

Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas

Georgina Cipoletta Tomassian
Esteban Pérez Caldentey



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

SERIE

**FINANCIAMIENTO PARA
EL DESARROLLO**

277

Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas

Georgina Cipoletta Tomassian
Esteban Pérez Caldentey



Este documento fue preparado por Georgina Cipoletta Tomassian y Esteban Pérez Caldentey, Oficiales de Asuntos Económicos de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8819 (versión electrónica)

ISSN: 1564-4197 (versión impresa)

LC/TS.2024/123

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2401047[S]

Esta publicación debe citarse como: G. Cipoletta Tomassian y E. Pérez Caldentey, "Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 277 (LC/TS.2024/123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Funciones de la banca de desarrollo.....	9
II. El financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la banca multilateral, regional y subregional	15
A. Evolución del financiamiento otorgado por la banca multilateral y subregional a América Latina y el Caribe	15
B. Características del financiamiento otorgado por la banca subregional	17
III. La banca de desarrollo nacional: heterogeneidad, especialización productiva e inclusión financiera	21
A. Heterogeneidad de la banca desarrollo nacional y fallas de mercado en la inclusión financiera	25
B. Resumen y ejemplos de instrumentos de financiamiento de la Banca de Desarrollo para promover políticas productivas, con énfasis en apoyo a MIPYMES y sostenibilidad	28
C. Sistemas de garantías como instrumentos de inclusión financiera	33
D. Educación financiera como instrumento de inclusión financiera.....	34
E. Mirando el lado de la demanda de la inclusión financiera	35
IV. Conclusiones, recomendaciones y comentarios finales.....	39
Bibliografía.....	41
Anexo A1.....	43
Serie Financiamiento para el Desarrollo: números publicados.....	46

Cuadros

Cuadro 1	Inversión anual requerida para cumplir con los compromisos de acción climática hasta 2030.....	10
Cuadro 2	Distribución regional de las MiPymes y necesidades estimadas de financiamiento, 2017	11
Cuadro 3	BCIE Préstamos aprobados por área de focalización. Participación en el total, 2010-2022.....	18
Cuadro 4	CAF Préstamos aprobados por sector económico. Participación en el total, 2007-2022.....	18
Cuadro 5	Bancos públicos nacionales de desarrollo por mandato, a julio de 2023	22
Cuadro 6	Selección de países de América Latina: heterogeneidad del perfil financiero de bancos de desarrollo	23
Cuadro 7	Limitantes que enfrenta la banca de desarrollo nacional	25
Cuadro 8	América Latina y el Caribe. Indicadores de inclusión financiera por tamaño de empresa (2009-2020).....	27
Cuadro 9	América Latina y el Caribe. Resumen y ejemplos de instrumentos de financiamiento de la Banca de Desarrollo para promover políticas productivas, con énfasis en apoyo a MIPYMES y sostenibilidad	29
Cuadro 10	América Latina y el Caribe. Porcentaje de empresas que dicen no necesitar un préstamo del sistema bancario (2023). Por tamaño de empresa	36
Cuadro A1	Bancos de Desarrollo de América Latina y el Caribe, por país y mandato	44

Gráficos

Gráfico 1	Evolución del financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la banca subregional, BID y Banco Mundial, 1996-2022	16
Gráfico 2	Evolución del financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la CAF y BCIE, 1996-2022	16
Gráfico 3	Participación de los activos de la banca de desarrollo en los activos de la banca comercial 2019. Países seleccionados.....	23
Gráfico 4	Número de Pymes cubiertas por esquemas de garantías por países seleccionados de América Latina (2021).....	33
Gráfico 5	Latinoamérica. Evolución del crédito movilizado por los fondos de garantía, 2000-2021.....	34

Resumen

Sobre la propuesta de una definición de funciones centrales de la banca de desarrollo (financiar proyectos públicos y privados en las áreas económica, social y ambiental identificadas en su visión estratégica; proporcionar financiación a las micro, pequeñas y medianas empresas; contribuir al desarrollo del sector financiero y de los mercados de capitales; ser una fuente de financiamiento contra cíclico y participar en la identificación de sectores productivos emergentes con potencial de ayudar a sofisticar y/o diversificar la economía, en apoyo a una política o estrategia de desarrollo productivo) este documento analiza la relación entre banca de desarrollo/instituciones financieras para el desarrollo y las políticas de desarrollo productivo. El estudio marca las diferencias en materia de la especialización sectorial, productiva y caracterización de heterogeneidades entre la banca de desarrollo regional, subregional y la banca de desarrollo nacional. La evidencia en América Latina y el Caribe muestra que los bancos subregionales concentran sus esfuerzos principalmente en el financiamiento de la infraestructura en sus distintas modalidades; mientras que, la banca de desarrollo nacional se ha focalizado principalmente en promover la inclusión financiera de las MiPymes. Esta especialización responde a la concepción de la banca de desarrollo como un instrumento de política pública para enfrentar imperfecciones de mercado.

En este marco, la banca de desarrollo en la región juega un papel fundamental, apoyando proyectos que están alineados con las agendas estratégicas de los países en materia de desarrollo productivo.

El estudio se organiza en tres secciones principales. La primera define cinco funciones clave de la banca de desarrollo; la segunda compara el financiamiento otorgado a América Latina por las instituciones de desarrollo subregionales, regionales y multilaterales; mientras que, la tercera describe la heterogeneidad de los bancos nacionales de desarrollo y su enfoque en la inclusión financiera, la importancia de su abordaje también desde el lado de la demanda; así como los desafíos de las fallas de mercado y diferentes instrumentos como las garantías y la educación financiera para promover el financiamiento para encarar las políticas para un desarrollo productivo, sostenible e inclusivo.

Introducción

La banca de desarrollo es un instrumento central del desarrollo productivo y social. La función tradicional de la banca de desarrollo es prestar apoyo financiero a actividades productivas que se justifican por tener una elevada rentabilidad social pero cuya rentabilidad privada no es lo suficientemente elevada para hacerlos atractivos al sector privado.

La brecha entre la tasa de rentabilidad social y la privada se explica tradicionalmente por fallas de mercado incluyendo la existencia de asimetría de información, problemas de coordinación, y la existencia de externalidades¹. La asimetría de información es un factor explicativo por el lado de la oferta del racionamiento de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) ya sea a través de altas tasas de interés o colaterales o través de una combinación de ambos.

Ampliando el análisis, más allá de las imperfecciones de mercado, la brecha entre rentabilidad social y privada también responde al hecho de que determinadas inversiones que son claves para el cambio estructural y el desarrollo económico y social enfrentan largos periodos de gestación, maduración e incertidumbre respecto de su éxito y rentabilidad futura². El carácter específico de este tipo de inversiones que pueden ser claves para el desarrollo productivo, como la infraestructura, la innovación tecnológica y las industrias emergentes; dificulta que el sector privado se haga cargo por sí solo de este tipo de iniciativas por considerarlas de alto riesgo.

Los bancos de desarrollo no solo pueden liderar este tipo de inversiones sino también desarrollar formas de financiamiento (como el cofinanciamiento) e instrumentos innovadores, incluyendo mecanismos de garantías de crédito y fondos de capital para atraer al sector privado³. La relevancia de este segundo argumento se refleja en el papel protagónico que tienen estas instituciones en los países desarrollados en el financiamiento de la inversión y en general en las políticas de desarrollo productivo⁴.

¹ Véase por ejemplo Banco de México (2020); De Luna-Martínez y Vicente (2012); Gutierrez et. Al (2011).

² Véase Griffith-Jones & Ocampo (2018) p. 8. Los autores sostienen que este tipo de proyectos son altamente complejos que requieren un nivel de experiencia sofisticado para su evaluación tomando en consideración los efectos positivos a través de la economía.

³ Una vez que se incorpora al sector privado, los bancos de desarrollo que dispongan de mayor capacidad pueden prestar asesoramiento técnico (Pazarbasioglu, 2017).

⁴ Cabe destacar entre las más importantes, por valor de los activos de este grupo: la KfW (Alemania), Banco de Desarrollo de Corea del Sur, Banco de Desarrollo de Japón, International Finance Corporation (Estados Unidos), Business Development Bank of Canada, y Bpifrance (Francia).

América Latina y el Caribe cuenta con una amplia red de bancas de desarrollo/instituciones financieras para el desarrollo. Esta red incluye, a nivel regional, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)⁵; y a nivel subregional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Banco de Desarrollo de los países de la Cuenca del Plata (FONPLATA). A nivel nacional existen alrededor de 105 instituciones financieras para el desarrollo⁶.

Este trabajo analiza la relación entre banca de desarrollo (y/o instituciones financieras para el desarrollo) y las políticas de desarrollo productivo.

Las instituciones financieras para el desarrollo tienen un rol crucial en la canalización de recursos hacia sectores estratégicos de la economía; siendo que colaboran en la cofinanciación de grandes proyectos que pueden vincularse directamente con las prioridades de inversión que surgen de las agendas estratégicas enmarcadas en políticas de desarrollo productivo de los países y/o sus territorios. Ejemplo de ello suelen ser los proyectos de infraestructura, logística, innovación tecnológica y otros sectores industriales vinculados a determinadas apuestas productivas.

Particularmente, las posibilidades que brinda la banca de desarrollo de facilitar financiamiento de largo plazo, innovación y capacitación laboral; involucran un potencial para impulsar el crecimiento de sectores industriales específicos, apoyar la modernización y diversificación productiva, e incluso mejorar la productividad de tales sectores.

Este estudio se divide en tres secciones. Luego de una introducción, la primera sección define y describe las cinco funciones centrales que tiene la banca de desarrollo: (i) financiar de proyectos públicos y privados en las áreas económica, social y ambiental identificadas en su visión estratégica; (ii) proporcionar financiación a las micro pequeñas y medianas empresas (MiPymes); (iii) contribuir al desarrollo del sector financiero y de los mercados de capitales; (iv) ser una fuente de financiamiento contra cíclico y (v) participar en la identificación de sectores productivos emergentes con potencial de ayudar a sofisticar y/o diversificar la economía, en apoyo a una política o estrategia de desarrollo productivo.

La segunda sección analiza el financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la banca de desarrollo subregional y regional, en comparación con la banca de desarrollo multilateral. Se muestra que si se excluye el brazo del financiamiento al sector privado del BID (BID-Invest), el monto de préstamos de la banca de desarrollo subregional supera al de la banca multilateral, lo que se explica por el desempeño de CAF. El análisis a nivel sectorial para el periodo 2007-2022 muestra que el grueso de la banca subregional orienta sus fuentes de financiamiento a la infraestructura.

La tercera sección describe algunos hechos estilizados que caracterizan a la banca de desarrollo nacional, como su alta heterogeneidad, la especialización productiva en MiPymes y su foco en la promoción de la inclusión financiera. Asimismo, esta sección incluye el análisis de la inclusión financiera desde la perspectiva de las fallas de mercado y el abordaje de la inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda; así como también incorpora dos subsecciones que ejemplifican de qué manera la banca de desarrollo trata la temática de la inclusión financiera con referencia a dos instrumentos: las garantías y la educación financiera. Por último, se esbozan conclusiones y recomendaciones.

⁵ Concebida inicialmente como Corporación Andina de Fomento, su misión era impulsar el desarrollo de seis países andinos; pero posteriormente se llevó a cabo una expansión significativa, marcada por su acceso a mercados de capital y ampliación de cobertura a más de veinte países. Desde el año 2024, y luego de incorporar nuevos estados miembros caribeños, CAF cambia oficialmente su nombre para incluir, además de América Latina, al Caribe. Por dicho motivo, si bien en la clasificación habitual hasta 2023 sería la de un banco de desarrollo subregional; a partir de 2024, estrictamente, debería ser considerado como regional. Sin embargo, a los fines de este trabajo y tomando en cuenta que los datos de series de tiempo vinculadas a CAF que se utilizan para el análisis son anteriores a 2024, se referirá a CAF como banca subregional (ver sección 2).

⁶ No se menciona el Banco Mundial porque no es una institución que se focalice exclusivamente en América Latina y el Caribe.

I. Funciones de la banca de desarrollo

Las funciones de los bancos de desarrollo pueden clasificarse en cinco grandes objetivos. El primero es movilizar y canalizar el ahorro público y privado para proyectos públicos y privados en las áreas económica, social y ambiental identificadas en su visión estratégica. Este objetivo corresponde al mandato más tradicional de los bancos de desarrollo de proporcionar financiamiento para la inversión productiva en sectores productivos estratégicos y en áreas que promueven la complementación económica. Esto incluye el rol de identificar, evaluar, promover y financiar proyectos de inversión.

En este sentido, la banca de desarrollo no solo representa una fuente de financiamiento, sino también un organismo dotado de conocimiento y experiencia para focalizar los fondos de la forma más coherente con los objetivos de desarrollo que se busquen estimular. De hecho, el mandato de la banca de desarrollo es justamente el de ayudar a conseguir objetivos sociales antes que maximizar el beneficio. Así, los gobiernos pueden respaldarse en estas instituciones de financiamiento para manejar programas de apoyo a la población, incluso convirtiéndose estos bancos en herramientas esenciales para extender el financiamiento hacia pequeños agentes de los cuales se posee poca información.

