación. De cualquier forma, se seguiría necesitando una contabilización de costos exacta —algo que actualmente no se realiza en la CII— para poder hacer un análisis de rentabilidad claro.

F. ¿MEJORARON LAS OPERACIONES CON IF LA FUNCIÓN DEL GRUPO BID EN CUANTO AL SUMINISTRO DE APOYO AL SECTOR PRIVADO EN ALC?

Partiendo casi de cero, el Grupo BID estableció una presencia entre los IF de ALC que en conjunto tienen aproximadamente el 45% del total de activos bancarios de la región (Gráfico 4.7). Inicialmente, solo la CII y el FOMIN trabajaban directamente con IF; el BID no tuvo ninguna actividad directa con IF hasta principios de la década del 2000. Posteriormente, el Grupo BID fue en pos de ese mercado de manera agresiva y logró posicionarse como socio multilateral sólido para más de 200 IF de ALC. Por

ejemplo, en una encuesta a IF clientes realizada por la Administración se muestra que la gran mayoría (94%) estaba satisfecha con el Grupo BID⁹⁸, especialmente con la autoridad de los oficiales de inversión (92%), los plazos (90%) y los conocimientos técnicos especializados (89%). De igual manera, los IF se mostraron razonablemente satisfechos con la claridad de los procesos del Grupo BID (82%), la flexibilidad de sus productos financieros (82%) y su capacidad para convocar a socios locales (81%).

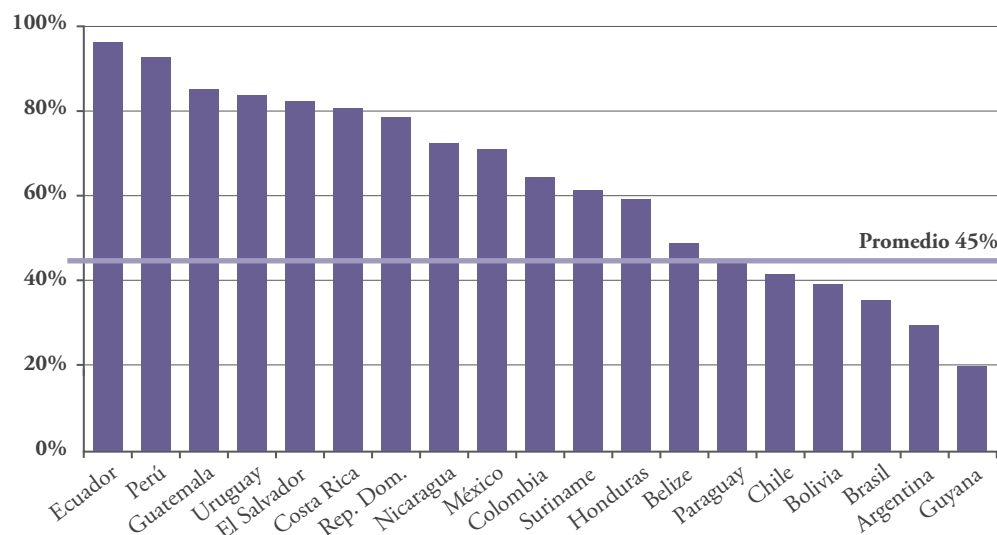


GRÁFICO 4.7

En conjunto, los IF clientes tienen aproximadamente el 45% del total de activos bancarios de ALC

Nota: Están incluidos únicamente los IF a los que el Grupo BID alcanzó directamente.

Fuente: Cálculos de OVE, utilizando información proveniente de las autoridades de reglamentación locales y del Bankscope.

El Grupo BID también es reconocido por su gran poder de convocatoria en torno a los temas de acceso a financiamiento. Con el tiempo, el Grupo BID ha logrado convocar a los IF de ALC y otras partes relacionadas con el acceso a financiamiento, como los reguladores y las empresas de tecnología financiera, a numerosos eventos de alto nivel – por ejemplo, la reunión anual denominada Foromic patrocinada por el FOMIN, a la que cabe agregar la función de liderazgo desempeñada por el Grupo en el patrocinio de la reunión anual de la FELABAN. Además, el Grupo BID tuvo una función destacada en el patrocinio de iniciativas mundiales como la Alianza Global de Banco para la Mujer, el financiamiento verde a través del Fondo de Tecnología Limpia y el enfoque de la CII para reunir a empresas de tecnología financiera para promover la innovación. De igual manera, el Grupo ha sido reconocido como creador de un acervo útil de conocimientos de mercado y parámetros de medición, como un estudio reciente del BID sobre el tema de la vivienda⁹⁹ y la creación, por el FOMIN, del Microscopio Global y de parámetros de medición del acceso a financiamiento¹⁰⁰.

Sin embargo, hay margen de mejora en la presencia local del Grupo BID y su capacidad de respuesta a las necesidades del mercado. La encuesta realizada por la Administración también mostró que los IF clientes tenían el nivel de satisfacción más bajo en relación con el tiempo necesario para acceder al financiamiento (55%) y con la presencia local del Grupo BID (74%) – por ejemplo, no hay presencia en el terreno en São Paulo, centro financiero de Brasil. Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo consideran



Las operaciones de financiamiento verde buscan mitigar las emisiones de gases de efecto de invernadero mejorando la eficiencia energética o invirtiendo en energía renovable.

Por ende, los subproyectos de financiamiento verde son extremadamente variados en naturaleza y tamaño, en una gama que abarca desde nuevos equipos y préstamos verdes para PYME hasta pequeñas plantas de energía hidroeléctrica y agroempresas que producen biocombustible, y también proyectos de infraestructura de gran escala como parques eólicos.

© BID

que la presencia en el terreno es fundamental (Recuadro 4.6). En el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (2014) se recalcó que el Grupo BID todavía no ha alcanzado su meta para 2015 de basar el 40% de su personal profesional en las Representaciones. Sin embargo, registró algunos avances en 2014, alcanzando el 31% en comparación con su nivel básico de referencia del 26% entre 2006 y 2009. La capacidad de respuesta al cliente también es probable que aumente en función de la proximidad de la relación. Por ejemplo, la encuesta muestra que la satisfacción era sumamente alta en relación con los oficiales de inversión (un valor positivo del 96%) en comparación con los oficiales de gestión de la cartera (86%), debido en parte a la presencia mucho mayor en el terreno por parte de los oficiales de inversión. La satisfacción más baja se registró, de lejos, con la puntualidad, si bien los clientes consideraron que ese es el segundo factor más importante. Ese resultado se puede explicar en parte por lo exhaustivo de los procedimientos de debida diligencia del Grupo BID. Sin embargo, es importante señalar que casi invariablemente los IF clientes aprecian el “sello de aprobación” que confiere el Grupo BID en términos de la percepción del mercado una vez que han pasado por el proceso de debida diligencia del Grupo (Recuadro 4.7).

