



# Transformaciones en Banca de Desarrollo

¿Cuál es el estado, tendencia y futuro del sector en América Latina y el Caribe? Los bancos de desarrollo de la región presentan particularidades propias de sus respectivos países, pero existen algunas líneas de acción comunes.

- El foco de atención de los bancos de desarrollo apunta a nuevas áreas de acción, como es el apoyo a la protección del medio ambiente, la generación y uso de energías renovables, apoyo a las pymes y fomento de la innovación. Parte esencial de estos cambios es articular la estrategia de transición ecológica y social, alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y orientar sus operaciones en la transición a una economía limpia. Además, los viejos desafíos continúan y se suman a los nuevos: la misión de completar los mercados y complementar las brechas en los bancos comerciales, atendiendo a los clientes excluidos. Su importancia en aportar valor agregado al cliente va orientándose a actividades que les permiten diversificar y aumentar sus ingresos, a la vez que tienen impactos económicos, sociales y políticos.
- El sector bancario se enfrenta a un entorno cambiante, en el cual los clientes exigen cada vez más y mejores servicios de manera rápida, segura, eficiente y con el mínimo grado de interacción directa con el negocio. A su vez, los propios bancos necesitan modernizarse para administrar mejor sus riesgos, ampliar su cobertura, incorporar nuevos productos o servicios, reducir costos y acortar los tiempos de atención, entre otros aspectos. Para ello, los bancos tienen que transformarse tecnológicamente de manera constante con el desarrollo de interfaces y servicios tecnológicos que permitan establecer un vínculo eficiente con el cliente final. En esa búsqueda, los bancos tienen que revisar las prácticas operativas para eliminar los procesos y procedimientos ineficientes, automatizar todo aquello que sea factible y eficiente; hacer un diagnóstico para

Parte esencial de estos cambios es articular la estrategia de transición ecológica y social, alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y orientar sus operaciones en la transición a una economía limpia.

evaluar la obsolescencia del software; integrar las varias bases de datos de sus clientes en una plataforma.

- o Dada la diversidad de realidades en América Latina, los desafíos de los bancos de desarrollo son muy diversos. No existe un planteamiento uniforme para todos los países de la región que funcione como receta general del financiamiento. La intervención más adecuada dependerá de sus metas y objetivos y el ambiente socioeconómico, la cultura y los valores predominantes de la sociedad. Mientras que algunos países financian el desarrollo con un sistema integrado constituido por una combinación de bancos de segundo y de primer piso, otros lo hacen con bancos públicos solo de primer piso multisectoriales o especializados.
- o La Banca de Desarrollo tiene la gran oportunidad de ser uno de los protagonistas en el proceso de cambio del modelo tradicional de financiamiento directo de proyectos públicos hacia un nuevo paradigma basado en la movilización de recursos y la optimización del uso del capital, en un contexto de disminución de la disponibilidad de capitales externos y de restricción fiscales de los países de América Latina y el Caribe. Para tal fin es necesario que construya las capacidades que le permitan pasar de ser una banca de crédito tradicional a una banca moderna de ingeniería financiera; una banca que utiliza

instrumentos avanzados para movilizar los recursos privados, que busca fuentes innovadoras de financiamiento. Asimismo, utilizar mecanismos de distribución de riesgos: préstamos sindicados para financiación de proyectos, fortalecimiento del crédito y garantías, productos de agencias de crédito a la exportación, coinversión en capital de riesgo y fondos de private equity, etc.; promover la competencia apoyando a instituciones financieras no bancarias a focalizarse en segmentos específicos; mejorar la coordinación y resolver otros problemas y tomar riesgo directo únicamente cuando no se haya desarrollado mercado.

- o Aproximadamente, desde el 2014 los activos y los saldos de colocaciones de la Banca de Desarrollo latinoamericana vienen disminuyendo año tras año. A pesar de que estamos en una fase de desaceleración del crecimiento económico, se esperaría lo contrario. Los recursos públicos no fluyen hacia estas instituciones financieras; muy por el contrario, en algunos países se han visto obligados a reembolsar recursos al tesoro público, por lo cual se ha puesto más atención en la captación de los mercados de capitales y establecer acuerdos o convenios de financiamientos con bancos multilaterales y bilaterales, y aprovechando el desarrollo de nuevos

Desde el 2014 los activos y los saldos de colocaciones de la Banca de Desarrollo latinoamericana vienen disminuyendo año tras año.



mercados, como el de bonos verdes. Por otro lado, están transitando o deben transitar hacia un modelo de Banca de Desarrollo en que, más que financiadores, sean facilitadores, o también utilizando instrumentos que faciliten el acceso y, a la vez, potencian la movilización de financiamiento.