También destaca el hecho de que una institución de desarrollo moderna trabaja con el sector público y el privado en términos de movilización de recursos y también en términos de proyectos. En algunas economías de mercados emergentes, los bancos de desarrollo se han convertido en uno, si no el principal, proveedor de crédito a largo plazo en agricultura, vivienda e infraestructura.

De manera más reciente uno de los componentes más importantes para dinamizar el crecimiento con una mirada estratégica identificado por las bancas de desarrollo es la inversión verde y proyectos relacionados con el cambio climático, a su vez como un efecto de alcanzar a cumplir con compromisos asumidos de ODS en materia de acción climática hasta 2030. Esto ha significado un cambio en la cartera de préstamos de estas instituciones hacia este tipo de proyectos.

En el caso de América Latina y el Caribe cumplir con los compromisos de acción climática requiere una inversión anual de entre el 3,7% y el 4,9% del PIB regional hasta 2030. A nivel más detallado se estima que las necesidades de financiamiento en mitigación oscilan entre 2,3% a 3,11% del PIB regional y las necesidades de adaptación entre 1,4%-1,83% del PIB regional (ECLAC, 2023⁷) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Inversión anual requerida para cumplir con los compromisos de acción climática hasta 2030
(En porcentajes del PIB regional)

Sector	Porcentaje del PIB
Sistema energético	0,22%-0,97%
Infraestructura: transporte	2,00%
Transporte público eléctrico	0,02%-0,08%
Disminución de la deforestación	0,06%
Total, mitigación	2,30%-3,11%
Reducción de la pobreza	0,05%-0,46%
Infraestructura: irrigación	0,10%
Infraestructura: Agua y Saneamiento	0,70%
Control de Inundaciones Fluviales y Costeras	0,28%
Sistema de Alerta Temprana	0,01%
Biodiversidad (Áreas Protegidas)	0,26%-0,28%
Total, adaptación	1,40%-1,83%

Fuente: ECLAC (2023), 'The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies' (LC/TS.2023/154), Santiago.

La evidencia muestra que la banca de desarrollo, y en particular la banca regional y subregional de desarrollo, ha aumentado la participación del financiamiento en el total de la cartera con metas climáticas. No obstante, la participación del financiamiento verde para los bancos nacionales es aún pequeña si bien varios bancos podrían aprovechar sus mandatos existentes que contemplan el financiamiento al desarrollo sostenible, para un renovado impulso hacia las inversiones con criterios ambientales. Los datos disponibles para el periodo 2013-2020 muestra que el financiamiento para el cambio climático llegó a representar 161 mil millones de dólares en América Latina y el Caribe. La banca multilateral y regional de desarrollo representó el 45% del total del financiamiento climático a la región.

Otro ejemplo de identificación y promoción de un área de desarrollo en el que los bancos de desarrollo han destacado, particularmente en la región, es el de las inversiones en infraestructura. Considerando las últimas estimaciones publicadas en diciembre de 2021 para América Latina y el Caribe, la región necesita invertir más de 2.200.000 millones de dólares en infraestructura económica para el desarrollo productivo (3,12% de su PBI cada año, hasta 2030), solo para alcanzar a cumplir con los ODS⁸. En este sentido, el financiamiento de tales proyectos de inversión vinculados a la infraestructura se constituye en uno de los mayores desafíos con los que cuentan los países de la región. Ello se debe principalmente a que dichos proyectos se caracterizan por requerir altos costos de capital y muy fuerte

⁷ ECLAC (2023), The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies (LC/TS.2023/154), Santiago.

⁸ Brichetti, Mastronardi, Rivas, Serebrisky y Solís (2021). "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". BID, diciembre. Montos consistentes con los que CEPAL (Sánchez et al, 2017) calculó previamente, en 4.241 miles de millones de dólares de 2010, desde 2016 hasta 2030.

inversión inicial —incluyendo estudios de factibilidad, impacto económico y ambiental, adquisiciones de inmuebles, equipos y obras, etc—, lo que muchas veces suele exceder los presupuestos de los Gobiernos e inclusive las capacidades de los inversionistas privados. Es por ello que el reto para el financiamiento de los proyectos que mantengan y establezcan nuevas infraestructuras para activar el desarrollo productivo consiste en implementar vehículos financieros eficientes que permitan atraer capital de financiamiento y fortalecer vínculos que combinen distintos instrumentos y fuentes: públicas, privadas y/o externas.

América Latina y el Caribe, presenta un fuerte estrés de infraestructura económica y el comportamiento de estas inversiones en las últimas décadas no ha colaborado para revertirlo. La tasa de crecimiento anual de la inversión ha sido baja, alrededor de 3,5% en las dos décadas de 1990 hasta 2010. Mientras en las dos décadas de 1960 a 1980, ésta habría sido de alrededor de 6% anual. Por otra parte, este crecimiento en la última década ha sido de solo 0,7% anual. Esta situación deja en evidencia la existencia de un problema estructural de baja tasa de inversión en la región. En este sentido, una de las principales fuentes externas regionales que se ha destacado, desde mediados de la década de los años 2000, para impulsar un importante aumento del financiamiento hacia áreas de infraestructura económica en la región fue la banca de desarrollo. Particularmente se observó un aumento en la participación relativa de la Banca de Desarrollo Regional en el total de créditos otorgados por los Bancos de Desarrollo Multilaterales hacia América Latina y el Caribe en materia de financiamiento de infraestructura.

En este sentido, la banca de desarrollo desempeña un rol sustancial en la movilización de los recursos domésticos en áreas específicas que requieren impulso, dado que, ya sea en sus versiones nacionales, subregionales o regionales, éstas instituciones para el financiamiento del desarrollo probaron ser una fuente efectiva para la canalización de recursos dirigida a inversiones de mediano y largo plazo en diversos sectores; especialmente en infraestructura, intermediación financiera y desarrollo social y productivo.

El segundo objetivo es proporcionar financiación a las micro pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Este objetivo recoge la importancia del sector de las MiPymes para las economías de la región.

Según las estadísticas más recientes del Banco Mundial (2017), el número estimado de MiPymes en la región se sitúa en 28 millones (Cuadro 1). Las MiPymes representan el 20% del PIB, más del 40% del empleo en el sector privado y más del 90% de todas las empresas. Según la estimación más reciente las necesidades de financiamiento se sitúan en US\$ 1,209 mil millones de dólares (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Distribución regional de las MiPymes y necesidades estimadas de financiamiento, 2017

Región	Número de países considerados	Número de MiPymes (Millones)	Demanda potencial de financiamiento (US\$ miles de millones)	Volumen de financiamiento actual (US\$ miles de millones)	Brecha financiera (US\$ miles de millones)
Asia del Este y Pacífico	17	64	5 142	2,755	2 387
Europa y Asia Central	29	12	1 279	503	776
América Latina y el Caribe	30	28	1 395	185	1 209
Medio Oriente y África del Norte	8	5	221	26	195
Asia del Sur	7	8	501	164	337
África Subsahariana	37	44	404	70	331
Total	128	162	8 942	3 642	5 235

Fuente: Banco Mundial (2017).

Nota: La demanda potencial de financiamiento expresa el volumen de financiamiento que necesitarían las MiPymes y que las instituciones financieras otorgarían si operaran en un mejor entorno institucional, regulatorio y macroeconómico Véase Banco Mundial (2017) pp. 8-16 para una explicación detallada de la metodología.

La tercera función objetivo es contribuir al desarrollo del sector financiero y de los mercados de capitales. Dicho objetivo representa una esfera clave de apoyo indirecto al desarrollo del sector privado y es complementario al primer y segundo objetivo dado que el desarrollo del sector financiero y de los mercados de capitales facilita enormemente la movilización del ahorro. También puede verse como un complemento de los esfuerzos del gobierno para promover instituciones y políticas sólidas del sector financiero. Por último, el fortalecimiento de los intermediarios financieros nacionales es crucial para aliviar las limitaciones financieras y ayudar a promover la inclusión financiera de los hogares y las empresas.

Por razones obvias, este objetivo puede depender de una variedad de variables y factores, incluido un buen desempeño macroeconómico e instituciones, normas y leyes gubernamentales creíbles. Entre estos últimos, un marco de supervisión y regulación financiera sólido es clave para garantizar que las actividades del sector financiero se canalicen hacia el desarrollo social y económico.

Una función objetivo adicional de la banca de desarrollo es la de participar en la exploración e identificación de sectores productivos emergentes con potencial de ayudar a sofisticar y/o diversificar la economía, en apoyo a una política o estrategia de desarrollo productivo. Es decir, la de descubrimiento, con relación a las potencialidades de sofisticación y diversificación de las economías, a partir de sus acciones de escaneo y otorgamiento de crédito (Fernández-Arias, Hausmann y Panizza, 2019). En ese sentido, la banca de desarrollo puede jugar un papel al crear inteligencia de mercado con relación a las fallas que limitan el proceso de transformación productiva, con lo que esta información se convierte en un bien público que podría favorecer a otros actores del mercado. Estas instituciones pueden financiar sectores estratégicos y apoyar la modernización y diversificación productiva.

Más allá de constituirse en una importante fuente estable de recursos para el desarrollo productivo de la región, los bancos de desarrollo tienen, además, una función de constituirse en una fuente de financiamiento contra cíclico. Esto ha permitido mitigar las fluctuaciones en el ciclo económico tal como fue el caso de las dos crisis de mayor relevancia que ha enfrentado la región: la crisis global financiera (2008-2009) y el COVID-19 (2020)⁹.

La sinergia entre las políticas de desarrollo productivo y la banca de desarrollo es crucial para lograr un crecimiento económico más robusto, diversificado y equitativo en América Latina. Ello se debe a las características y potencialidades de estas instituciones, convirtiéndose en fundamentales para facilitar y canalizar recursos hacia inversiones productivas de largo plazo, como infraestructura, innovación tecnológica y capacitación laboral. Estas inversiones son clave para mejorar la competitividad de las economías y aumentar la productividad.

Por otra parte, la banca de desarrollo permite una corrección en torno a las fallas de mercado en el acceso al crédito para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) y sectores emergentes que suelen tener dificultades para obtener financiamiento en el sector privado. Esto es vital para desarrollar capacidades industriales y promover la creación de empleo de calidad.

Asimismo, la banca de desarrollo puede desempeñar un papel importante en la financiación de proyectos de investigación y desarrollo (I+D) y en la adopción de tecnologías avanzadas. Esto es especialmente relevante en economías que buscan aumentar su participación en las cadenas globales de valor mediante la industrialización avanzada.

También debe considerarse las posibilidades de coordinación que pueden facilitarse por medio de la banca de desarrollo, al relacionarse con el sector privado y las políticas públicas. Ello es clave para maximizar el impacto de las políticas de desarrollo productivo, puesto que estas alianzas permiten una mejor planificación y ejecución de proyectos productivos.

⁹ Este trabajo se focaliza solo en las primeras funciones de la banca de desarrollo.

Otro factor fundamental que destaca el papel de la banca de desarrollo en su acción sobre el desarrollo productivo, es su capacidad de promover un desarrollo sostenible e inclusivo, en apoyo a las políticas de desarrollo productivo. Esto se observa puesto que estas instituciones procuran canalizar principalmente sus recursos hacia el financiamiento de proyectos que tienen un impacto social y ambiental positivo, como energías renovables, desarrollo rural y acceso a servicios básicos e infraestructura sostenible.

II. El financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la banca multilateral, regional y subregional

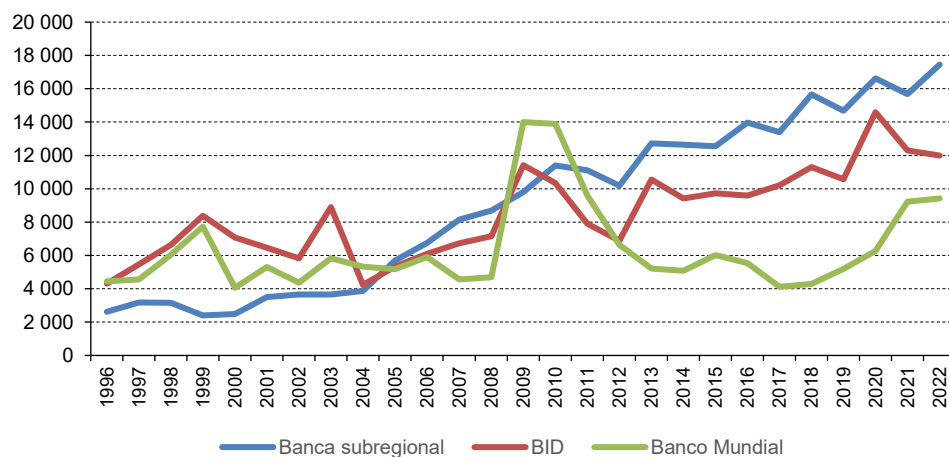
A. Evolución del financiamiento otorgado por la banca multilateral y subregional a América Latina y el Caribe

La banca de desarrollo subregional (BCIE, BDC, CAF)¹⁰ ha sido a partir de la mitad de la década del 2000 una de las principales fuentes de financiamiento del sector público de los países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1). Los compromisos financieros de la banca subregional pasaron de representar el 21,8% del total en el periodo 1996-2004 a 45,3% en el periodo 2011-2022.