Recuadro 4.6. Presencia de las instituciones de financiamiento para el desarrollo en ALC

Las instituciones de financiamiento para el desarrollo consideran que tener una presencia local en la región meta representa una ventaja operativa competitiva, si bien para algunas de ellas los volúmenes de operaciones son demasiado pequeños para justificar una oficina permanente. Las instituciones de esa índole prefieren tener personal in situ, por lo menos a través de oficinas centrales regionales, a menudo en los países de mayor tamaño. Por ejemplo, en ALC la IFC tiene la gran mayoría de su personal en el terreno. Con una presencia local sólida, la institución de financiamiento para el desarrollo puede establecer relaciones más fuertes con los clientes, generar más negocios y hacer un mejor seguimiento de las operaciones, debido en parte a un mejor conocimiento sobre los países. Las instituciones de financiamiento para el desarrollo que tienen una presencia menor en los países de sus respectivas regiones meta (se trata mayormente de instituciones de financiamiento para el desarrollo europeas como FMO, DEG y PROPARCO) tienden a asociarse entre sí y por lo común trabajar con IF de mayor tamaño y menos riesgo, así como establecer relaciones a largo plazo con los mismos. En comparación, el Grupo BID tenía en sus Representaciones en ALC alrededor del 45% de sus oficiales de inversión para operaciones con IF.

Recuadro 4.7. Percepción de los IF acerca del Grupo BID y otras instituciones de financiamiento para el desarrollo

En la encuesta a IF clientes, OVE les preguntó cómo percibían la adicionalidad financiera y no financiera de las instituciones de financiamiento para el desarrollo. OVE evaluó el posicionamiento relativo de esas instituciones en los siguientes ámbitos: plazos de los préstamos, tasas de interés, cláusulas, asistencia técnica, apoyo para actividades futuras y efecto de reputación.

OVE incluyó en la comparación a las siguientes instituciones de financiamiento para el desarrollo: Grupo BID, IFC, las instituciones de financiamiento para el desarrollo europeas (DEG, FMO y PROPARCO) y los bancos regionales de desarrollo (CAF y BCIE).

- **Grupo BID:** La fortaleza relativa del Grupo BID radicó en su carácter de socio estratégico (48% calificaron al Grupo como el mejor en este sentido). En cuanto al resto de los atributos, el Grupo BID también se calificó como el mejor para alrededor de 40% de los IF clientes.
- **IFC:** En cuanto a los clientes que también tenían operaciones con la IFC (45), los mismos consideraron que la solidez relativa de dicha institución era su contribución a la reputación del IF (47% de los clientes de la IFC la calificaron como la mejor en este sentido) y su carácter de socio estratégico (36%). La IFC recibió calificaciones más bajas en cuanto a lo adecuado de las cláusulas, (13%) y la asistencia técnica (17%).
- **Instituciones de financiamiento para el desarrollo europeas:** Los clientes que también tenían operaciones con estas instituciones de financiamiento para el desarrollo (40) les otorgaron la mejor calificación en la oferta de los mejores plazos (48% las calificaron como las mejores en este sentido) y la asistencia técnica (44%). Sin embargo, estas instituciones recibieron calificaciones sustancialmente más bajas en la percepción de efectos de reputación positivos y como socios estratégicos.
- **Bancos de desarrollo regionales:** Por último, los clientes de los bancos regionales de desarrollo (34) consideraron que éstos suministraban la mayor adicionalidad financiera en términos de tasas de interés (47% los calificaron como los mejores en este sentido), plazos (41%) y lo adecuado de las cláusulas (48%).

Nota: Sobre la base de los resultados de una encuesta realizada entre noviembre de 2015 y febrero de 2016 por una encuestadora externa, con las respuestas de 120 IF que eran clientes del Grupo BID (tasa de respuesta del 51%).



En la presente evaluación se analizaron los objetivos, el contenido y los resultados del financiamiento ofrecido por el Grupo BID a través de IF entre 2005 y 2014. Mediante ese financiamiento el Grupo BID trabajó tanto con bancos públicos de segundo piso como con bancos comerciales del sector privado a fin de aumentar el acceso a financiamiento para clientes desatendidos y apoyar el desarrollo del sector financiero de ALC.

5 Conclusiones y Recomendaciones

En la presente evaluación se analizaron los objetivos, el contenido y los resultados del financiamiento ofrecido por el Grupo BID a través de IF entre 2005 y 2014. Mediante ese financiamiento el Grupo BID trabajó tanto con bancos públicos de segundo piso como con bancos comerciales del sector privado a fin de aumentar el acceso a financiamiento para clientes desatendidos y apoyar el desarrollo del sector financiero de ALC. El Grupo BID aprobó casi 500 operaciones con IF por US\$17.000 millones durante ese período, cerca de la mitad (en volumen) a entidades del sector público y la otra mitad al sector privado. Las cuatro ventanillas del sector privado (tres de las cuales se han fusionado dentro de una nueva CII a partir del 1 de enero de 2016) elaboraron una base de clientes directos de más de 200 IF que en conjunto representan aproximadamente el 45% de los activos bancarios de ALC. Además, el Grupo BID es reconocido por su poder de convocatoria ante los agentes públicos y privados en el sector financiero, por ejemplo a través de las publicaciones del FOMIN y su apoyo a proyectos particularmente innovadores. Si bien el Grupo BID puede usar otros instrumentos — incluidos el asesoramiento de políticas, la cooperación técnica, el capital y las garantías— para el fortalecimiento del sector financiero y el acceso a financiamiento, los préstamos a IF para financiar el crédito a los beneficiarios han sido la herramienta que más ha usado.

La evaluación constató que las operaciones con IF se realizaron sin claros objetivos estratégicos fundamentales del Grupo BID y sin procesos sistemáticos. Cada una de las distintas ventanillas ha tenido sus propias metas, énfasis y procedimientos. Por ejemplo, la CII ha considerado las operaciones con IF como medio eficiente en costos para llegar a sus beneficiarios previstos (PYME). SCF las ha considerado en parte como manera de inducir a los IF clientes a que busquen tipos de financiamiento específicos, como el de fines ecológicos o el centrado en la mujer. El FOMIN se ha focalizado más en promover enfoques innovadores que tengan la posibilidad de incremento de escala a nivel de mercado. En cuanto al sector público, CMF ha utilizado las operaciones con IF para establecer relaciones con grandes bancos públicos de desarrollo de segundo piso. Pero en conjunto, el Grupo BID no ha tenido una estrategia para abordar preguntas fundamentales como la de cuál es la mejor manera de usar la combinación amplia de operaciones con IF e instrumentos a fin de mejorar el acceso a financiamiento para los beneficiarios finales y cuáles son las implicaciones de ello para el trabajo de las distintas ventanillas. Y la falta de un enfoque estratégico fundamental para el Grupo no solamente ha comprometido el logro de los mejores resultados posibles, sino que a veces también ha llevado a traslapes e incluso a una competencia directa entre las distintas ventanillas.

Además, la cobertura esporádica de las estrategias de país tanto de los temas atinentes al sector financiero como de las operaciones del sector privado ha reducido la capacidad del Grupo BID de desplegar su mejor combinación de instrumentos para abordar eficazmente las limitaciones y los temas del sector financiero a nivel de país. En ese vacío estratégico, una parte importante del financiamiento a IF ha obedecido a la demanda de manera más oportunista. A pesar de la limitada competencia que se registra entre los IF en ALC — según lo demuestran, entre otros indicadores, los elevados márgenes de intereses (Anexo II) — las ventanillas del Grupo BID dedicaban una gran proporción de recursos a los IF más grandes en cada país, potencialmente reduciendo la competencia en lugar de aumentarla.