La Banca de Desarrollo tiene la gran oportunidad de ser uno de los protagonistas en el proceso de cambio del modelo tradicional de financiamiento directo de proyectos públicos hacia un nuevo paradigma basado en la movilización de recursos y la optimización del uso del capital.

- El sector financiero ha tenido un crecimiento significativo en las últimas tres décadas; sin embargo, existen fallas y carencias de mercados en contra de determinados proyectos, regiones, empresas y sectores, haciendo más difícil la inclusión, y que demanda, entre otras necesidades, cierta presencia del Estado con políticas públicas que permitan expandir el acceso al crédito y a los servicios financieros.
- La inclusión financiera demanda importantes cambios en el diseño de productos, considerando las necesidades de estos sectores o proyectos, así como el uso de canales de distribución alternativos y metodologías de evaluación de riesgo acordes. La Banca de Desarrollo busca el fortalecimiento de la oferta de servicios financieros innovadores e inclusivos bajo un ecosistema de atención que permita reducir la brecha de desigualdad. Es por esto que se vienen implementando mejoras tecnológicas, innovaciones que permiten reducir tiempo, costos y estar más cerca del público objetivo e incluir a actores autoexcluidos del sistema.
- No solo es un tema de fondos sino también de proyectos de calidad. Es importante desarrollar la demanda de crédito y el apoyo al diseño y ejecución de proyectos de alta calidad y bancables, como condición necesaria para el éxito de las líneas de financiación disponibles en la banca de desarrollo. En muchos sectores falta capacidad y conocimiento al nivel del empresario/cliente acerca de las oportunidades de negocio, así como el *expertise* para elaborar proyectos que puedan ser financiables. Consecuentemente, es de resaltar la importancia del apoyo a la estructuración de proyectos financiables, o sea, la preinversión, de modo que los instrumentos financieros puedan ser aplicados y tengan el impacto deseado. Para promover la inversión es importante la estructuración institucional a través del establecimiento de un área dedicada a estos temas. Existen varias formas posibles de estimular la demanda, pero, en general, se considera que es crucial: a) de un lado, integrar el apoyo técnico para estructuración de proyectos en las líneas de crédito y b) proveer la asistencia técnica adicional sin condicionalidad para la promoción de los programas y desarrollo de estructuras/metodologías de base. Ayudar al cliente a adquirir capacidades para plantear y estructurar nuevos proyectos financiables puede contribuir a incrementar la demanda; pero es importante que la asistencia no vaya solo ligada a una obligación financiera. Para que estas acciones sean efectivas es necesario identificar las características del cliente y del sector.
- Los bancos de desarrollo están alineados con las políticas públicas para asesorar y orientar a los gobiernos ante posibles deficiencias del sector privado; actuar como identificadores de oportunidades de inversión, comercio, negocios y ser proveedores de bienes públicos, y, en el desarrollo de actividades nuevas y con proyección futura, crear instrumentos financieros y no financieros innovadores, ya que muchas veces el problema no es la falta de capitales sino de instrumentos idóneos para captar y canalizar la inversión, la carencia de recurso humano capacitado y con un perfil adecuado para las necesidades de las empresas y del propio Estado, y una institucionalidad que haga posible que los instrumentos para la implementación de las políticas públicas no encuentren barreras que atenten contra su efectividad.
- En términos generales, la contribución no financiera, expresada en términos de servicios provistos por los bancos de desarrollo, se manifiesta en: 1. servicios de asesoramiento: esto significa maximizar el conocimiento existente dentro del banco (costos marginales mínimos), brindar asistencia técnica al cliente y ayudar a las empresas en la estructuración de proyectos específicos;

2. plataformas y gestión de redes: permitir la creación de redes entre empresas de diferentes tamaños, facilitar el desarrollo de negocios conjuntos, crear oportunidades de cooperación y aprovechar las sinergias entre empresas innovadoras; 3. mitigación de riesgos: mitigación de riesgos regulatorios, de proyecto, ciclo económico o políticos; 4. establecer estándares: ayudar a los proyectos y clientes a lograr estándares más altos, promover mejores políticas y brindar *expertise* en estándares ambiental, social, de gobernanza y sobre mejores prácticas de integridad y adquisiciones; 5. conocimiento, innovación y creación de capacidades: *expertise*, innovación, conocimiento y/o capacidades que son fundamentales para un impacto apropiado, y 6. análisis económico: recopilación y evaluación de información (datos, políticas y estadísticas) sobre la economía, instituciones gubernamentales o de los sistemas de servicios sociales.