El desempeño de la banca subregional se explica por el aumento de préstamos de la CAF. Para el periodo 2005-2022, los préstamos de la CAF representan en promedio más del 88% del financiamiento comprometido por la banca subregional de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2).

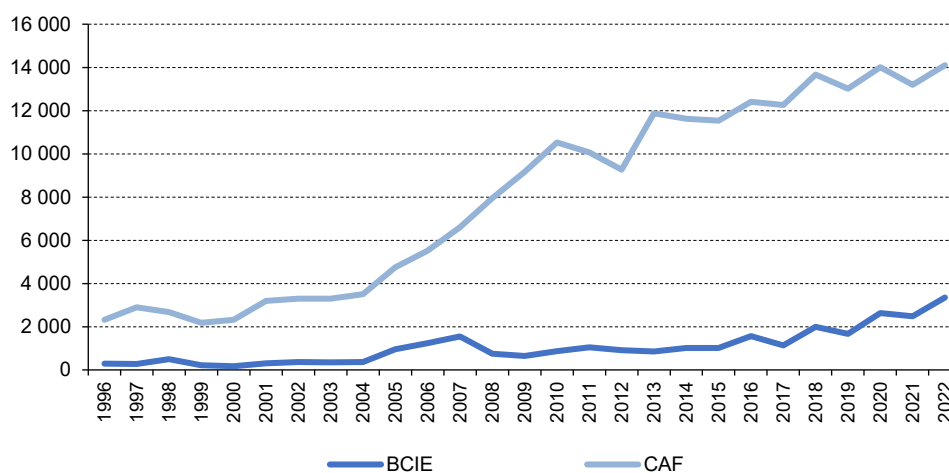
¹⁰ Como se ha mencionado en la introducción, la misión original de CAF (Corporación Andina de Fomento) fue centrada en el financiamiento de seis países andinos; pero con el tiempo se expandió ampliamente su acceso a los mercados de capital y a la incorporación de más de catorce países adicionales. Desde el año 2024, y luego de incorporar nuevos estados miembros caribeños, CAF cambia oficialmente su nombre para incluir, además de América Latina, al Caribe. Por dicho motivo, si bien en la clasificación habitual hasta 2023 sería la de un banco de desarrollo subregional; a partir de 2024, estrictamente, debería ser considerado como regional. Sin embargo, a los fines de este trabajo y tomando en cuenta que los datos de series de tiempo vinculadas a CAF que se utilizan para el análisis son anteriores a 2024, se referirá a CAF como banca subregional.

Gráfico 1
Evolución del financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe
por la banca subregional, BID y Banco Mundial, 1996-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Sobre la base de los informes anuales del Banco Mundial, BID, el BCIE, CAF y BCD.

Gráfico 2
Evolución del financiamiento otorgado a América Latina y el Caribe por la CAF y BCIE, 1996-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Sobre la base de los informes anuales del BCIE, CAF y BCD.

Uno de los factores que ha contribuido a expandir la capacidad de préstamos de la CAF ha sido una política de capitalización recurrente de la institución. Entre 1999 y 2022, la CAF aumentó su capital siete veces. El incremento de capital más importante se realizó en 2022 por un monto de 7.000 millones de dólares¹¹. Según la CAF esta ampliación de capital permitirá a la institución duplicar su cartera de préstamos al 2030.

¹¹ Los incrementos de capital desde han sido los siguientes: US\$ 600 millones en 1999, US\$ 200 millones en 2002, US\$ 1.500 millones en 2007, US\$ 2.500 millones en 2009, US\$ 2.000 millones en 2011, US\$ 4.500 millones en 2015 y US\$ 7.000 millones en 2022. Véase CAF (2023).

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) también aumentó en 2020 su capital autorizado por octava vez y por segunda vez en menos de diez años, pasando de US\$ 5.000 millones a US\$ 7.000 millones; lo que representa un aumento del 40% de su base de capital. Según el BCIE la implementación del incremento se potenciará en aproximadamente un 45% de la capacidad crediticia institucional, lo que se traduce en un aumento de las aprobaciones de préstamos de aproximadamente US\$1.000 millones de dólares por año.

Es importante tener en cuenta que en el caso del BID los préstamos incluyen solo a los gobiernos. No se incluye los recursos canalizados por BID-invest, que forma parte del grupo BID y que se focaliza en el sector privado. Si se incluyera el BID-invest en los datos presentados en la Gráfico 1, los montos movilizados por el BID superarían los US\$ 25.000 millones de dólares; lo que es muy superior a los montos movilizados por la CAF.

La importancia del BID-invest como instrumento para enfrentar los problemas de crecimiento y productividad se manifiesta en la reciente resolución adoptada en la última asamblea de gobernadores del BID (Marzo, 2024), la que aumenta el capital del BID-invest en US\$3.500 millones de dólares.

B. Características del financiamiento otorgado por la banca subregional

El financiamiento de la banca de desarrollo se concentra en préstamos de mediano y largo plazo para el sector público. En el caso de la CAF, el 96,2% de la cartera de préstamos se destinaron al sector público en el año 2022, mientras para el BCIE fue de 93,9%. A su vez, dentro del sector público, los préstamos de la banca subregional de desarrollo se destinan en su mayoría al gobierno central (70% del total de la cartera para la CAF).

Los préstamos tienen un bajo nivel de riesgo ya que en su gran mayoría cuentan con garantía soberana (91% de la cartera de préstamos en el caso de la CAF y 82,3% en el caso del BCIE, en 2022). El financiamiento de ambos se lleva a cabo a través de préstamos de largo plazo y líneas de crédito.

El análisis a nivel sectorial muestra que la mayor parte de los préstamos se destinan al sector de infraestructura (en su acepción más general). En el caso del BCIE, esto incluye desarrollo humano e infraestructura social, infraestructura productiva, energía, industria desarrollo urbano y servicios para la competitividad (28%, 24%, 17,4% y 8,8% del total de la cartera de préstamos para el periodo 2010-2022 (véase el cuadro 3)¹².

¹² Según el BCIE las áreas de intervención que se contemplan en el área de focalización Desarrollo Humano e infraestructura social incluyen: Iniciativas para el apoyo de proyectos de agua y saneamiento; eliminación de desperdicios, tratamiento de desechos y actividades similares; apoyo al crédito educativo, sistemas, equipamiento o infraestructura para la educación. formación profesional, capacitación técnica, capacitación informal; y apoyo a los sistemas, equipamiento o infraestructura para la salud y vivienda social. Infraestructura productiva incluye infraestructura vial, aeroportuaria, portuaria y proyectos de telecomunicaciones. Servicios para la competitividad incluye intervenciones en el fomento del comercio regional o al exterior; apoyo de actividades industriales y de servicios; desarrollo de la innovación y tecnología, equipamiento para fortalecer la competitividad comercial o industrial, desarrollo empresarial, desarrollo de ciudades, turismo, transporte e infraestructura gubernamental y apoyo a la seguridad ciudadana. Desarrollo urbano se refiere a modernización de vivienda residencial y no residencial, construcción, y equipamiento. Las intervenciones en desarrollo rural y medio ambiente se centran en iniciativas agrícolas, forestales o pecuarias de micro, pequeños y medianos productores, compatibles con la conservación del ambiente, en iniciativas para la sanidad agropecuaria y/o seguridad alimentaria, desarrollo empresarial rural, forestación y la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y los servicios ambientales, y adaptación y mitigación del cambio climático.

Cuadro 3
BCIE Préstamos aprobados por área de focalización. Participación en el total, 2010-2022
(En porcentajes)

Sector	Participación en el total
Desarrollo humano e infraestructura social	28,0
Infraestructura productiva	24,8
Energía	17,4
Sector financiero	12,9
Industria, desarrollo urbano, y servicios para la competitividad	8,8
Desarrollo rural y medio ambiente	8,1

Fuente: Sobre la base de las memorias anuales del BCIE (2010-2022).

Nota: Los préstamos se clasifican en primer lugar por eje estratégico. El BCIE tiene cinco ejes estratégicos: desarrollo humano e inclusión social, competitividad sostenible e integración regional, sostenibilidad ambiental y social y equidad de género. Los dos últimos ejes son transversales. Las áreas de focalización (denominadas en el cuadro 3 sectores) se definen 'como aquellas que están conformadas por sectores o grupos de beneficiarios en que, por razones estratégicas, se espera que al asignarle recursos se logrará impacto en los objetivos estratégicos considerados en los ejes estratégicos.' BCIE (2010), p.28. Véase el apéndice 1 para una descripción de los objetivos estratégicos por eje estratégico. El sector financiero se refiere al apoyo financiero que prestan el BCIE a las Pymes actuando como banco de segundo piso a través del sistema financiero.

De la misma manera, en el caso de la CAF la mayor parte de los préstamos se destinan en su mayoría a infraestructura; lo que incluye transporte, almacenamiento y comercio, energía, y suministro de electricidad, gas y agua (30,1%, 14,2% y 13,3% del total). Parte de la cartera de préstamos en el sector enseñanza, servicios sociales y de salud también pueden involucrar mejoras en la infraestructura incluyendo la provisión de servicios básicos como vialidad, transporte, energía, agua potable, saneamiento y desarrollo urbano¹³.

Cuadro 4
CAF Préstamos aprobados por sector económico. Participación en el total, 2007-2022
(En porcentajes)

Sector	Participación en el total
Transporte, almacenamiento y comercio	30,1
Enseñanza, servicios sociales y de salud	16,4
Energía	14,2
Suministro de electricidad, gas y agua	13,3
Administración pública	12,6
Sector financiero	12,0
Agricultura, manufactura y recursos naturales	1,4

Fuente: Sobre la base de las memorias anuales de la CAF (2007-2022).

Nota: El sector financiero se refiere al apoyo financiero que presta la CAF a las Pymes actuando como banco de segundo piso a través del sistema financiero.

Aparte de la concentración en infraestructura, otra de las áreas de focalización que tienen ambas instituciones en común, que es importante para las políticas de desarrollo productivo, es la inclusión financiera de las MiPymes (12,9% y 12% de la cartera de préstamos del BCIE y la CAF, respectivamente).

¹³ CAF (2016) p. 41.

Ambas instituciones actúan como bancos de segundo piso canalizando financiamiento hacia las MiPymes a través del sistema financiero.

La concentración del crédito hacia el sector de infraestructura y de la inclusión financiera de las MiPymes a través del desarrollo del sector financiero se explica por los objetivos más tradicionales de la banca de desarrollo de resolver fallas de mercado. Tal como señalan (Arias et Al. p, 5):

"Hay dos tipos de fallas de mercado que generalmente se invocan para justificar la existencia de bancos de desarrollo: (i) distorsiones de los mercados financieros que limitan la oferta de crédito en el mercado, como las originadas en la incapacidad del prestatario para comprometerse a cumplir las promesas financieras futuras (inconsistencia temporal) y la correspondiente necesidad de una ejecución detallada de contratos y garantías colaterales, especialmente frente a las asimetrías de información y los problemas resultantes de riesgo moral y selección adversa (Stiglitz 1994); y (ii) externalidades positivas a ciertas inversiones que pueden hacer que los proyectos socialmente rentables sean poco atractivos desde el punto de vista de los inversores individuales¹⁴."

Las asimetrías de información proporcionan una justificación para la existencia de imperfecciones en los mercados financieros. Las asimetrías de información son prevalentes en el mercado de crédito para la MyPymes (este tema se aborda con mayor detalle en la sección III.A).

El segundo caso de fallas de mercado se puede ejemplificar mediante un caso práctico: el uso de automóviles eléctricos. La electrificación del sector del transporte a través de la difusión de vehículos eléctricos enchufables (VE), junto con una generación de electricidad más limpia, se considera una vía prometedora para reducir la contaminación atmosférica de los vehículos de carretera y reforzar la seguridad energética. Sin embargo, los vehículos eléctricos se enfrentan a varias barreras iniciales importantes para una adopción más amplia, incluyendo el elevado levado precio de venta, el limitado tiempo de conducción, la falta de infraestructura para la carga eléctrica, el largo tiempo de carga eléctrica, etc.