La evaluación de los resultados y las contribuciones del Grupo BID, ya sea a nivel de IF o de beneficiario final, es una tarea que se vuelve particularmente difícil por las limitaciones de los procesos de seguimiento y evaluación en la mayoría de los proyectos del Grupo BID. Habida cuenta de la fungibilidad del dinero, no tiene sentido medir los resultados elaborando una lista de préstamos “financiados” con el producto de los préstamos del BID, como lo hacían la mayoría de los proyectos. En cambio, los resultados se deben medir con parámetros más integrales, como el aumento de la cartera pertinente global del IF o, incluso mejor, el aumento de la proporción de esa cartera dentro de las operaciones globales del intermediario o el aumento de la cartera pertinente del intermediario en comparación con el crecimiento en un financiamiento similar en el país. Si ello se mide en función de esos parámetros más amplios, OVE considera que probablemente el Grupo BID haya tenido algunos resultados positivos en los casos en que era un prestamista sustancial o, más raramente, un inversionista de capital en un banco más pequeño. OVE opina que los préstamos del Grupo BID a bancos grandes por lo general eran demasiado pequeños para tener un impacto importante, a menos que apoyaran la introducción de un nuevo producto o servicio específico.

En muchos casos los resultados para el Grupo BID pueden haber sido más trascendentes que los resultados para los países, dado que las operaciones con IF se han convertido en una modalidad clave para aumentar la rentabilidad de las ventanillas del sector privado del Grupo. En relación con el ingreso, los márgenes brutos de interés promedio para las operaciones con IF eran equivalentes a los de otros tipos de operaciones del Grupo BID. Sin embargo, unos costos de originación y administración más bajos, sumados a provisiones también más bajas para pérdidas en préstamos debido a un riesgo crediticio menor, convirtieron las operaciones con IF en un factor propulsor crítico de la rentabilidad del Grupo BID. Como esos costos eran en cierta medida fijos, las operaciones de mayor tamaño, que también solían involucrar a IF más grandes, eran las más rentables.

La reciente fusión hacia afuera de las ventanillas del sector privado del Grupo BID en la CII brinda la oportunidad de abordar muchos de los temas identificados en la presente evaluación, si bien su ejecución efectiva será fundamental. La fusión de tres de las cuatro ventanillas del sector privado redundará claramente en una mayor coordinación entre ellas. Sin embargo, es probable que el incremento de la coordinación entre el BID y la CII siga siendo un desafío, según se desprende de fracasos anteriores en la coordinación interinstitucional¹⁰¹. La reorganización contempla un involucramiento mucho mayor del sector privado en las estrategias de país y una función clave para un Representante en los países a nivel de todo el Grupo BID, que puede ayudar a asegurar que se prioricen los desafíos y se utilicen instrumentos adecuados. Una gama más amplia de productos del Grupo BID —que utilice, por ejemplo, más capital, cuasicapital, moneda local, garantías y asistencia técnica— también podría ayudar a abordar mejor los desafíos al acceso a financiamiento, y el Grupo BID tiene que encontrar maneras de hacer que dichas herramientas sean financiera y operativamente viables.

Sobre la base de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene cinco recomendaciones para complementar la fusión hacia afuera y otras acciones del Grupo BID y aumentar, en últimas, la eficacia de las operaciones del Grupo con IF. Como actualmente ninguna de las instituciones de financiamiento para el desarrollo implementa todas esas prácticas, la combinación de estas recomendaciones busca posicionar al Grupo BID como líder en el ámbito de las operaciones con IF.

Recomendación 1: Elaborar y poner en práctica un enfoque estratégico significativo a nivel de todo el Grupo BID para el trabajo a través de IF. Podría tratarse de una nueva estrategia a nivel de todo el Grupo BID o un documento de marco sectorial potenciado, cuya elaboración y aprobación debería correr por cuenta conjunta de los tres cuerpos rectores (BID, CII y FOMIN), y que debería estar acompañada de un marco de resultados significativo, con metas cuantificables, rendiciones de cuenta específicas, recursos adecuados (presupuestos y personal) y una presentación periódica de información sobre su ejecución. La finalidad de la estrategia ha de ser la de brindar orientación al Grupo BID en la selección de IF e instrumentos que tengan posibilidades de efectuar el mayor aporte al desarrollo. Como mínimo, debería abordar los siguientes temas:



En el caso de salvaguardias ambientales y sociales OVE recomendó examinar y fortalecer la manera en que las salvaguardias ambientales y sociales se aplican a las operaciones con IF, centrándose en la elaboración y aplicación de sistemas ambientales y sociales a nivel de IF, especialmente en tanto sean de aplicación para la cartera pertinente.
© BID

- qué criterios han de regir la selección de IF para brindarles apoyo y cuándo debería el Grupo BID trabajar a través de IF de segundo piso;
- en qué condiciones y bajo qué términos se justifica el financiamiento a IF del sector público con la utilización de una garantía soberana;
- en qué condiciones resultan adecuados para el apoyo del Grupo BID a IF tipos alternativos de instrumentos (tales como capital, garantías o cooperación técnica);
- en qué condiciones y por medio de qué instrumentos el Grupo BID ha de procurar proporcionar asistencia complementaria a los sectores público y privado – por ejemplo, para el fortalecimiento de la competencia o de los marcos normativos a la vez (o en lugar) de suministrar apoyo directo para liquidez a los IF.

Recomendación 2: Integrar mejor en las estrategias de país el trabajo con IF en todo el Grupo BID. Los temas atinentes al desarrollo financiero y el acceso a financiamiento son específicos en función del país y el enfoque del Banco ha de estar adaptado a las situaciones de los distintos países, teniendo en cuenta al mismo tiempo el hecho de que, por naturaleza, el apoyo del Grupo responde a la demanda. El nuevo proceso de las estrategias de país, con su detallado diagnóstico en las primeras etapas, brinda al Grupo BID la oportunidad de abordar el acceso a financiamiento como tema transversal del ámbito del desarrollo. Un enfoque integral de país en los temas atinentes al acceso a financiamiento, incluidos el nivel de competencia en el sector financiero y las razones subyacentes de que dicho acceso sea limitado, permitiría al Grupo BID adquirir una perspectiva más profunda acerca de la dinámica de los mercados financieros en un país y los efectos potenciales de varios tipos de operaciones con IF sobre esos mercados y sobre el desarrollo en términos más amplios. También ha de llevar a la utilización de los instrumentos más adecuados. Las líneas de crédito —sean públicas o privadas— serán más indicadas en los casos en que la principal restricción para el desarrollo sea la liquidez, en tanto que otros instrumentos podrán resultar más idóneos para ayudar a los países a abordar otros temas.

Recomendación 3: Buscar maneras de generar ingresos para el Grupo BID que faciliten el uso de una gama más amplia de instrumentos. El ingreso sustancial que el Grupo BID obtiene de las operaciones con IF crea incentivos para usar ese instrumento incluso si no aborda las principales restricciones al acceso a financiamiento en el país. De cara al futuro, será importante que el Grupo identifique maneras de financiar también el trabajo distinto de la concesión de financiamiento, pues en muchos casos la cooperación técnica puede ser el instrumento de mayor potencial de aporte al desarrollo. Los servicios remunerados, las contribuciones de donantes y los paquetes que agrupan asistencia técnica con financiamiento o inversiones de capital son opciones para considerar. El suministro de apoyo para la estandarización de productos financieros en ALC también puede ayudar al Grupo BID a generar ingresos por concepto de comisiones y liberar recursos para el suministro de apoyo complementario distinto del financiamiento.