- Para financiar una agenda de desarrollo, en particular para la inversión en infraestructura, proyectos medioambientales, se requieren capitales con los que los Estados y organismos de financiamiento regional, multilateral y agencias de cooperación no cuentan. Por ello, es necesario aliarse con el sector privado para movilizar capital y *expertise* técnico. Aquí, el reto para las instituciones financieras de desarrollo es fortalecer sus áreas de planificación y proveer los instrumentos de largo plazo para financiar y estructurar proyectos. En este propósito, y ante el panorama económico internacional que se avizora poco favorable, es de suma importancia su vinculación entre los organismos de financiamiento regional y multilateral. Asimismo, deben actuar de manera activa, diseñar proyectos, conformar redes de conocimiento sin preocuparse demasiado en utilizar estructuras financieras muy sofisticadas, movilizar recursos de los mercados de capitales, crear instrumentos que



sean más funcionales y puedan ser trasladados posteriormente al sector privado, distribuir los riesgos con los inversionistas y promover las inversiones en desarrollo sustentable.

- Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han constituido un importante soporte para el desarrollo de productos que, operados a través de plataformas web, permiten la masificación de créditos, direccionar mejor los apoyos, una atención a bajo costo, provisión de un conjunto de servicios, atención independiente de la distancia, vinculación y realización de negocios. Es necesario crear las condiciones y proveer los incentivos necesarios para inducir a los intermediarios financieros, bancarios y no bancarios, a innovar mercados, productos y procesos que permitan avanzar de manera sostenida y complementaria con los agentes privados en el logro del objetivo de una mayor inclusión financiera.
- La digitalización es el futuro, una oportunidad y una condición para competir y debe ser incorporada por todas las empresas, independientemente de su tamaño. Hoy en día las ganancias ya no vienen del capital físico y tampoco son una ventaja los salarios bajos, sino más bien de los intangibles asociados al uso de ese capital físico y de la digitalización de los procesos, que tienen un impacto grande en el empleo y lo social.

Al primer trimestre de 2019, cuenta con 445 municipios con contratos activos. El BDMG apoya a los municipios en la aprobación de sus proyectos y otorga financiamientos para su ejecución.

Para que la Banca de Desarrollo pueda cumplir con sus roles en la provisión de financiamiento, no debe actuar de manera aislada, sino integrada en un conjunto orgánico de medidas y acciones, en complementariedad con el sector privado.

Además, están cambiando los flujos de inversión hacia los países donde existe la infraestructura de conectividad y las condiciones para utilizar internet. En este rubro, ALC tiene un problema serio a pesar de los avances realizados: solo el 30% de la población tiene acceso a la tecnología 4G, el restante 70%, está en la 3G o 2G, y otro segmento de la población tiene acceso muy limitado.

- Debe existir una correspondencia entre las características y las acciones en lo que se refiere al entorno que las rodea y a las políticas de desarrollo. En ese sentido, al hablarse de un sistema de financiamiento para el desarrollo, se debe incluir a la Banca de Desarrollo en una función que le es propia, pero también la necesidad de integración con bancos comerciales, mercados de capitales y otros agentes financieros y de la sociedad civil, lo cual, en el futuro, supone tener una mayor vocación de cooperación, de intercambio de experiencias y de generación de actividades conjuntas y coordinadas entre los bancos para aprovechar la ventaja de la integración de esfuerzos. Para que la Banca de Desarrollo pueda cumplir con sus roles en la provisión de financiamiento, no debe actuar de manera aislada, sino integrada en un conjunto orgánico de medidas y acciones, en complementariedad con el sector privado.
- La Banca de Desarrollo puede desempeñar la función de elemento catalizador actuando como instrumento de creación de mercados e instrumentos financieros, orientados a una clientela inicialmente propia, pero llamada a relacionarse, luego, con la banca comercial tradicional, la cual, a su vez, incorpora de este modo a su actividad a empresas que anteriormente no calificaban para acceder a sus servicios.
- Algunas acciones concretas más inmediatas que puede tomar la Banca de Desarrollo: a) Acompañar al Gobierno y a las correspondientes agencias de

asociaciones público-privadas (APP) en la ruta de la innovación, en cuanto a la adopción de técnicas de ingeniería financiera; apoyar a los gobiernos subnacionales y nacionales en todo lo relativo a la estructuración financiera de las APP; actuar como consejero del Gobierno en todo lo referente al diseño e implementación de la facilidad de mejorador de crédito o reducción de riesgos; apoyar en la creación de instrumentos negociables derivados del financiamiento del *project finance* y un conjunto de instrumentos negociables a nivel regional o subregional.