Las dificultades mencionadas para la adopción masiva de vehículos eléctricos en una etapa inicial generan un problema de coordinación. Por una parte se limita la demanda de vehículos eléctricos, especialmente cuando las estaciones de carga son escasas. Por otra, los inversores privados tienen menos incentivos para construir estaciones de carga si el tamaño de la flota de vehículos eléctricos y el potencial de mercado son pequeños. La interdependencia entre los dos lados del mercado (vehículos eléctricos y estaciones de carga) genera un problema de coordinación. El beneficio de la adopción/inversión en un lado del mercado aumenta con el tamaño de la red del otro lado del mercado. Allí es entonces donde el rol de la banca de desarrollo será crucial, de acuerdo a las funciones objetivo mencionadas en la primera sección. En este sentido, no es de extrañar que en la actualidad, la banca de desarrollo regional y subregional se encuentren disponiendo recursos para la asistencia técnica y facilitación de proyectos y fondos para este tipo de emprendimientos.

¹⁴ Las fallas de mercado son inherentes al funcionamiento del mercado e impiden que se llegue a una asignación eficiente de recursos. Se dan en cuatro grandes casos: bienes públicos y externalidades, rendimientos crecientes a escala, monopolio natural y asimetrías de información.

III. La banca de desarrollo nacional: heterogeneidad, especialización productiva e inclusión financiera

En América Latina y el Caribe existen alrededor de 107 instituciones financieras para el desarrollo que operan a nivel nacional. El 73% de los bancos de desarrollo nacionales actúa como banca de primer piso y el 20% como banca de segundo piso. Un análisis de estas instituciones muestra que no existe un modelo predeterminado de banca de desarrollo nacional en la región. Más bien coexisten distintos modelos institucionales y financieros de banca de desarrollo, lo que genera un potencial significativo para la cooperación y coordinación entre las diferentes instituciones para el financiamiento del desarrollo a nivel nacional.

El tamaño, perfil financiero e institucional y cobertura regional de estas instituciones es característicamente heterogéneo. Un análisis de los indicadores de balance seleccionados, incluidos el capital, el patrimonio neto, los activos, los pasivos y la cartera de préstamos muestra que estas variables difieren sustancialmente de una institución a otra. Lo mismo se aplica a los demás componentes del balance, incluido el volumen de la cartera de préstamos y la relación entre el capital y los préstamos.

Parte de dicha heterogeneidad característica de las instituciones de financiamiento a nivel nacional en la región puede observarse en el cuadro 5, el que exhibe información de los principales bancos públicos nacionales de América Latina y el Caribe, según el área central de su mandato, a julio de 2023. Si bien esta lista no es exhaustiva, es, al menos, orientativa del comportamiento en materia de heterogeneidad de objetivos temáticos que tienen los bancos públicos nacionales en la región. De las 76 instituciones que capta el estudio, se pueden identificar varias áreas de enfoque: agricultura; comercio internacional (Exim); mandatos o sectores flexibles y diversos o combinados; vivienda; infraestructura; gobiernos locales y micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Puede observarse que los bancos nacionales de desarrollo con mayor presencia son los dedicados a MiPymes (34%) y con mandatos flexibles (30%). Esto indica una fuerte atención al desarrollo de pequeñas empresas y una diversidad en los objetivos que cubren estas instituciones.

En contraste, sectores como infraestructura (1%) y gobierno local (3%) están significativamente menos representados. El 17% de los bancos tienen un mandato agrícola, lo que refleja la importancia de este sector en varias economías de la región, especialmente en áreas rurales. Por otro lado, el sector de vivienda representa el 9%, lo que sugiere que si bien es un área de interés, no es tan prioritaria como otros sectores.

Por otra parte, el 40% de los bancos registrados están en América del Sur, siendo la región con mayor diversidad de objetivos para estas instituciones. América Central tiene una menor presencia institucional (14 bancos), mientras que México y el Caribe muestran un número similar de instituciones con 9 bancos cada uno. Es notable la poca participación de mandatos de infraestructura en bancos nacionales de la región.

La variedad de enfoques demuestra que no hay un modelo único de banco de desarrollo en la región, registrándose una clara heterogeneidad tanto en la distribución regional como en los mandatos sectoriales de los bancos de desarrollo, que son reflejo de las particularidades económicas de cada país. Este escenario sugiere que existe un potencial importante para la cooperación regional, donde diferentes países pueden complementarse en áreas en las que otros tienen menor presencia institucional o mandato.

Cuadro 5
Bancos públicos nacionales de desarrollo por mandato, a julio de 2023
(En cantidad de instituciones y porcentajes del total)

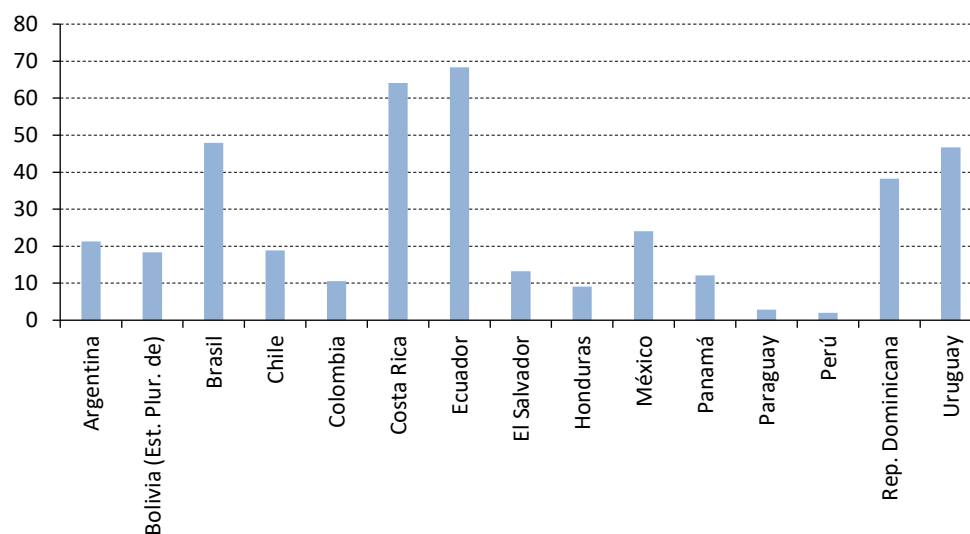
Región	Agricultura	Exim	Flex	Vivienda	Infraestructura	Gobierno Local	MiPymes	Total
América Central	4	1	4	3			2	14
México	3	1		2		1	2	9
América del Sur	4	1	15	2	1	1	20	44
Caribe	2	1	4				2	9
Total	13	4	23	7	1	2	26	76
Porcentajes del total	17	5	30	9	1	3	34	100

Fuente: Jiajun et al. (2023).

Notas: Exim: comercio internacional; Flex: flexible.

El rol de las instituciones financieras nacionales para el desarrollo en América Latina y el Caribe es fundamental para avanzar en los diferentes desafíos del financiamiento para el desarrollo. La evidencia disponible para el año 2019 muestra que las instituciones financieras nacionales representan en promedio aproximadamente un cuarto de los activos de la banca comercial, aunque la disparidad por países es elevada (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Participación de los activos de la banca de desarrollo en los activos de la banca comercial 2019. Países seleccionados



Fuente: Sobre la base de ALIDE (2023).

La heterogeneidad de las instituciones financieras también se refleja en términos de su perfil financiero. Ello implica por una parte que no existe un modelo de banca de desarrollo. Más bien coexisten distintos tipos de modelos de banca de desarrollo (véase el cuadro 6). La heterogeneidad en el perfil financiero también abre la puerta para la cooperación entre instituciones financieras de desarrollo que debe ser un componente importante de una política de financiamiento e inclusión financiera.

Cuadro 6
Selección de países de América Latina: heterogeneidad del perfil financiero de bancos de desarrollo

País	Número de instituciones	Activos (US\$ Millones)			Patrimonio (US\$ Millones)			Préstamos (US\$ Millones)		
		Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo
Argentina	12	5 826	207	46 337	590	10	5 287	2 412	100	19 461
Belice	1	52	42	59	16	13	20	41	31	48
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1	1 778	160	5 453	141	52	351	958	120	2 976
Brasil	24	55 454	3	555 834	3 708	2	38 845	36 583	0	354 466
Chile	3	23 786	184	63 284	3 938	175	9 595	12 281	144	34 303
Colombia	13	2 834	166	9 216	745	26	6 276	1 610	3	4 316
Costa Rica	5	5 428	151	13 035	666	71	1 297	3 447	124	7 748
Cuba	14	19 751	17 638	23 061	1 779	1 619	2 035	15 779	13 948	19 284
Ecuador	4	2 268	1 138	3 866	736	347	1 651	1 201	802	1 573
El Salvador	3	438	247	594	130	25	254	280	133	408
Guatemala	2	3 773	336	11 192	397	17	1 090	1 912	119	4 411

País	Número de instituciones	Activos (US\$ Millones)			Patrimonio (US\$ Millones)			Préstamos (US\$ Millones)		
		Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo
Haití	1	930	764	991	66	41	92	188	93	248
Honduras	2	460	137	1 116	294	12	911	364	60	986
México	9	12 732	1 137	46 686	1 532	93	5 113	6 167	8	22 816
Panamá	3	5 925	1 624	10 851	517	198	1 015	2 727	1 164	4 396
Paraguay	4	576	14	1 753	123	3	335	331	8	1 062
Perú	4	3 757	89	12 693	642	50	1 206	1 465	41	3 035
República Dominicana	3	3 099	115	13 131	278	21	878	1 804	3	6 394
Uruguay	4	5 828	18 090	18 090	763	67	1 911	3 998	207	12 859

Fuente: UFD, CEPAL, sobre la base de ALIDE (2023).

Las instituciones financieras nacionales también presentan importantes diferencias en términos de su estructura financiera, e institucionalidad. En el conjunto de las instituciones financieras de desarrollo coexisten el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, cuyos activos (US\$ 181 mil millones de dólares) sobrepasan a los del BID, CAF, BCIE y BDC con bancos de reducido tamaño como el Fondo de la Vivienda para Ecuador (US\$ 66 millones de dólares en activos) o el Banco de Desarrollo de Santa Lucía con activos equivalentes a US\$ 36 millones de dólares.

La clasificación de los bancos e instituciones financieras de desarrollo por mandato muestra una clara especialización productiva en MiPymes. De una muestra de 76 bancos e instituciones financieras de desarrollo, el 34% del total tiene un mandato institucional enfocado en el apoyo financiero a las MiPymes (véase el cuadro 5 y Anexo A1).

Asimismo, cabe mencionar que la labor de la banca nacional se ve obstaculizada por diversas e importantes restricciones de capacidad técnica (véase el cuadro 7) en América Latina y el Caribe, lo que también es reflejo de una heterogeneidad significativa entre las instituciones. El análisis de los principales desafíos revela problemas clave que afectan la efectividad y autonomía de estas entidades. El desafío más reportado es la baja capacidad de administración de riesgos, afectando al 51% de las instituciones. Este problema se vincula directamente con la capacidad de la banca de desarrollo nacional para manejar elevados riesgos tanto crediticios como de mercado (33% lo reporta), lo que limita su efectividad en el financiamiento inclusivo. A su vez un 48% de las instituciones enfrenta dificultades para mantener una sustentabilidad financiera, afectando su capacidad de movilizar recursos a largo plazo, pudiendo comprometer la sostenibilidad de sus operaciones y su impacto en el desarrollo productivo. Las deficiencias en gobernanza corporativa y falta de transparencia se reflejaron como limitantes en 39% de las instituciones de la muestra, lo cual puede generar contradicciones entre sus objetivos de desarrollo y las prácticas operativas. Otros factores también reportados por estas instituciones incluyen la dificultad para contratar personal cualificado (31%) y la interferencia política indebida (14%), lo cual socava la autonomía técnica. La falta de personal capacitado limita la innovación y la capacidad técnica para responder a nuevos desafíos del desarrollo, mientras que la interferencia política compromete la independencia y el enfoque estratégico.

Estas restricciones cualitativas revelan que la heterogeneidad entre las instituciones no solo radica en sus objetivos o mandatos, sino también en sus capacidades operativas y técnicas. La administración de riesgos, la gobernanza, la contratación de personal y la autonomía técnica son aspectos cruciales para el éxito de la banca pública nacional. Además, estas deficiencias pueden plantear serios desafíos para la efectividad de las políticas públicas que buscan ampliar la inclusión financiera, limitando su capacidad para fomentar el desarrollo sostenible.

Cuadro 7
Limitantes que enfrenta la banca de desarrollo nacional

Desafíos	Ranking <i>(Porcentajes del total)</i>	Desafíos ponen en duda los ingredientes para la efectividad de políticas públicas para la inclusión financiera
Baja capacidad de Administración de riesgo	51	Alcance y capacidad
Sustentabilidad financiera	48	Capacidad financiera
Débil gobernanza corporativa y transparencia	39	Objetivos claros/sortear contradicciones
Elevado riesgo de crédito y riesgo de mercado	33	Apetito por el Desarrollo
Dificultades para contratación de personal cualificado	31	Capacidades innovadoras
Interferencia política indebida	14	Autonomía técnica

Fuente: Sobre la base del Banco Mundial (2017) y Ferraz (2022).