Recomendación 4: Fortalecer el seguimiento y la evaluación y la rendición de cuentas del Grupo BID por el logro de resultados mediante la creación y aplicación de incentivos e instrumentos adecuados. Los instrumentos de seguimiento y evaluación han de rastrear fiable y sistemáticamente el logro de los efectos directos de las operaciones con IF y facilitar su notificación a la Administración y el Directorio. En lugar de tratar de rastrear recursos del BID vinculándolos a préstamos individuales a IF, lo cual no tiene sentido en vista de la fungibilidad del dinero, el Grupo BID ha de procurar medir el efecto de su actuación sobre las carteras pertinentes de los IF, idealmente en comparación con un contrafactual. El seguimiento será más exacto y estará alineado con las prioridades estratégicas del IF si las categorizaciones usadas para el seguimiento y la evaluación por parte del Grupo BID se basan en las definiciones del propio IF – por ejemplo, sobre qué constituye una PYME. Un sólido seguimiento por parte del Grupo BID debería ir más allá del cumplimiento de las disposiciones contractuales de las operaciones con IF, para ayudar a dichos intermediarios a fortalecer los procesos de negocio, compartiendo experiencias y prácticas óptimas entre los IF. De manera periódica se pueden usar estratégicamente evaluaciones de impacto profundas para colmar las brechas de conocimiento.

Recomendación 5: Examinar y fortalecer la manera en que las salvaguardias ambientales y sociales se aplican a las operaciones con IF. Vista la fungibilidad de los recursos a nivel de IF, en la mayoría de los casos no tiene sentido aplicar salvaguardias solamente a proyectos específicos “financiados” por el Grupo BID. En cambio, el Grupo ha de centrarse en la elaboración y aplicación de sistemas ambientales y sociales a nivel de IF, especialmente en tanto sean de aplicación para la cartera pertinente. También ha de brindar apoyo y supervisión adecuados para asegurarse de que sus propias políticas ambientales y sociales se cumplan, o adaptarlas según sea necesario para que respondan a los objetivos especializados de líneas de negocio como el financiamiento para el comercio.

Estas cinco recomendaciones tienen por finalidad ayudar al Grupo BID a establecer un sistema de incentivos institucionales que tenga su enfoque principal en el aporte al desarrollo por parte del Grupo en lugar del volumen de financiamiento que proporciona. La pregunta medular ha de ser la de cuánto desarrollo se puede lograr mediante la utilización de una unidad del capital del Grupo BID. Si en el diagnóstico a nivel de país se identifica la necesidad de aumentar la liquidez en el sistema financiero, el financiamiento para líneas de crédito podría resultar un instrumento adecuado, pero un verdadero enfoque en los resultados de desarrollo generará incentivos para seleccionar clientes que estén interesados en hacer crecer una determinada cartera meta, movilizar el mayor número de recursos posible proveniente de otras fuentes para complementar la contribución del Grupo BID e insistir en la replicabilidad, la adaptación de escala y el intercambio y difusión de las lecciones aprendidas.

- ¹ El Grupo BID no tiene una definición estándar de “operación con IF”, pero OVE usó dos criterios de identificación: (i) suministran financiamiento (o garantías que pueden llevar a la concesión de financiamiento) a IF reglamentados; y (ii) buscan ampliar (o mantener) el acceso a financiamiento para los beneficiarios pertinentes. El Grupo BID también trabaja con IF no reglamentados, pero canaliza la mayor parte de su financiamiento a través de IF reglamentados, que son agentes sistémicos clave que subyacen la estabilidad de los sistemas financieros. La presente evaluación excluye las operaciones del BID en sectores, como el de infraestructura municipal, que utilizan IF principalmente como mecanismo de asignación de crédito, pero cuyos objetivos no son los de ampliar o sustentar el acceso al crédito. El empleo de IF para finalidades distintas de la expansión del acceso a financiamiento es una cosa previsible, dado que dichos intermediarios son conocidos por desempeñar una “función esencial en la promoción de la asignación eficiente de recursos en una economía” (adaptado de *Unlocking Credit, The Quest for Deep and Stable Bank Lending*, Departamento de Investigación del BID, 2005). La evaluación sobre el uso de los IF para esas otras finalidades resulta más indicada en los respectivos contextos sectoriales.
- ² OVE realizó varias evaluaciones de menor amplitud sobre temas relacionados con las operaciones con IF. Una evaluación de las [líneas de la CII con IF \(documento CII/RE-6\)](#), efectuada en 2005, fue seguida por una triplicación de las aprobaciones de operaciones con IF. Asimismo, OVE realizó una [Evaluación de las operaciones de crédito global multisectorial del Banco \(documento RE-336\)](#) en 2007, que también precedió a un aumento importante de ese tipo de financiamiento CGS. En 2012, OVE realizó una [evaluación de OMJ](#) y en 2013, [una segunda evaluación integral del FOMIN](#), incluidas sus operaciones con IF. En el documento de referencia de OVE (2013) sobre el [marco de desarrollo del sector privado del BID](#) también se cubrieron el sector financiero y las operaciones con IF.
- ³ En todos los casos, las referencias a los departamentos y divisiones del Grupo BID incluyen a sus predecesores que cumplían las mismas funciones antes de la realineación organizacional del Banco efectuada en 2007.
- ⁴ En enero de 2016, SCF y la OMJ se “fusionaron hacia afuera” para incorporarse en una nueva CII, bajo una nueva administración y con un mandato muy ampliado. Para distinguir a dicha entidad de la CII anterior, en la presente evaluación se utiliza el término “Nueva Corporación” para referirse a esa CII nueva y ampliada.
- ⁵ Por ejemplo, SCF informó que entre 2011 y 2015 ha procurado atender las necesidades financieras de más de 700.000 PYME ([Informe trimestral sobre operaciones sin garantía soberana – Cuarto trimestre de 2014](#)).
- ⁶ Por ejemplo, la CII estimó que las operaciones con IF representaron alrededor de 60% del ingreso generado por todos los proyectos aprobados en 2012. [Plan Operativo de la CII para 2014-2016, Propuesta de presupuesto administrativo y de gastos de capital para 2014 y Estrategia de financiamiento para 2014 \(documento CII/GA-69\)](#). La contribución a la rentabilidad probablemente sea aún mayor, debido a que los cargos de capital y los costos de procesamiento para las operaciones con IF son más bajos.
- ⁷ [Plan Operativo de la CII 2016-2019 \(documento CII/GN-310\)](#). La proyección para fines de 2019 es del 29%.
- ⁸ El acceso a financiamiento se ha vinculado tanto a la reducción de la pobreza como al crecimiento, si bien todavía hay brechas de conocimiento acerca de la naturaleza y solidez de esos vínculos. Se ha demostrado que dicho acceso reduce la desigualdad de ingresos y la pobreza, contribuyendo con ello al crecimiento económico. El mejoramiento del acceso a financiamiento también puede incidir en el crecimiento al reducir las restricciones, tales como las asimetrías de información, a la asignación eficiente de capital. Ver [Stein, Randhawa y Bilandzic \(2011\)](#); [Beck, Demirgüç-Kunt, and Honohan \(2008\)](#); [Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine \(2007\)](#); [Bouillon \(2012\)](#); [Ayyagari, Demirgüç-Kunt y Maksimovic \(2011\)](#); [Ayyagari, Beck y Demirgüç-Kunt \(2007\)](#); [Beck, Demirgüç-Kunt y Levine \(2005\)](#).