- Por un lado, hacer algo que sea relevante y por otro lado, hacer algo que sea sostenible. En el pasado, los bancos de desarrollo comenzaron a hacer cosas que no se podían sostener en el tiempo, a veces, impulsados por políticas dispendiosas y otras con demasiado voluntarismo. Para cumplir su rol de manera adecuada, deben alcanzar un diseño equilibrado que permita conciliar su labor de fomento con la preservación de su solidez económica y financiera. Este es, probablemente, el punto básico que debe tomarse en cuenta al analizar la función de la Banca de Desarrollo en el mundo globalizado y en el marco de sistemas financieros abiertos. Es sabido, en efecto, que un sistema financiero que administra los riesgos con criterios de mercado y que, además, está sujeto a una supervisión estricta orientada a favorecer la minimización de aquellos, tiene un sesgo en contra de los agentes más «caros» y de mayor riesgo relativo. Y estos son, precisamente, los segmentos a los que se dirige la Banca de Desarrollo.
- En diversos bancos de desarrollo se manifiestan evidencias de un esfuerzo en marcha, respaldado por la necesaria voluntad política de los respectivos gobiernos, para hacer compatible la función de promoción y fomento que tiene asignado un banco, pero con su autosuficiencia financiera, ya que no pueden contar con auxilios financieros del Estado para el refuerzo o la recomposición de su capital o para ampliar su capacidad prestable, por lo que deben encontrar en el mercado su fuente natural de recursos, y en la rentabilidad la respuesta a sus necesidades de capital. La reafirmación y el convencimiento generalizado de que un principio fundamental que debe regir la gestión de los bancos de desarrollo es la sostenibilidad financiera, para así evitar recurrir a la capitalización patrimonial del Estado, excepto en situaciones particulares que precisen

de un aumento de su capacidad crediticia, tal como lo exigen situaciones de crisis.

- Construir con base en un proceso de aprendizaje, de innovación experimental, para encarar «en el laboratorio» intervenciones capaces de replicarse a mayor escala en el mercado. Bajo este esquema, la Banca de Desarrollo podrá aportar capital de largo plazo para retener aquellos riesgos técnicos críticos del proyecto y atraer, así, mayor fondeo privado para respaldar el repago del financiamiento. A cambio de este aporte, los bancos cobrarían una prima de riesgo a fin de lograr la rentabilidad mínima que asegure su sostenibilidad financiera. En caso de éxito, el escalamiento comercial sería impulsado por inversiones de capital privado, en las cuales pueda conservar su participación a fin de recuperar su inversión inicial y, de ser posible, generar excedentes.
- Limitada existencia de subsidios, que en todo caso se encuentren focalizados y explícitos en los presupuestos nacionales. Cuando los bancos de desarrollo sean el vehículo a través del cual se canalizan subsidios estatales hacia determinados proyectos, sectores o programas, ellos deben ser explícitos y debidamente presupuestados en las cuentas públicas, tanto por razones de transparencia en la administración fiscal como para evitar efectos de contaminación en los estados financieros de los bancos. Los subsidios que otorgue el Estado deben estar basados en los principios de transparencia y competencia por recursos escasos y se deben minimizar los subsidios encubiertos, no focalizados y no valorados.
- Los bancos de desarrollo deben generar mecanismos de sustentabilidad, transparencia y rendición de cuentas muy claros. Deben ser instituciones muy transparentes para poder ser parte de una política pública. También deben posibilitar la estabilidad de los cuadros profesionales y técnicos y con procesos



internos de aprendizaje. Para realizar ese aprendizaje se requiere estabilidad en el tiempo, pues se corre el riesgo de que todo lo aprendido se desvanece cuando ocurren cambios demasiado frecuentes. Lo anterior remite, entonces, al hecho de contar con un buen gobierno corporativo que, en el caso de los bancos de desarrollo, a diferencia de los bancos comerciales privados, los objetivos y requerimientos son más amplios.

- Por otra parte, cabe resaltar que uno de los problemas que enfrentaron en el pasado los bancos de desarrollo en América Latina y el Caribe, fue el intento de resolver todos los problemas. El aporte que pueden hacer los bancos es importante, pero no es ilimitado. Por ello, la acción de los bancos deberá estar inscrita en un marco estratégico más amplio que incluya los aspectos regulatorios y la oferta de servicios de desarrollo no empresarial. Debemos pensar en la Banca de Desarrollo no solo desde su nicho limitado, sino desde el desafío del desarrollo en el que dichas instituciones representan y son parte integrante de la solución.

La digitalización es el futuro. En este rubro, ALC tiene un problema serio: Solo el 30% de la población tiene acceso a la tecnología 4G, el restante 70% está en la 3G o 2G.

Este artículo contiene los resultados de las reflexiones del «1.º Encuentro de Economistas Jefes de Bancos de Desarrollo de América Latina y el Caribe», organizado por ALIDE y BDMG en Belo Horizonte, Brasil, en septiembre de 2019.