A. Heterogeneidad de la banca desarrollo nacional y fallas de mercado en la inclusión financiera

En las últimas tres décadas, el sector financiero ha experimentado un crecimiento significativo en términos de volumen, participantes, instrumentos y productos. Este hecho estilizado se observa tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes y los países en desarrollo. Esto ha beneficiado el crecimiento y desarrollo de las grandes empresas y dentro de este grupo las empresas más grandes. Pero este no ha sido el caso de las MiPymes. En América Latina y el Caribe, las MiPymes enfrentan un déficit de financiamiento, siendo, en términos comparativos, el segundo más grande de todas las regiones del mundo en desarrollo. La falta de inclusión financiera puede inhibir significativamente el desarrollo empresarial de las MiPymes y limitar su inserción en el tejido productivo.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la inclusión financiera debe entenderse como una política de inserción productiva. Ello abarca todas las iniciativas públicas y privadas para llevar los servicios financieros a los hogares y las Pymes tradicionalmente excluidos del sector financiero formal¹⁵.

La visión de la inclusión financiera de la CEPAL enfatiza su rol como política de inserción productiva para impulsar el crecimiento de diferentes sectores de la producción, facilitando el acceso a quienes carecen de él y mejorando su provisión en toda la economía. Más allá de ampliar los niveles de acceso financiero y bancario, la inclusión financiera también se refiere a las políticas destinadas a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para las Pymes y los hogares que ya forman parte del circuito financiero formal¹⁶. Esto puede lograrse mediante el uso de herramientas que puedan adaptarse y responder eficazmente a las empresas en diferentes etapas de avance productivo y tecnológico.

Se trata de utilizar el sistema financiero como instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas, al tiempo que se mejora el uso de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. De esta forma, la inclusividad financiera permite al sistema financiero dar respuesta a las diferentes y heterogéneas necesidades de financiación de los hogares en sus distintas fases del ciclo de vida y de las empresas en sus distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

¹⁵ Pérez Caldentey y Titelman, 2018.

¹⁶ Ibid.

La inclusión es un requisito previo para que los sistemas financieros sean funcionales para el desarrollo económico y social sostenible. En los sistemas financieros no inclusivos, son las pequeñas empresas y las personas de bajos ingresos las que no pueden acceder a los servicios financieros. Esto, a su vez, constituye un mecanismo que refuerza las desigualdades, ya que estos agentes deben depender únicamente de sus propios recursos.

Cuando el acceso a la financiación externa es limitado, la capacidad productiva y la capacidad de las empresas para crecer y prosperar también se ven limitadas, ya que deben llevar a cabo sus operaciones basándose únicamente en la financiación de capital.

Los beneficios de la inclusión financiera son múltiples y tienen un impacto positivo en el crecimiento económico. Pal (2022) cita varios estudios que muestran evidencia de que mejorar el acceso a los servicios financieros apoya la inversión, aumenta los niveles de ingresos, ayuda a reducir la pobreza, reduce la desigualdad de ingresos, la asignación de recursos y el avance de la tecnología, por nombrar algunas de las ventajas. Levine (2021) cita el trabajo de Beck et al. (2004) que concluye que "las industrias compuestas naturalmente por empresas más pequeñas crecen más rápido en países con sistemas financieros mejor desarrollados, lo que sugiere que el desarrollo financiero es especialmente importante para el crecimiento de las industrias que, por razones tecnológicas, están compuestas naturalmente por pequeñas empresas".

Como fuera señalado en la sección II.B, la inclusión financiera se aborda desde la perspectiva de fallas de mercado. Las instituciones financieras necesitan información sobre la solvencia de los prestamistas potenciales. La solvencia de los prestatarios es difícil de adquirir y costosa (cuando está disponible). Esto hace que el prestamista no sepa con certidumbre cual es el riesgo de un proyecto para el cual se solicita un crédito/ Esto implica que el prestamista no tiene manera de estimar la probabilidad de reembolso o impago. Esta situación puede derivar en fenómenos como el racionamiento del crédito. Los bancos pueden prestar a tipos de interés inferiores a los del mercado (cuando la demanda de préstamos bancarios supera la oferta), lo que, al reducir su riesgo crediticio, maximiza sus rendimientos esperados.

Esta idea se puede ilustrar suponiendo que el equilibrio entre la demanda y oferta de crédito puede obtenerse a una tasa de interés tal como r^* pero que a esta tasa de interés, una parte significativa de los prestatarios presentan elevado riesgo. Es decir, una parte importante de los prestamistas están dispuestos a tomar un alto nivel de riesgo, lo que significa que tienen una elevada probabilidad de insolvencia. En consecuencia, las instituciones financieras no maximizan sus beneficios esperados prestando a la tasa de interés de equilibrio r^* , sino que prestando a una tasa más baja (r). Esto implica un exceso de demanda en relación, a la oferta de crédito, es decir una situación de racionamiento de crédito.

La mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe, ya sean pequeñas, medianas o grandes, tienen acceso al sistema financiero formal, en el sentido de tener una cuenta corriente o de ahorros. La evidencia disponible proporcionada por las encuestas empresariales del Banco Mundial muestra que el 89%, el 94,3% y el 96,6% de las pequeñas, medianas y grandes empresas de la región tienen una cuenta corriente o de ahorros en el sistema financiero formal.

Este hallazgo se ve corroborado por la metodología estándar del FMI para medir el desarrollo financiero (IMF, 2023), el Fondo Monetario Internacional (FMI) mide el acceso a las instituciones financieras mediante el desarrollo de la infraestructura financiera (sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes adultos y número de cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes adultos). La metodología considera otras dos dimensiones relacionadas con las instituciones financieras: profundidad y eficiencia (véase el cuadro 2).

La evidencia muestra que es precisamente en el acceso, medido por la infraestructura bancaria, donde América Latina y el Caribe ha logrado los avances más notables. Una comparación regional entre 1990 y 2020 muestra que América Latina y el Caribe es la región con mayor crecimiento en el índice de acceso financiero después de Asia Oriental y el Pacífico. Además, América Latina y el Caribe muestra un proceso de convergencia en este indicador con respecto a los países desarrollados. Mucho menos notable es el desempeño de la región en términos de profundidad y eficiencia financiera. En cuanto a este último indicador, la región muestra un claro proceso de estancamiento.

Estos resultados indican que las Pymes utilizan el sistema financiero mayoritariamente para depósitos y como medio de pago, mientras que su uso es mucho menor para productos de préstamo y crédito, lo que puede restringir su capacidad de expansión y crecimiento en el futuro. El uso de préstamos y productos crediticios y el uso del sistema financiero para la inversión y el capital de trabajo es proporcional al tamaño de la empresa.

Sin embargo, el uso del sistema financiero es proporcional al tamaño de la empresa. En promedio, para la región, el 40,9%, 56,7% y 69,0% tienen un préstamo/línea de crédito bancario de pequeñas, medianas y grandes empresas. Además, el 26,6%, el 34% y el 41,4% de las pequeñas, medianas y grandes empresas utilizan el sistema financiero para realizar inversiones (véase el cuadro 8). Del mismo modo, el 35%, el 47,2% y el 55,4% de las grandes, medianas y pequeñas empresas utilizan el sistema bancario para financiar el capital de trabajo. El valor de la garantía necesaria para un préstamo, expresado como porcentaje del préstamo, disminuye con el tamaño de la empresa (200,9%, 172,1% y 155,1% para las pequeñas, medianas y grandes empresas).

Cuadro 8
América Latina y el Caribe. Indicadores de inclusión financiera por tamaño de empresa (2009-2020)
(Promedios)

Tamaño de la empresa	Pequeña (5-19)	Mediana (20-99)	Grande (100+)
Porcentaje de empresas con una cuenta corriente o de ahorros	89,0	94,2	96,6
Porcentaje de empresas con un préstamo/línea de crédito bancario	40,9	56,7	69,0
Valor de la garantía necesaria para un préstamo (Porcentaje del monto del préstamo)	200,9	172,1	155,1
Porcentaje de empresas que utilizan los bancos para financiar inversiones	26,6	34,0	41,4
Proporción de la inversión financiada internamente (porcentajes)	63,3	59,5	58,1
Porcentaje de empresas que utilizan los bancos para financiar el capital de trabajo	35,0	47,2	55,4
Proporción del capital circulante financiado por los bancos (porcentaje)	14,1	18,4	22,0

Fuente: Banco Mundial (2024).

Nota: Las encuestas disponibles, como las Encuestas del Banco Mundial, muestran entre 1.200 y 1.800 empresas para las economías más grandes, 360 para las medianas y 150 para las más pequeñas. El tamaño de la empresa se define en términos de empleo. Las pequeñas empresas se definen como aquellas empresas de 5 a 19 empleados. Las empresas medianas son aquellas empresas de 20 a 99 empleados. Las grandes empresas se definen como empresas que tienen más de 100 empleados. Los bancos de desarrollo pueden promover la inclusión financiera a través de una serie de instrumentos. Estos pueden incluir los préstamos y líneas de crédito más tradicionales (primer y segundo piso) y también las garantías (Fondo de Garantía; sociedad de garantía recíproca). Los bancos de desarrollo pueden pensar en promover la inclusión financiera a través de la educación financiera. Véase, por ejemplo, De Menezes et al. (2019).

Entre los bancos nacionales, los préstamos y las líneas de crédito figuran como los principales instrumentos financieros utilizados para apoyar el desarrollo del sector productivo. Una característica adicional observada entre los bancos fue la adaptabilidad de los instrumentos financieros. Muchos habían adaptado los préstamos tradicionales para ofrecer condiciones y términos más favorables que fueran más favorables para el sector al que se dirigían. En algunos casos, los ajustes podrían observarse en forma de requisitos de garantía, duración del reembolso y tasa de interés. En otros casos, puede estar relacionado con un período específico en el que se puede requerir liquidez para facilitar el negocio.

B. Resumen y ejemplos de instrumentos de financiamiento de la Banca de Desarrollo para promover políticas productivas, con énfasis en apoyo a MIPYMES y sostenibilidad

A continuación, esta sección presenta un resumen de los instrumentos de financiamiento que puede ofrecer la Banca de Desarrollo para impulsar políticas productivas, con un énfasis en el apoyo a MIPYMES y enfoques hacia la sostenibilidad. Asimismo, se incluyen ejemplos —no exhaustivos— de su aplicación en la región por parte de diversas bancas nacionales de desarrollo de América Latina, ilustrando algunos programas implementados en estos países para atender estos fines. Los ejemplos seleccionados no representan, necesariamente, las únicas o mejores prácticas existentes, sino que buscan ser un punto de partida para el lector interesado en investigar otros casos y profundizar en este campo. La tabla que se presenta a continuación sintetiza un contenido más amplio y complejo, cuyo análisis detallado excede los objetivos de este documento; pero bien podrá ser profundizado en próximos estudios al respecto.

El cuadro 9 recoge una variedad de instrumentos financieros que pueden ser abordados por instituciones nacionales de financiamiento del desarrollo para cubrir necesidades específicas de las MIPYMES en América Latina, con un enfoque en la inclusión financiera y la sostenibilidad. Entre estos instrumentos se encuentran créditos de corto y largo plazo, garantías, bonos sociales y ambientales, fondos de capital de riesgo y programas de leasing, entre otros. Cada instrumento incluye una breve descripción de su finalidad productiva y algunos ejemplos de implementación por parte de bancos de desarrollo, como BNDES en Brasil, NAFIN en México, CFN en Ecuador; entre otros. La diversidad de estos programas refleja el rol estratégico que juega la banca de desarrollo al adaptar sus instrumentos para fortalecer sectores productivos, impulsar la modernización y promover el crecimiento inclusivo y sostenible en la región.