- ⁹ En un [Estudio de la IFC sobre empleo \(2013\)](#) y en documentos de referencia pertinentes se muestra que la productividad es más de dos veces mayor en las medianas y grandes empresas que en las pequeñas (233% y 225%, respectivamente). Además, los sueldos son 24% más elevados en las empresas medianas y 72% más elevados en las grandes. En tanto que solamente 37% de las pequeñas empresas ofrecen capacitación, 59% de las medianas y 82% de las grandes lo hacen.
- ¹⁰ Base de datos del Banco Mundial sobre indicadores de desarrollo (2015).
- ¹¹ [Bouillon, \(2012\)](#).
- ¹² OVE, [Evaluación Comparativa de Tres Proyectos de Crédito Ambiental \(documento RE-487\)](#).
- ¹³ [Estudio del FOMIN sobre Inclusión Financiera \(2015\)](#). Las cifras sobre los bancos comerciales provienen de la base de datos Bankscope.
- ¹⁴ Para información más detallada, ver el Anexo V sobre la metodología de evaluación.
- ¹⁵ Dentro de la cartera de IF constituida por 466 proyectos, el análisis integral de operaciones se realizó en una muestra aleatoria de 131 operaciones con IF, que son representativas —con un intervalo de confianza del 90% y un margen de error de +/- 20%— de todos los productos de IF, las ventanillas del Grupo BID, los grupos de países y regiones y los IF que operan con varias ventanillas del Grupo BID. Esa información se recabó de manera sistemática en una plantilla diseñada por OVE. Para una explicación de la metodología de muestreo, ver el Anexo I.
- ¹⁶ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay y Perú. Los países seleccionados representaban una proporción muy grande de la cartera (más del 75% del volumen aprobado – ver el Gráfico 2.2) y también una diversidad de operaciones, subregiones y etapas de desarrollo del sector financiero.
- ¹⁷ OVE contrató a una empresa encuestadora independiente —a la que suele recurrir la Federación Latinoamericana de Bancos— para contactar a los 235 IF clientes. A febrero de 2016, habían respondido 120 (una tasa de respuesta del 51%) a una entrevista telefónica detallada. Los datos que aparecen en este informe están basados en sus respuestas.
- ¹⁸ Según la clasificación del BID, los países del grupo “A” son Argentina, Brasil, México y Venezuela; los del grupo “B”, Chile, Colombia y Perú; los del grupo “C”, Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay; y los del grupo “D”, Belize, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
- ¹⁹ Dos tercios de las inversiones CGS estuvieron concentrados en México y Brasil, en comparación con un tercio de las inversiones sin dicha garantía.
- ²⁰ En esa época (años noventa), y pese a la falta de uniformidad en cuanto a la definición del sector, que sigue existiendo en la actualidad, se calculaba estimativamente que las PYME representaban entre 20% y 40% de los puestos de trabajo y alrededor de 10% de las empresas en la región. Cabe destacar que durante los años noventa las PYME creaban tres de cada 10 nuevos puestos de trabajo en la región.
- ²¹ A modo de ejemplo, para el cuarto trimestre de 2012 SCF había añadido las microempresas en su [Estrategia para 2011-2015](#). Un año más tarde aumentó de 250.000 a 700.000 MIPYME la meta de su Visión de ayudar a atender las necesidades de financiamiento de dichas empresas.
- ²² Se aprobó una línea de crédito contingente de US\$100 millones por fuera del PLSC para El Salvador (ES X1007). Dicha línea, aprobada en 2013, no se ha desembolsado, pero sigue activa.
- ²³ Incluye una garantía para comercio por US\$45 millones aprobada por la CII. De las 101 líneas, al cierre del período de esta evaluación 12 no se habían firmado y otras 19 se habían firmado pero todavía no se habían usado.
- ²⁴ El Salvador, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Barbados, Ecuador, Paraguay.
- ²⁵ El Salvador, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana, Panamá.
- ²⁶ El programa más grande era el Programa de Reactivación del Financiamiento al Comercio Exterior.

- ²⁷ “Por ende, al contemplar ambos riesgos [de comercio transfronterizo y de país], la garantía de crédito parcial del Banco debe ofrecer a los bancos confirmantes la tranquilidad necesaria para que mantengan una continuidad en el suministro de créditos a corto plazo que son esenciales para el comercio internacional, en especial para brindar liquidez a los bancos emisores en épocas de dificultades económicas y suma inestabilidad de los flujos internacionales” (documento [PR-2871](#)).
- ²⁸ El límite de exposición de US\$40 millones por banco emisor se eliminó y el límite por país aumentó de US\$120 millones a US\$300 millones. Además, las IF no bancarias se volvieron elegibles como participantes y la aplicación de las políticas de adquisiciones y contrataciones del BID para obras, bienes y consultores se dejó sin efecto para posibilitar el financiamiento de importaciones originarias de cualquier país (no solamente de los miembros del BID). En parte, esos cambios estaban en consonancia con la promoción de uno de los objetivos implícitos del TFFP, a saber, ayudar al BID a ampliar su red de IF clientes en ALC, tanto IF grandes como pequeños.
- ²⁹ [Mecanismo de financiamiento para PYMES de la CII/FOMIN \(documento CII/GN-201\)](#).
- ³⁰ [Propuesta de operaciones de crédito al amparo del programa para instituciones financieras para cumplir el objetivo establecido en la Declaración de Nuevo León \(documento CII/GN-210\)](#).
- ³¹ Las operaciones con IF también están sujetas a las reglas generalmente aplicables a las operaciones del Grupo BID, tales como las salvaguardias ambientales y sociales. A fines de 2014, el Grupo eliminó la última política aplicable específicamente a las operaciones con IF – la Política Sectorial de Tasas de Interés de Subpréstamos (política operativa OP-709), que establecía criterios obligatorios para las tasas de interés de los subpréstamos otorgados a través de operaciones de bancos de segundo piso para “reflejar el costo de oportunidad del capital”. Dicha política fue reemplazada por el [Marco Sectorial de PYME y Competitividad](#) aprobado en agosto de 2014.
- ³² Para las operaciones con IF de segundo piso también se establecían objetivos en las reglamentaciones y reglas crediticias convenidas tras la aprobación de un proyecto. En el Anexo IV se presenta el perfil de cada una de las ventanillas del Grupo BID que llevaba a cabo operaciones con IF.
- ³³ Incluso a través de la movilización de recursos de prestamistas B y fondos bajo administración del Grupo BID.
- ³⁴ En un 85% de las operaciones con IF se han establecido metas ambientales y sociales, pero con objetivos de alcance muy variado dentro del Grupo BID. Los objetivos pueden ser de aplicación solamente a los subproyectos específicos financiados con recursos del Grupo, a la clase de activos específica o a la totalidad de la cartera de préstamos a IF. En cuanto a las operaciones del sector público, los objetivos tienden a observar las políticas de la IF de segundo piso. En un documento de referencia asociado al presente informe se expone un análisis detallado de los objetivos ambientales y sociales.
- ³⁵ Por ejemplo, el FOMIN tiene una larga tradición de procurar demostrar que los clientes de microfinanzas son un segmento de negocio viable para los IF. Más recientemente, en los objetivos de las operaciones con IF se añadió la promoción de inversiones específicas. Por ejemplo, SCF se focalizó en las empresarias en el marco de la iniciativa *Beyond Banking* y CMF se asoció con IF de segundo piso para promover y estandarizar líneas de financiamiento verde.
- ³⁶ [Documento GN-1948-4, Estrategia sobre mercados financieros, 2006](#).
- ³⁷ [Documento GN-2430-3, La Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría del Banco y la Red de Innovación y Oportunidad, 2007](#).
- ³⁸ Las cifras excluyen las líneas para comercio y para liquidez.
- ³⁹ [Documento GN-2430-6, La Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría: Planteamiento estratégico, 2007](#).
- ⁴⁰ [Documento GN-2768-3, Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros: Documento de marco sectorial de supervisión, 2014](#).
- ⁴¹ Las Estrategias de País a veces designaban el sector financiero como un “ámbito de diálogo” (19%) o abordaban temas atinentes al acceso a financiamiento para beneficiarios específicos, como las PYME o los propietarios de su vivienda.

⁴² [Plan Operativo de la CII para 2016-19 \(documento CII/GN-310\).](#)

⁴³ En el plan de 2006 para las operaciones SGS se estableció una división del trabajo en cuyo marco SCF se concentraría en los IF con activos por más de US\$500 millones y la CII en los situados por debajo de ese umbral. Sin embargo, en la práctica ese arreglo no se siguió de manera sistemática. El FOMIN y OMJ establecieron acuerdos de cofinanciamiento con la CII y SCF. En algunos casos, los IF “se graduaron” del ámbito del FOMIN para pasar al de la CII o el de SCF.

⁴⁴ De los 44 IF a los que CMF alcanzó indirectamente en Colombia, nueve fueron alcanzados también por una ventanilla de operaciones SGS y otros dos por dos ventanillas de operaciones de esa índole. En cambio, en México CMF alcanzó a 96 IF indirectamente, de los que solamente tres fueron alcanzados también por una ventanilla de operaciones SGS.

⁴⁵ Esta pauta se registró de manera sistemática entre los distintos grupos de países. La clasificación promedio se calculó considerando el total de activos de cada IF al año 2014, el valor de las operaciones aprobadas por ventanilla y el total de aprobaciones por ventanilla para cada país. En el caso de SCF, el cliente promedio en el sector bancario para los países del grupo A se ubicaba entre el segundo y el quinto lugar; para los países del grupo B, entre el tercero y el cuarto; para los del grupo C, entre el tercero y el quinto lugar; y para los del grupo D, entre el segundo y el cuarto. En cuanto a la CII, el cliente promedio en el sector bancario para los países del grupo A se ubicaba entre el cuarto y el noveno lugar; para los del grupo B, entre el cuarto y el décimo; para los del grupo C, entre el primero y el quinto; y para los del grupo D, entre el tercero y el octavo lugar.

⁴⁶ La mayoría de las instituciones de financiamiento para el desarrollo en ALC suministran principalmente préstamos y garantías en dólares estadounidenses, en tanto que el capital se usa rara vez. Varias instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFC, CAF, FMO) expresaron interés en desarrollar el capital como instrumento para influenciar el uso de fondos y elevar las normas de los IF. Sin embargo, el capital es un recurso escaso en la mayoría de las instituciones —por ejemplo, la CAF no puede invertir en operaciones de capital más del 10% de su propio capital— y se lo debe usar de manera estratégica.

⁴⁷ Los reglamentos de Basilea —y las autoridades de reglamentación locales— están volviendo más estrictos los requisitos de capital para los bancos. Muchas autoridades de reglamentación locales (a diferencia de los reglamentos de Basilea III) “cuentan” la deuda subordinada como capital, aumentando con ello sustancialmente la capacidad de financiamiento de los IF.

⁴⁸ En Colombia, por ejemplo, el Grupo BID y una IF de segundo piso elaboraron productos estandarizados para inducir a las empresas beneficiarias a realizar inversiones en eficiencia energética. El producto involucraba a distintas partes por medio de contratos remunerados. Ese tipo de apoyo podría haber sido proporcionado por el Grupo BID según una estructura remunerada, si bien la asistencia técnica proporcionada por el Grupo no era de carácter remunerado. Algunas instituciones de financiamiento para el desarrollo, especialmente la IFC, han empezado a cobrar por la asistencia técnica, por lo menos por la parte que no crea bienes públicos. Sin embargo, incluso en la IFC el cobro por la asistencia técnica fue resistido al principio por el personal de operaciones y los IF.

⁴⁹ Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo también están revisando la manera de financiar la asistencia técnica, incluida la posibilidad de compartir el costo de los servicios con los beneficiarios. Las instituciones de financiamiento para el desarrollo perciben la asistencia técnica como herramienta importante para promover objetivos de desarrollo y la usan selectivamente en la mayoría de sus proyectos, ofreciéndola a veces a los IF, otras a los beneficiarios finales y a veces a ambos. El financiamiento también representa un desafío común. Algunas instituciones de financiamiento para el desarrollo, como la IFC, optan cada vez más por cobrar a los clientes y suministrar la asistencia técnica como servicio remunerado.

⁵⁰ El Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento tenía un margen de cuatro puntos básicos (Recuadro 4.6).

- 51 Por ejemplo, en el caso de una IF de segundo piso, el plazo promedio de los subpréstamos era de entre cuatro y cinco años, pese a lo cual dicha institución se encontraba considerando un cambio importante en su modelo de negocio a fin de proporcionar también financiamiento directo, y no quedaba claro si la misma disponía de capacidad adecuada para la concesión directa de subpréstamos
- 52 La mayor duración del plazo promedio del FOMIN se explica por dos operaciones, una estructura de segundo piso con una cooperativa microfinanciera en Perú y un préstamo subordinado a un banco microfinanciero en México.
- 53 Datos del sistema de retroalimentación externa correspondientes a 78 IF clientes de operaciones SGS para 2013-2014: Alrededor del 90% de los clientes se manifestó satisfecho o muy satisfecho y el 10% restante, moderadamente satisfecho.
- 54 En general, los plazos de los préstamos del Grupo BID CGS son mucho más prolongados que los de los subpréstamos de los IF de segundo piso. Si bien el BID tiene el derecho de rever el uso posterior del producto de sus operaciones, rara vez ejerce ese derecho.
- 55 Por ejemplo, en una operación con un banco regional, el FOMIN introdujo la condición de abrir una oficina en un país centroamericano para activar el desembolso de los tramos subsiguientes.
- 56 Datos del sistema de retroalimentación externa correspondientes a IF para 2013 2014, pero esto es similar para las operaciones con entidades que no son IF.
- 57 Este es el volumen promedio aprobado para la cartera analizada para la presente evaluación.
- 58 El BID indicó que las directrices para operaciones con IF se revisarían y adoptarían en 2007, pero hasta la fecha no se ha registrado ninguna aprobación de directrices revisadas para dichas operaciones.
- 59 En unos pocos proyectos de SCF también se empezó a exigir la aplicación de normas a toda la cartera de IF.
- 60 El alcance de los requisitos ambientales y sociales en otras instituciones de financiamiento para el desarrollo varía, tal que en algunos casos se aplican exclusivamente a la cartera financiada y en otros a la clase de activo o todo el IF. Las instituciones europeas de financiamiento para el desarrollo (por ejemplo, DEG, FMO, PROPARCO) han acordado aplicar requisitos ambientales y sociales a todo el IF, modalidad que también observan el BCIE y la OPIC.
- 61 Datos recabados de la herramienta de verificación y seguimiento de salvaguardias del BID, “Mr. Blue.”
- 62 Por ejemplo, la CII empezó a trabajar con un banco comercial chileno en 2006 con una operación de financiamiento general de PYME. Como requisito para el préstamo de la CII, funcionarios del IF participaron en sesiones de capacitación ambiental y social impartidas por la CII. El IF tenía tres operaciones con la CII y en 2011 empezó a trabajar con SCF en una operación de financiamiento verde. A través de esa relación a largo plazo, el IF implantó un sistema de gestión ambiental y social, especialmente para mitigar los riesgos ambientales y sociales relacionados con su cartera de financiamiento verde.
- 63 CME, con apoyo de varios donantes, ha venido brindando apoyo a IF de segundo piso en el diseño y la aplicación de sistemas de gestión ambiental y social. Hasta la fecha, se ha brindado apoyo a tres bancos en Colombia, dos en México y uno en El Salvador. Además, CME ha elaborado conocimiento sobre el tema para los IF de segundo piso y desarrollado un instrumental junto con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) y el Departamento de Conocimiento y Aprendizaje del BID.
- 64 Para una descripción detallada del Marco de Efectividad en el Desarrollo y su evolución reciente, ver el documento de OVE [Medición del Desempeño de los Proyectos en el BID \(documento RE-488\)](#), de mayo de 2015. Un ejemplo de una nueva herramienta valiosa es el PULSE, instrumento de gestión de proyectos de OMJ, que sigue el ciclo de cada operación para recabar, almacenar y analizar indicadores clave y promover una interacción constante con el cliente a través de un sistema en línea. Es fácil de usar e incluye parámetros de medición tanto estándar como adaptados que facilitan el rastreo y análisis de los indicadores tanto financieros como de desarrollo.