Cuadro 9
América Latina y el Caribe. Resumen y ejemplos de instrumentos de financiamiento de la Banca de Desarrollo
para promover políticas productivas, con énfasis en apoyo a MIPYMES y sostenibilidad

Instrumento	Descripción	Aplicación para Fines Productivos (MIPYMES)	Ejemplos Seleccionados de Implementación en América Latina
Créditos Directos	Financiamiento otorgado directamente a empresas para capital de trabajo, inversiones productivas o expansión de negocios.	Proveen liquidez para MIPYMES en procesos de expansión, modernización tecnológica o mejora de competitividad.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Brasil: ofrece el " Crédito para MIPYMES ", dirigido a financiar capital de trabajo, inversiones productivas y la modernización tecnológica de pequeñas y medianas empresas. En 2022, el BNDES reportó que el 40% de su cartera de crédito fue destinada a MIPYMES, con tasas de interés más bajas que las del mercado comercial, ayudando a generar empleos y aumentar la competitividad. Nacional Financiera (NAFIN) – México: ofrece el programa " Cadenas Productivas ", que permite a MIPYMES obtener financiamiento inmediato a través de la cesión de facturas por cobrar de grandes empresas, mejorando el acceso a capital de trabajo en condiciones favorables.
Créditos de Largo Plazo	Préstamos con períodos extensos de amortización, destinados a financiar inversiones de infraestructura o activos fijos.	Facilitan a las empresas acceder a capital para grandes inversiones, como maquinaria o instalaciones productivas.	Corporación Financiera Nacional (CFN) – Ecuador: El programa " CFN Progresar ", lanzado en 2018, ofrece créditos a largo plazo para MIPYMES en sectores prioritarios como agricultura, manufactura y turismo. Estos créditos tienen tasas preferenciales y plazos de hasta 15 años, promoviendo el desarrollo productivo y la expansión de infraestructura en pequeñas empresas. Banco de la Nación Argentina (BNA): lanzó en 2020 su línea de crédito " Nación Pyme " con plazos largos para financiar la compra de maquinaria y equipos, con condiciones preferenciales para pequeñas empresas productivas.
Créditos Concesionales	Créditos otorgados a tasas de interés más bajas que las del mercado, a menudo con períodos de gracia.	Apoyan a MIPYMES que enfrentan dificultades para acceder a financiamiento en condiciones comerciales, fomentando su crecimiento.	Banco del Estado de Chile (BancoEstado): A través del programa " Crédito Propyme ", el BancoEstado otorga créditos con condiciones concesionales a MIPYMES que requieren financiamiento para expansión o capital de trabajo. Este producto incluye períodos de gracia y tasas preferenciales, con foco en pequeñas empresas de sectores vulnerables, como el agrícola y manufacturero. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR): El programa " BN PYMES " ofrece financiamiento con condiciones concesionales para pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos, facilitando el acceso a recursos para inversiones productivas y expansión.
Garantías	La banca de desarrollo garantiza parcialmente los préstamos otorgados por otras instituciones financieras a las empresas, para promover sectores estratégicos y grupos vulnerables.	Reduce el riesgo para los bancos comerciales, incentivándolos a otorgar crédito a MIPYMES que de otra forma no tendrían acceso al financiamiento.	Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) (BICE) – Argentina: El FOGAR es un fideicomiso cuyo fiduciante y fideicomisario es el Estado Nacional, a través del Ministerio de Economía de la Nación (MECON), actuando en calidad de fiduciario del mismo el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior), ofreciendo garantías directas e indirectas para facilitar el acceso al crédito de MIPYMES. En 2020, se amplió para cubrir préstamos relacionados con la pandemia, apoyando a sectores productivos clave. Fondo Nacional de Garantías (FNG) – Colombia: El FNG, gestionado por el Ministerio de Hacienda y canalizado mediante varios bancos de desarrollo, ofrece garantías parciales a los préstamos otorgados a MIPYMES por entidades financieras, reduciendo el riesgo para los bancos y facilitando el acceso al crédito para pequeños empresarios. El FNG ha sido clave durante la crisis del COVID-19, ayudando a mantener la liquidez de las empresas. Programa BNDES FGI (Fondo de Garantía de Inversiones) – Brasil: mediante este instrumento, el banco (BNDES) cubre hasta el 80% del riesgo crediticio de los préstamos otorgados a MIPYMES por instituciones financieras. Este fondo ha sido un pilar para estimular el crédito en el sector productivo. Programa NAFIN Garantías – México: El ofrece garantías parciales a los bancos comerciales que financian a MIPYMES. NAFIN facilita el acceso a financiamiento para empresas que de otra manera no podrían cumplir con los requisitos de crédito tradicionales. En 2020, se amplió para apoyar sectores estratégicos afectados por la pandemia.
Microcrédito	Pequeños préstamos otorgados a emprendedores o microempresas que no tienen acceso financiero tradicional. Usualmente no requieren garantías y están diseñados para apoyar a negocios pequeños en sus etapas iniciales o en proyectos de expansión menores.	Facilita el acceso al capital para microempresas y pequeñas empresas, especialmente en sectores informales o en desarrollo, promoviendo el crecimiento productivo y la inclusión financiera de emprendedores que no califican para créditos comerciales.	Banco del Estado de Ecuador (Banco del Pacífico): El programa " Banca de Oportunidades " ofrece microcréditos de bajo monto a emprendedores y microempresas, especialmente en zonas rurales. Este producto incluye asistencia técnica y asesoría financiera, además de condiciones flexibles de pago. Banco Nacional de Bolivia (BNB): A través de su producto " Microcrédito Agropecuario ", el BNB ofrece financiamiento a pequeños agricultores y emprendedores rurales, facilitando el acceso a crédito sin necesidad de garantías tradicionales.

Instrumento	Descripción	Aplicación para Fines Productivos (MIPYMES)	Ejemplos Seleccionados de Implementación en América Latina
Bonos de Impacto Social (SIB)	Instrumentos en los que los inversores financian proyectos con impacto social, donde el retorno depende del éxito de los resultados esperados (e.g., empleo, salud, seguridad).	Se aplican en proyectos que buscan mejorar la inclusión económica y social de poblaciones vulnerables, apoyando emprendimientos de MIPYMES.	Gobierno de Colombia – Bono de Impacto Social para el Empleo Juvenil: Implementado en 2017, este bono busca generar oportunidades laborales para jóvenes en situación vulnerable. Es financiado por inversionistas privados, y su retorno depende del éxito en la colocación de jóvenes en empleos formales. El Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancóldex) participó como uno de los principales actores que promovió la inclusión de MIPYMES en este programa, para impulsar la creación de empleo juvenil en sectores productivos.
Bonos de Desarrollo	Títulos de deuda emitidos por la banca de desarrollo para financiar proyectos que tienen un impacto en el crecimiento económico y social.	Dirigidos a proyectos productivos que contribuyen al desarrollo sostenible y la generación de empleo en el sector MIPYME.	FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) – México: FIRA emitió en 2020 bonos de desarrollo con el objetivo de financiar proyectos productivos en el sector agrícola. Los fondos se destinaron a MIPYMES rurales, apoyando a pequeños productores en la modernización de sus procesos productivos. Estos bonos permiten a FIRA canalizar recursos hacia actividades que fomentan el crecimiento económico y la sostenibilidad en áreas rurales.
Bonos Verdes o Ambientales	Bonos cuyo capital se destina a financiar proyectos que tienen beneficios ambientales o que apoyan la transición hacia una economía baja en carbono.	Apoyan a MIPYMES que desarrollan iniciativas productivas sostenibles, como energías renovables o eficiencia energética y transporte limpio.	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) – Bonos Verdes: El BNCR emitió sus primeros bonos verdes en 2019, destinados a financiar proyectos de energías renovables, eficiencia energética y transporte limpio. Este instrumento ha facilitado el acceso de MIPYMES costarricenses a financiamiento para la implementación de tecnologías sostenibles en sus procesos productivos. Banco Ciudad (Argentina): En 2021, el Banco Ciudad lanzó su primer bono verde para financiar proyectos de desarrollo urbano sustentable, energía renovable y eficiencia energética, promoviendo inversiones sostenibles en pequeñas empresas del sector construcción.
Fondos de Capital de Riesgo (Equity)	Capital invertido en nuevas empresas con alto potencial de crecimiento, a cambio de participación accionaria en las mismas.	Facilitan la creación de nuevas MIPYMES innovadoras o tecnológicas, especialmente en etapas tempranas donde no es posible acceder a créditos.	BNDES – Brasil: El programa " BNDESPAR " es un fondo de capital de riesgo que invierte en startups tecnológicas y MIPYMES innovadoras. El fondo facilita financiamiento en etapas tempranas, promoviendo el desarrollo de soluciones tecnológicas que contribuyan al crecimiento productivo y la innovación. En 2020, BNDESPAR participó en la financiación de startups enfocadas en la digitalización de procesos productivos. NAFIN creó en 2006 un Fondo de Fondos para fomentar la industria de capital de riesgo en el país.
Fondos de Co-financiamiento o Finanzas Combinadas (Blended Finance)	Fondos que combinan recursos de la banca de desarrollo, fondos oficiales con aportes privados, filantrópicos o internacionales para financiar proyectos productivos; y apalancar fondos adicionales de otros actores.	Incentivan la inversión privada en sectores clave, permitiendo a las MIPYMES acceder a mayores fuentes de financiamiento compartido.	Nacional Financiera (NAFIN) – México: A través del programa " Fondo de Inversión en Infraestructura ", NAFIN ha implementado esquemas de cofinanciamiento para proyectos productivos en infraestructura, combinando recursos públicos con privados. Este fondo ha permitido a las MIPYMES del sector construcción acceder a capital adicional para proyectos de infraestructura.
Leasing Financiero (Arrendamiento)	Instrumento que permite a las empresas utilizar bienes de capital (maquinaria, vehículos, etc.) a cambio de pagos periódicos, con opción de compra al final del contrato.	Proporciona a las MIPYMES una manera flexible de acceder a equipos o infraestructura sin necesidad de grandes desembolsos iniciales.	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) – Argentina: El BICE ofrece leasing financiero para la adquisición de maquinaria agrícola, industrial y vehículos de transporte. Este programa permite a las MIPYMES acceder a equipos necesarios para su crecimiento sin necesidad de realizar grandes desembolsos iniciales, facilitando la modernización tecnológica de pequeñas empresas.
Factoring	Instrumento mediante el cual una empresa vende sus cuentas por cobrar a una institución financiera a cambio de liquidez inmediata.	Ayuda a las MIPYMES a mejorar su flujo de caja, acelerando el cobro de facturas pendientes sin necesidad de endeudarse directamente.	Banco de Comercio Exterior (Bancomext) – México: A través del programa " Factoring Internacional ", Bancomext permite a exportadores MIPYMES obtener liquidez inmediata al ceder sus cuentas por cobrar. Este instrumento ayuda a las pequeñas empresas a mejorar su flujo de caja y reducir su dependencia del crédito bancario tradicional.

Instrumento	Descripción	Aplicación para Fines Productivos (MIPYMES)	Ejemplos Seleccionados de Implementación en América Latina
Fondos de Garantía Recíproca	Mecanismo por el cual varias empresas se agrupan y crean un fondo común que les sirve de garantía frente a los bancos.	Permite a MIPYMES acceder a financiamiento con mejores condiciones al compartir el riesgo crediticio con otras empresas.	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE) – Chile: FOGAPE ofrece garantías para que los bancos comerciales otorguen créditos a MIPYMES con poco acceso al financiamiento. Este mecanismo reduce el riesgo crediticio, facilitando que las pequeñas empresas accedan a condiciones más favorables. En 2021, FOGAPE se amplió para apoyar a sectores afectados por la pandemia.
Líneas de Crédito Verdes	Financiamiento especializado para proyectos que contribuyen a la sostenibilidad ambiental, como energías limpias, eficiencia energética o reducción de emisiones.	Facilitan a MIPYMES desarrollar proyectos productivos sostenibles, especialmente en sectores como la agricultura, manufactura y transporte.	Banco de Desarrollo Productivo (BDP) – Bolivia: El BDP lanzó en 2020 la línea de crédito verde " BDP Eco ", destinada a financiar proyectos de energía limpia y eficiencia energética en MIPYMES bolivianas. Este programa facilita la adquisición de tecnologías sostenibles para reducir el impacto ambiental y mejorar la competitividad empresarial.
Subsidios y Apoyo Técnico	La banca de desarrollo también ofrece subsidios para actividades específicas, así como asistencia técnica para mejorar la capacidad productiva y financiera de las empresas.	Ayuda a MIPYMES a mejorar su gestión operativa, eficiencia y sostenibilidad, sin incurrir en deudas.	Banco de la Nación Argentina (BNA) – Programa de Subsidios para el Desarrollo Productivo: El BNA ofrece subsidios no reembolsables a MIPYMES del sector industrial que implementen mejoras tecnológicas o desarrollen productos innovadores. Estos subsidios están acompañados de asistencia técnica para mejorar la competitividad.
Fondos Revolventes	Fondos diseñados para reciclar el capital prestado. Una vez que los beneficiarios devuelven el préstamo, los recursos se reutilizan para financiar a otros beneficiarios, generando un ciclo continuo de financiamiento.	Permiten a las MIPYMES acceder a financiamiento repetido, incentivando la autosostenibilidad y promoviendo la creación de una estructura financiera más inclusiva, con una gestión eficiente del capital disponible.	Banco do Nordeste (BNB) – Brasil: El Fondo Revolvente de Crédito Rural del BNB se dirige a pequeños agricultores del noreste brasileño, permitiendo el acceso a financiamiento continuo para proyectos agrícolas. A medida que los préstamos se devuelven, los fondos se reciclan para beneficiar a otros emprendedores del sector.
Créditos a través de Intermediarios	Préstamos canalizados a través de bancos comerciales o instituciones financieras locales, con condiciones favorables garantizadas por la banca de desarrollo.	Extiende el acceso al crédito a MIPYMES en sectores o regiones donde los intermediarios locales pueden tener mayor presencia o experiencia.	Banco Nacional de Bolivia (BNB): A través de su programa de intermediación financiera, el BNB canaliza fondos a través de cooperativas y microfinancieras para otorgar créditos a pequeñas empresas. Esta estrategia permite extender el acceso al financiamiento a MIPYMES en regiones rurales donde los bancos tradicionales no tienen presencia.
Fondeo Colectivo (Crowdfunding)	La banca de desarrollo puede promover y canalizar este mecanismo de financiación de fondos privados que vincula proyectos con comunidades mediante plataformas digitales, permitiendo que un gran número de inversionistas, prestamistas o donantes aporten pequeñas sumas para financiar proyectos. 4 tipos: donación, recompensa, préstamo y participación (equity).	Ofrece una vía alternativa de financiamiento para MIPYMES, permitiendo acceder a capital sin depender exclusivamente de crédito bancario tradicional, y conectando proyectos productivos con inversionistas interesados en apoyar su desarrollo.	Fondo Nacional de Garantías (Colombia) – Plataforma de Crowdfunding: En 2019, el FNG lanzó su plataforma de crowdfunding para financiar proyectos productivos de MIPYMES, especialmente en sectores innovadores. Este mecanismo ha permitido que pequeños inversionistas participen en el financiamiento de empresas emergentes con alto potencial de crecimiento.

Instrumento	Descripción	Aplicación para Fines Productivos (MIPYMES)	Ejemplos Seleccionados de Implementación en América Latina
Fondos de Desafío Empresarial (Enterprise Challenge Funds)	Fondos competitivos que otorgan subvenciones o financiamiento concesional de donantes para proyectos de desarrollo específico, a empresas en sectores como agricultura, salud y educación. Las empresas deben igualar una parte del financiamiento. Si bien es un instrumento implementado principalmente por gobiernos y agencias de cooperación, la banca de desarrollo puede desempeñar un papel clave en la gestión, promoción y cofinanciamiento de estos fondos.	Fomentan soluciones innovadoras y sostenibles en el sector privado, incentivando a las MIPYMES a desarrollar proyectos productivos que resuelvan problemas de desarrollo. Además, les permite acceder a financiamiento concesional con impacto a largo plazo, promoviendo replicabilidad y sostenibilidad.	Fondo Desafío Chile (Corfo): A través de Corfo, Chile ha implementado fondos de desafío para promover la innovación en sectores como la agricultura y las tecnologías de información. El Fondo Desafío Agrícola permite a las MIPYMES acceder a financiamiento para desarrollar soluciones productivas que mejoren la sostenibilidad del sector agropecuario.
Tarjeta de Crédito para inversiones de MIPYMES	Tarjeta de crédito emitida por un banco de desarrollo, diseñada para financiar inversiones de MIPYMES, incluyendo microempresarios individuales (MEI). Permite a las empresas adquirir bienes y servicios necesarios para su crecimiento con financiamiento a plazos y condiciones favorables.	Facilita el acceso a financiamiento rápido y flexible para MIPYMES, permitiéndoles adquirir equipamiento, maquinaria o servicios esenciales para mejorar su productividad sin depender de los préstamos tradicionales.	Tarjeta BNDES (Brasil): es un producto innovador que funciona como una tarjeta de crédito exclusiva para MIPYMES, lanzada por el BNDES en 2003. Permite a las empresas adquirir bienes y servicios necesarios para su crecimiento, con tasas de interés más bajas y plazos de financiamiento de hasta 48 meses. Los montos pueden utilizarse para maquinaria, equipos y productos industriales, promoviendo inversiones productivas. Este mecanismo facilita el acceso al financiamiento para MIPYMES en condiciones más flexibles que los préstamos tradicionales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información provista por distintos bancos de desarrollo nacional.

C. Sistemas de garantías como instrumentos de inclusión financiera

La prioridad definida de los esquemas de garantías son las MiPymes, por su vulnerabilidad estructural y también por el ciclo; pero también por la importancia que tienen en la generación de empleo. Sin embargo, la evidencia también muestra que las garantías han beneficiado a las empresas más grandes³⁷.

Los sistemas de garantía tienen cuatro ventajas importantes. La primera es que permiten que el sistema financiero aumente la oferta de crédito. Con el apoyo de las garantías, las entidades financieras pueden ampliar su oferta de financiación para las empresas que se encuentran en condiciones de financiación subóptimas, porque no tienen la capacidad de ofrecer garantías suficientes, pero sin embargo tienen la capacidad de gestionar un mayor nivel de capital.

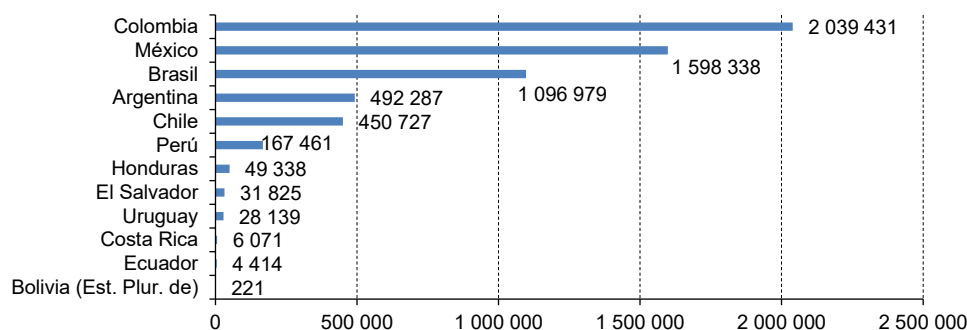
En segundo lugar, con un esquema de garantías, más empresas tendrían acceso al sistema financiero formal. Con el apoyo de una línea de garantía, las empresas que no disponen de garantías suficientes, así como las start-ups, o las start-ups o aquellas con poca experiencia para cubrir sus necesidades crediticias, tendrían acceso a la financiación.

En tercer lugar, las garantías mejoran las condiciones crediticias. El tipo de interés, el valor y el plazo de los préstamos pueden evolucionar positivamente debido a la mitigación del riesgo para las instituciones financieras que proporciona el mecanismo de garantía¹⁸.

Los esquemas de garantía han ganado protagonismo en términos de crédito movilizado y también, especialmente a partir de la Pandemia, en términos de cobertura firme. Los datos disponibles para el período 2000-2021 muestran que el número de Pymes cubiertas por regímenes de garantías aumentó de 688 en 2000, a 3.334 en 2010, a 6.414 en 2021 y a 5.965 en 2021.

A pesar de las ventajas que ofrece la garantía, la importancia de los sistemas de garantía dista mucho de ser uniforme en toda la región. A nivel de países, las economías más grandes de la región proporcionan la mayor cobertura en número y en términos de porcentaje del total. Entre ellas, Colombia, seguido de México y Brasil, encabezan la lista con 2, 1,6 y 1,1 millones, respectivamente, de Pymes cubiertas por un esquema de garantías, lo que representa el 29,7%, 23,3% y 16,0%, respectivamente, del total (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Número de Pymes cubiertas por esquemas de garantías por países seleccionados de América Latina (2021)



Fuente: REGAR (2023).

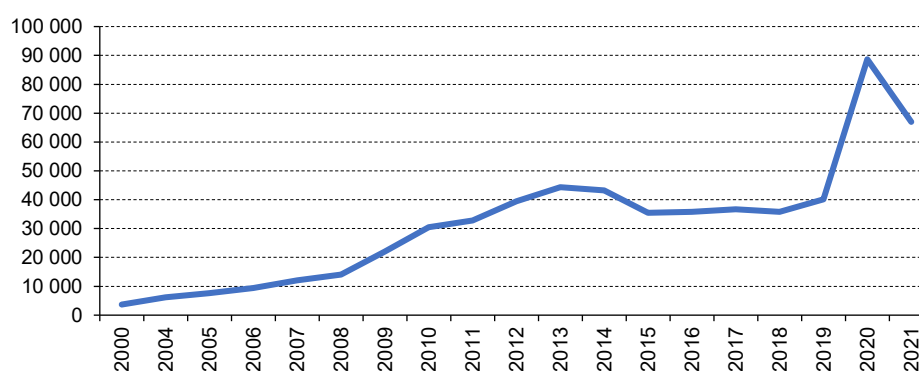
³⁷ La evidencia es para Chile, Colombia Costa Rica y Uruguay durante la Pandemia.

¹⁸ CEPAL (2021).

De igual forma, el volumen de crédito movilizado se expandió de US\$ 3,675 mil dólares en 2000 a US\$ 30,527 dólares en 2010, luego a US\$ 88,658 miles de dólares debido a la importancia de los esquemas de garantías adquiridos durante la Pandemia, disminuyendo a US\$ 66,992 miles de dólares en 2021 (véase el gráfico 5).

Este importante aumento de la ayuda financiera en forma de garantías en 2020 se logró en parte gracias a un aumento de la capitalización de las entidades afectadas. A modo de ejemplo, el gobierno chileno aprobó una capitalización del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) por hasta US\$ 3 mil millones. COFIDE, con sede en Perú, también recibió una capitalización de alrededor de \$7.500 millones, y la paraguaya FOGAPY aumentó su capitalización de \$8 millones a \$276 millones¹⁹.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe. Evolución del crédito movilizado por los fondos de garantía, 2000-2021
(Miles de dólares)



Fuente: REGAR (2023).

A pesar de su aumento en términos de cobertura de Pymes y crédito movilizado, la importancia de los esquemas de garantías en América Latina sigue siendo inferior a la de los países desarrollados. A finales de 2020, el crédito cubierto por programas de garantías en América Latina en relación con el PIB oscilaba entre el 0,1% de Argentina y Ecuador y el 7,4% en el caso de Perú. Aparte del caso de Perú, los programas de garantía más importantes se ubican en Chile y México (4,5% y 1,7% del PIB respectivo de cada país). Una comparación internacional muestra que la importancia de los programas de garantía en América Latina está por debajo de la de los países desarrollados.

Esto puede explicarse por el hecho de que los sistemas de garantía indican que aprovechar el potencial de los sistemas de garantías requiere coordinación institucional y coherencia entre el marco institucional, la gobernanza, la operación y la gestión, y la relación con la banca comercial, lo que a su vez requiere "un largo proceso de maduración institucional y aprendizaje por parte de los actores involucrados"²⁰.

D. Educación financiera como instrumento de inclusión financiera

La educación financiera debe ser un pilar fundamental de una estrategia de inclusión financiera. De acuerdo con GFIA, la educación financiera puede "impulsar la comprensión de los productos financieros y de seguros, fomentar el comportamiento financiero responsable y dar a las personas la confianza para tomar el control de sus finanzas". En su mayoría, la inclusión financiera no entra dentro del ámbito de

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ CEPAL (2021).

acción de los bancos de desarrollo. Los programas de educación financiera son diseñados e implementados por agencias gubernamentales como ministerios de planificación y bancos centrales.

Dada su experiencia, los bancos de desarrollo podrían jugar un papel relevante en los programas de educación financiera. Para ello, la CEPAL ha propuesto integrar los programas de educación financiera con las necesidades y características financieras de los diferentes tipos de empresas, a través de la creación de una plataforma tecnológica. La plataforma permitiría adecuar las necesidades productivas de la empresa a los programas de educación financiera existentes.

Las necesidades productivas de las empresas pueden determinarse de acuerdo con el nivel de acceso y uso productivo de los servicios financieros. Se puede idear una tipología que sirva para este propósito. Esta tipología podría incluir tres grandes categorías: empresas con acceso suficiente al crédito y a otros instrumentos para satisfacer sus necesidades productivas y su visión estratégica; empresas de nueva creación que requieren servicios de asesoramiento especializado y empresas que afirman no requerir crédito pero que en realidad podrían necesitarlo.

La plataforma que permite la centralización de la información a la que tienen acceso todos los actores relevantes permite no solo reducir la asimetría de la información, sino también los costos de adquisición de información. Esto se fortalece a medida que aumenta el uso de este y se genera endógenamente un historial crediticio para las empresas participantes.

E. Mirando el lado de la demanda de la inclusión financiera

Generalmente, el análisis de la inclusión financiera se aborda casi exclusivamente desde el punto de vista de la oferta. La ausencia de inclusión financiera (acceso financiero o bancarización) se debe a una barrera de entrada al sistema financiero que es, en esencia, una barrera de precios (es decir, tasas de interés) y no precios. La falta de inclusión financiera surge porque la entidad financiera ofrece financiamiento a un precio (tasa de interés) demasiado alto y con condiciones (no precio) demasiado restrictivas.

La evidencia disponible indica que la inclusión financiera no es solo un tema que debe analizarse desde el lado de la oferta. De hecho, las encuestas muestran que hay una alta proporción de Pymes que revelan que no tienen necesidades de financiamiento externo (es decir, la inversión se financia con utilidades retenidas y otras fuentes). Esta evidencia es consistente con el hecho de que las empresas tienden a financiar su productividad a través de utilidades retenidas.

En el caso de América Latina y el Caribe, la autoexclusión voluntaria del sistema financiero permea todos los sectores de la actividad económica (comercio, servicios, industria). También afecta a empresas de todos los tamaños (micro, pequeña, mediana y grande) (véase el cuadro 9). Es un fenómeno muy extendido en América Latina y el Caribe (no es exclusivo de ningún país). Según es reportado en la encuesta del Banco Mundial, en la región, en promedio, el 42%, 42% y 43% de las pequeñas, medianas y grandes empresa, respectivamente, dicen que no necesitan un préstamo.