- ⁶⁵ Por ejemplo, los IF registran los niveles de ingreso de los prestatarios de hipotecas, lo cual sería muy útil para poder juzgar el grado en el que dichos intermediarios atienden de manera creciente a poblaciones de ingreso bajo, y juzgar asimismo las ventas anuales y el empleo en las PYME beneficiarias, datos éstos que serían útiles para evaluar los aumentos de productividad.
- ⁶⁶ En el [Informe de operaciones SGS para el segundo trimestre de 2015 \(documento GN-2815-1\)](#) no se informó acerca de esos préstamos grandes, pero hubo divulgación al respecto en otros medios en los que se enumeraban todos los proyectos del BID, incluido el sitio virtual del Banco, el Informe del Presidente al Directorio y el [Informe Anual del BID](#).
- ⁶⁷ [Undécimo Informe de Validación Independiente sobre los Informes Ampliados de Supervisión Anual de la CII preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión \(documento CII/PP-166\)](#).
- ⁶⁸ En un documento de referencia sobre la presente evaluación se establecen parámetros de referencia sobre esta y otras prácticas en instituciones de financiamiento para el desarrollo comparables.
- ⁶⁹ Esos 200 IF clientes son los IF objeto de evaluación para los que el Bankscope tiene datos disponibles. En el Anexo I se detallan la cartera y la metodología de muestreo.
- ⁷⁰ De esas 12, tres terminaron firmándose en 2015, afuera del período cubierto por esta evaluación. La Administración le indicó a OVE que ahora está examinando las líneas que no se han utilizado hasta la fecha.
- ⁷¹ Extrapolado del número notificado de beneficiarios sobre el que se informa en la muestra representativa de OVE (Anexo V). Es importante señalar que ese cálculo difiere de la metodología aplicada para las metas de la visión de SCF, que a menudo usaba las cifras para toda la cartera del IF (incluida la cartera anterior a la participación del BID) y que por ende arroja cifras sustancialmente más elevadas.
- ⁷² Según los indicadores de micro, PYME a nivel de país (IFC), en ALC hay alrededor de 13,7 millones MIPYME. OVE calcula que el Grupo BID alcanzó a 530.000 MIPYME en el período. Sin embargo, las empresas y los propietarios de su vivienda pueden haber recibido múltiples préstamos, lo cual potencialmente “infla” los números.
- ⁷³ [Bouillon \(2012\)](#) informó acerca de 59 millones de personas que vivían en infraestructuras deficientes. Esa información, combinada con las estimaciones más recientes acerca del tamaño promedio de un hogar en ALC en 2012 —alrededor de 3,7 miembros— arroja una cifra de alrededor de 16 millones de propietarios de su vivienda. OVE estima que el Grupo BID alcanzó a 300.000 hogares en el período. Cabe señalar que el 2% parte de suponer que todo el financiamiento del Grupo BID llegó a hogares en infraestructuras de vivienda deficientes, lo cual probablemente sea una sobreestimación.
- ⁷⁴ En una [Evaluación ex-post del financiamiento intermediado del BEI a PYME en la Unión Europea \(2005-2011\)](#) se constató que incluso cuando el BEI trataba de vincular su financiamiento de manera individual a PYME beneficiarias específicas (indicando concretamente en los contratos de préstamo que se trataba de fondos del BEI), esas PYME eran exactamente las que tenían más probabilidades de haber recibido financiamiento de todos modos.
- ⁷⁵ Si bien las ventanillas rara vez recababan información sobre la cartera pertinente, OVE pudo obtenerla de entrevistas, autoridades normativas y el sistema Bankscope. Para evaluar los avances “durante la operación con un IF” se efectuaron comparaciones entre el año final de cada operación con IF y el año calendario previo a su aprobación.
- ⁷⁶ Datos del sistema de retroalimentación externa (2013-2014) correspondientes a IF clientes: el 89% de los clientes se manifestó satisfecho o muy satisfecho, y el otro 10%, moderadamente satisfecho.
- ⁷⁷ Sobre la base de una muestra estadísticamente representativa de 125 operaciones con IF.
- ⁷⁸ Ello se registró en forma de préstamos B o de fondos bajo administración. El Fondo Chino de Cofinanciamiento para ALC fue la fuente más frecuente de fondos bajo administración.

- ⁷⁹ En los países del grupo A del BID, la cuota de mercado de los 10 principales bancos (por activos) oscila entre el 62% (Venezuela) y el 88% (Brasil); en los países del grupo B, entre el 90% (Colombia) y el 97% (Chile); en los del grupo C, entre el 56% (Panamá) y el 100% (Bahamas, Barbados, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay); y en los del grupo D, del 88% (Bolivia) al 100% (Belize, Guyana, Haití, Nicaragua). Nota: Bahamas, Barbados, Suriname, Trinidad y Tobago, Belize, Guyana, Haití y Nicaragua tienen menos de 10 bancos en el sistema.
- ⁸⁰ [Banco de Pagos Internacionales \(2014\).](#)
- ⁸¹ Mecanismo Financiero Temporal para Brazilian Securities Mortgage Instruments. Estudio de evaluación detallado, Banco Interamericano de Desarrollo, Gilson Schwartz, marzo de 2014.
- ⁸² Un banco brasileño grande está ensayando el empleo del calculador de gases de efecto de invernadero, instrumento del BID, para medir las emisiones de esos gases y los ahorros conexos. Otras instituciones de financiamiento para el desarrollo están más adelantadas en cuanto a tratar de rastrear sistemáticamente esos logros, como por ejemplo la IFC con su herramienta de evaluación del clima para IF.
- ⁸³ [Evaluación Comparativa de Tres Proyectos de Crédito Ambiental – OVE, julio de 2015 \(documento RE 487\).](#)
- ⁸⁴ Un banco en el Caribe ensayó este enfoque innovador.
- ⁸⁵ Un banco en Perú ensayó este enfoque para permitirles preseleccionar a potenciales clientes desprovistos de historial crediticio.
- ⁸⁶ En unos pocos casos, el Grupo BID intervino en operaciones que también buscaban mejorar la educación financiera de los beneficiarios y aumentar el grado de conciencia acerca de los productos financieros existentes en el mercado.
- ⁸⁷ La intención era que tras completar la capacitación y obtener un certificado, esas PYME anteriormente no bancarizadas se volvieran elegibles para recibir préstamos del IF en tanto clientes nuevos. Si bien la operación no llegó al número previsto de préstamos nuevos y la cooperación técnica se reorganizó, el mejoramiento del acceso a financiamiento para clientes nuevos se vinculó claramente con el trabajo del Grupo BID.
- ⁸⁸ [Eslava, Maffioli, y Melendez \(2012\).](#)
- ⁸⁹ OVE (2014), [“Análisis Comparativo de los Enfoques del BID en Apoyo de la PYME: Evaluación de Resultados en el Sector Manufacturero Brasileño”.](#)
- ⁹⁰ De los 12 estudios analizados que incluían una medida del aumento del empleo, 11 constataron una relación positiva, muy importante en seis de ellos. Dos que se centraban en particular en los programas de gobierno dirigidos a la PYME constataron que los préstamos públicos se tradujeron en un aumento de alrededor de tres puestos de trabajo por empresa en Brasil (BNDES) y en los Estados Unidos (SBA).
- ⁹¹ De cuatro estudios en los que se examinaba la inversión, tres constataron impactos positivos de distintos niveles de importancia, y lo mismo cabe decir de la producción. Los análisis econométricos de otras variables no eran tan claros. Solamente tres de siete medidas del impacto del acceso a financiamiento sobre la formalidad laboral arrojaron resultados estadísticamente significativos, si bien todos eran positivos. En dos estudios se constataron efectos negativos, pero ninguno de ellos de nivel significativo. Solamente uno de seis estudios sobre la productividad laboral constató una relación directa y positiva: las empresas colombianas que recibieron apoyo de Bancoldex aumentaron su productividad en un 12% al margen. En cuanto a los tres estudios en los que se examinaron los activos y los sueldos, solamente en uno se comprobaron impactos positivos tanto de los activos como de los sueldos. En cuanto a las ventas, tres de seis estudios constataron relaciones estadísticamente significativas, pero positivas solamente en dos de los tres casos. Es importante señalar que dichos estudios no efectuaron ningún control en cuanto a las potenciales pérdidas de puestos de trabajo en empresas de la competencia.

- ⁹² En [“Too much finance?”](#) (Arcand, Berkes, Panizza, documento de trabajo del FMI, junio de 2012) se analiza la literatura sobre los efectos positivos del crédito al sector privado, pero se constata que a niveles situados por encima del 100% del PIB esos efectos pueden volverse negativos. Sin embargo, ese guarismo excede por mucho los actuales niveles de crédito en ALC.
- ⁹³ En relación con SCF, el margen de interés bruto calculado para las operaciones con IF analizadas por OVE estaba en torno al 3,5%, en consonancia con el promedio de SCF (3,8%). Para las operaciones de comercio, los márgenes son ligeramente más bajos (2,3%). En cuanto a OMJ, el margen de interés bruto para IF era del 3,6%, valor similar al de SCF pero inferior al promedio de OMJ (5,1%). Los cálculos efectuados por la CII arrojan resultados similares, si bien no totalmente comparables con los de los realizados por OVE para SCF y OMJ.
- ⁹⁴ Para SCF, los costos de originación y administración, como proporción del saldo pendiente para IF (0,3%, promedio 2012-2014) y comercio (0,2%, promedio 2012-2014), estaban por debajo del coeficiente obtenido para el conjunto de las operaciones de SCF (0,5%, promedio 2012-2014). Lo mismo cabe decir para la CII, donde ese mismo coeficiente para las operaciones con IF (0,7% para 2013) está claramente por debajo del calculado para el conjunto de las operaciones de la CII (1,7% para 2013). Para SCF y OMJ, OVE utilizó los costos de originación y administración presentados en los sistemas del BID por transacción, los sumó para calcular un costo total de originación y administración para el sector de IF y calculó un coeficiente por sector (costos de originación y administración/saldo). Ese coeficiente se multiplicó por los “gastos administrativos directos” tomados de los informes trimestrales sobre operaciones SGS. Para la CII, OVE usó estimaciones en el “Análisis del desempeño financiero y la rentabilidad de la CII” presentado por la CII a su Directorio el 4 de noviembre de 2014.
- ⁹⁵ Con el actual (2014) perfil de riesgo crediticio, US\$100 millones en préstamos pendientes de la cartera de IF y de comercio de SCF requieren aproximadamente US\$2,1 millones en provisiones para pérdidas en préstamos. Si esos mismos US\$100 millones se invirtieran en la cartera de operaciones de SCF con entidades que no son IF y con finalidades distintas de las de comercio, dichas operaciones requerirían un monto adicional de US\$1,5 millones en provisiones para pérdidas en préstamos (+59%). En el caso de la CII, la diferencia es más pronunciada, pues US\$100 millones invertidos en la cartera de IF de dicha entidad requerirían aproximadamente US\$2,8 millones en provisiones para pérdidas en préstamos, en tanto que los mismos US\$100 millones invertidos en la cartera de entidades que no son IF requerirían un monto adicional de US\$5,8 millones (+105%) en provisiones de ese tipo.
- ⁹⁶ [Documento CII/GA-69 Plan Operativo para 2014-2016](#), Propuesta de Presupuesto Administrativo de Capital para 2014 y Estrategia de Financiamiento para 2014, 2013.
- ⁹⁷ Menos de 6% de las operaciones de comercio de SCF están clasificadas como de riesgo elevado y eso se basa solamente en el riesgo de país, no en el riesgo operativo.
- ⁹⁸ El Departamento de Estrategia y Políticas (SPD) del BID realiza anualmente una encuesta de retroalimentación externa de los clientes del Grupo BID. Los resultados que se resumen en esta sección como “Datos del sistema de retroalimentación externa correspondientes a operaciones SGS para 2013-2014” corresponden a 78 IF encuestados como parte de las encuestas sobre operaciones SGS en 2013 y 2014. De quienes respondieron, 43 (55%) habían trabajado con la CII, 32 (41%) con SCF, 17 (22%) con el FOMIN y nueve (12%) con OMJ. Informe del sistema de retroalimentación externa para 2014, Sistema de retroalimentación externa del Grupo BID: Cómo mejorar el desempeño del Banco escuchando a nuestros clientes, encuesta sobre los productos SGS, 2014.
- ⁹⁹ [Bouillon \(2012\)](#).
- ¹⁰⁰ [Fondo Multilateral de Inversiones \(2014\)](#). Además, el FOMIN patrocina una conocida encuesta sobre acceso a financiamiento para PYME, que se realiza conjuntamente con la Federación Latinoamericana de Bancos.
- ¹⁰¹ OVE (2013): [Documento de referencia para la evaluación de OVE sobre el Noveno Aumento de Capital: “Evaluación del Marco de Desarrollo del Sector Privado en el Noveno Aumento de Capital”](#).