Cuadro 10
América Latina y el Caribe. Porcentaje de empresas que dicen no necesitar un préstamo del sistema bancario (2023). Por tamaño de empresa
(En porcentajes)

Países	Grande	Mediana	Pequeña
Antigua y Barbuda	50	40	51
Argentina	25	27	35
Bahamas	84	54	40
Barbados	53	44	74
Belice	37	51	42
Bolivia (Estado Plurinacional de)	29	42	43
Brasil	27	36	45
Chile	22	36	43
Colombia	20	21	39
Costa Rica	35	47	44
Dominica	n.d.	39	39
República Dominicana	59	50	49
Ecuador	25	35	41
El Salvador	33	46	45
Granada	77	57	41
Guatemala	42	54	50
Guyana	42	54	51
Honduras	60	28	37
Jamaica	63	45	36
México	63	61	62
Nicaragua	42	45	53
Panamá	57	43	64
Paraguay	47	38	45
Perú	13	22	27
San Cristóbal y Nieves	63	38	42
Santa Lucía	44	40	59
San Vicente y las Granadinas	83	65	39
Surinam	48	49	37
Trinidad and Tobago	17	34	35
Uruguay	31	41	47
Venezuela (República Bolivariana de)	15	33	53
Media	42	42	43

Fuente: Banco Mundial (2023).

Nota: Pequeña empresa entre 5-19 trabajadores; mediana empresa: entre 20 y 99 empleados; Gran empresa: número de trabajadores superior a 100. n.a.= no disponible.

Los análisis de la autoexclusión voluntaria disponibles a nivel nacional también confirman estos resultados. En el caso de México (2017), más de la mitad del total de las unidades económicas declararon no necesitar crédito bancario, independientemente de su tamaño. Para el Perú (2017), una de cada dos MiPymes declara que no requiere crédito. En el caso de Costa Rica (2017), el 26% de los encuestados manifestó no tener necesidad de crédito (Pérez Caldentey y Titelman, 2018).

En el caso de Colombia, en promedio, según la Gran Encuesta Pyme (Segundo Semestre 2020), el 75%, 66% y 67% de las Pymes encuestadas de los sectores de industria, comercio y servicios no solicitaron un préstamo al sistema financiero. La encuesta más reciente, del primer semestre de 2020, arroja resultados similares. En el caso de Colombia, según la Gran Encuesta Pyme del segundo semestre de 2020, la principal razón para no solicitar crédito radica en la autoexclusión voluntaria más que en factores relacionados con la autoexclusión involuntaria.

En la encuesta de 2021, la segunda razón más importante para no solicitar un crédito es el exceso de papeleo. Esto a pesar de que, junto con Perú, Colombia tiene los diferenciales de tasas de interés más altos entre pequeñas y grandes empresas en la OCDE (7 puntos porcentuales).

IV. Conclusiones, recomendaciones y comentarios finales

El presente documento analiza los roles, características y capacidades de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe para dirigir sus herramientas de financiamiento hacia la promoción de las políticas de desarrollo productivo, partiendo de una propuesta que define las funciones centrales de dichas instituciones financieras para el desarrollo. Las cinco **funciones clave de la banca de desarrollo** pueden resumirse de la siguiente forma: (i) financiar proyectos en áreas económicas, sociales y ambientales, (ii) proporcionar financiamiento a MiPymes, (iii) contribuir al desarrollo del sector financiero y mercados de capitales, (iv) actuar como fuente contracíclica de financiamiento, y (v) participar en la exploración e identificación de sectores productivos emergentes. Estos roles ayudan a corregir fallas de mercado y a promover el desarrollo productivo, sostenible e inclusivo.

En materia de **especialización sectorial**, la banca de desarrollo regional y subregional en América Latina se ha enfocado principalmente en la financiación de infraestructura, mientras que los bancos nacionales han orientado sus esfuerzos hacia la inclusión financiera de MiPymes, sectores clave para el empleo y la diversificación productiva. Asimismo, las instituciones financieras de desarrollo han aumentado su participación en el financiamiento de proyectos alineados con la acción climática, el **financiamiento verde** y la sostenibilidad, aunque a nivel nacional la inversión en estos proyectos aún es limitada. Cumplir con los compromisos climáticos de la región requerirá una inversión considerable, que puede oscilar entre el 37% y el 49% del PIB. Lograr una **mejor coordinación entre bancas de desarrollo** multilaterales, regionales, subregionales y nacionales, será fundamental para alinear los esfuerzos dirigidos hacia el logro de estos objetivos.

Por su parte, la región también presenta enormes **desafíos para canalizar las inversiones en infraestructura, que son fundamentales para encaminar políticas de desarrollo productivo**. Existe una brecha significativa en las inversiones de infraestructura en la región, estimándose necesidades de más de 2.2 billones de dólares para cumplir con los ODS hasta 2030. La banca de desarrollo juega un rol clave en movilizar recursos e implementar vehículos financieros eficientes que permitan atraer capital privado y público para estos proyectos de gran escala, que muchas veces exceden las capacidades de los gobiernos y empresas; por lo que se requerirá de la **asociación de distintos actores, bajo diferentes esquemas e instrumentos innovadores de financiamiento** para encarar estos retos.

A pesar del importante rol de la banca de desarrollo, la alineación de esfuerzos para encaminar una estrategia regional coherente de desarrollo productivo se puede ver limitada debido a que América Latina y el Caribe presenta una gran **heterogeneidad en sus bancos nacionales de desarrollo** por lo que tales diferencias pueden dificultar un enfoque unificado para abordar problemas estructurales, como la falta de infraestructura o el financiamiento a sectores estratégicos emergentes. A nivel nacional, los bancos de desarrollo en la región muestran una gran diversidad en términos de objetivos, tamaños, estructura e instrumentos, así como también existen grandes diferencias en términos de capacidades financiera y técnicas entre los bancos de desarrollo nacionales de la región. La mayoría se enfoca en las MiPymes, aunque existe una dispersión significativa en otros sectores, como agricultura y vivienda, entre otros. Algunos, como los de Brasil o México, son instituciones más grandes y robustas, mientras que otros son pequeños y tienen limitaciones financieras y de gestión de riesgos. Esto puede crear una falta de cohesión en la implementación de políticas productivas y llegar a limitar la eficacia de estos bancos para impulsar proyectos de gran escala o alto riesgo. Desarrollar un **marco de estándares y prácticas comunes** que permita a los bancos de desarrollo de la región alinearse con las políticas productivas nacionales y regionales facilitaría una mejor coordinación y la implementación de estrategias de desarrollo sostenibles y coherentes.

En línea similar, dadas las características mencionadas, también se presentan **desafíos de coordinación regional**, puesto que al considerar la variabilidad en los objetivos y estructuras de los bancos, la coordinación entre ellos para impulsar proyectos regionales o de alcance subregional puede verse limitada. Esto afecta la capacidad de abordar problemas comunes de desarrollo productivo, como la creación de infraestructura o la promoción de innovación tecnológica. La consolidación de foros y **plataformas colaborativas de bancos de desarrollo en sus distintos niveles y sectores** fortalecer la cooperación regional generando instancias de diálogos, estrecha colaboración, intercambio de recursos, experiencias y capacitaciones seguirá siendo fundamental para ejecutar proyectos de gran escala que excedan las capacidades de las instituciones más pequeñas y para encarar estos desafíos.

La heterogeneidad también implica que no todos los bancos tienen el mismo enfoque o capacidad para promover la **inclusión financiera**. Mientras algunos bancos han avanzado significativamente en ofrecer financiamiento a las MiPymes, otros no tienen los recursos ni las estrategias adecuadas, lo que deja a una parte importante del tejido productivo excluido del sistema financiero. Apoyar la **capacitación y fortalecimiento Institucional**, implementando programas de asistencia técnica y financiamiento para capacidades institucionales de los bancos más pequeños o menos desarrollados podría colaborar en la mejora de la gestión de riesgos, la gobernanza corporativa y la capacidad de movilización de recursos para que puedan desempeñar un papel más efectivo en la promoción de las políticas productivas.

A pesar del crecimiento del sector financiero, son notorias las repercusiones de las **fallas de mercado en la inclusión financiera**, por lo que las MiPymes enfrentan dificultades de acceso al crédito debido a la asimetría de información y la falta de garantías suficientes. Esto limita su capacidad de expandirse y contribuir al desarrollo productivo. **Promover la innovación financiera**, fomentando el uso de instrumentos financieros innovadores para Mipymes, como garantías de crédito o cofinanciamiento con el sector privado, que puedan adaptarse a las diferentes capacidades de los bancos y que ayuden a mitigar riesgos, especialmente en sectores emergentes o de alto impacto social y ambiental colaborará en amortiguar los impactos de tales fallas del mercado en la inclusión financiera. Asimismo, **fortalecer la educación financiera para las MiPymes**, asegurando que más empresas puedan acceder al crédito en mejores condiciones, impulsará su crecimiento y su integración en las cadenas productivas.

Este enfoque integral procura la búsqueda de la reducción de las brechas de capacidad y enfoque para optimizar el rol de la banca de desarrollo en la promoción de políticas productivas para un crecimiento más equitativo y sostenible en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- ALIDE (2023), *Base de datos financieros sobre Banca de Desarrollo de América Latina*. Lima: ALIDE.
- Arias, Fernando, Eduardo; Hausmann, Ricardo; Panizza, Ugo (2019): Smart development banks, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-1047, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC, p. 5.
- Banco de México (2020); Acciones de la banca de desarrollo y otras instituciones de fomento en episodios de contracción económica. Extracto del Reporte de Estabilidad Financiera - Segundo Semestre 2020, Recuadro 6, pp. 85 - 88, diciembre 2020.
- Banco Mundial (2024), *Enterprise Surveys*/ Washington. D.C.: Banco Mundial.
- BCIE (2010), *Memoria Anual*. Tegucigalpa: BCIE.
- _____(2010-2022), *Memoria Anual*. Tegucigalpa: BCIE.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Laeven, L., & Levine, R. (2004). *Finance, Firm Size, and Growth*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Brichetti, Mastronardi, Rivas, Serebrisky y Solís (2021), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". BID, diciembre.
- CAF (2020), Mecanismos Alternativos de Financiamiento a PyMEs en México. Los casos de Cadenas Productivas (NAFIN) y Arrendamiento (UNIFIN). *Serie Políticas Públicas y Transformación productiva*. No. 35. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- CAF (2021), Acceso al Financiamiento de las pymes. *Documentos de políticas para el desarrollo* No.3.
- CAF (2016), *Memoria Anual*. Caracas: CAF.
- CEPAL (2021), *Hacia un sistema nacional de garantías. Antecedentes, mejores prácticas e implicaciones para el caso argentino*. LC/T.S.2021/124. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____(2023), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/T.S.2023/154), Santiago.
- De Luna-Martinez, Jose & Vicente, Carlos Leonardo, (2012), "Global survey of development banks" *Policy Research Working Paper Series* 5969, The World Bank.
- Ferraz J. C. (2022), Cambio climático y transición energética y las instituciones financieras públicas. Mimeo.
- FMI (2023), *Financial Development Index Database*. Washington D.C.: International Monetary Fund. <https://data.imf.org/?sk=f8032e80-b36c-43b1-ac26-493c5b1cd33b>.

- Griffith-Jones, S. & Ocampo, J.A. (2018), *The Future of National development Banks*. New York: Oxford University Press.
- Gutiérrez, E., H. Rudolph, T. Homa y E. B. Beneit. (2011), "Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency". *Policy Research, Working Paper 5729*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jiajun, Xu, Régis Marodon, Xinshun Ru, Xiaomeng Ren, and Xinyue Wu. 2021. "What are Public Development Banks and Development Financing Institutions ? Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends." *China Economic Quarterly International*, volume 1, issue 4: 271-294.
- Levin, R. (2021). *Finance, Growth, and Inequality*. International Monetary Fund.) Andrade, G., Azar, K., Kazembe, T., Lopez Mayher, C., & Vincensini, V. (2023). *Financing Programs for Women's Financial Inclusion and Access to Finance for Women MSMEs*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Pal, S., & Bandyopadhyay, I. (2022), Impact of financial inclusion on economic growth, financial development, financial efficiency, financial stability, and profitability: international evidence. *SN Business & Economic*.
- Pazarbasioglu, C.(2017). Una nueva función para los bancos de desarrollo? Blogs Banco Mundial. 17 de mayo. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/una-nueva-funci-n-para-los-bancos-de-desarrollo>.
- Pérez Caldentey, E., & Titelman, D. (2018). La Inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Santiago: Comisión Económica para América Latine y el Caribe.
- REGAR (2023), "The regulatory framework of SMEs from an international perspective" [Diapositivas de PowerPoint]. Asociación red iberoamericana de garantías. En: <https://www.redegarantias.com/>.
- Sánchez, R., Lardé, J., Chauvet, P., Jaimurzina, A. (2017), "Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades. *Serie DRNI 132*, CEPAL, Santiago.
- Stiglitz J (1994), "The role of the state in financial markets". In: *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2017), *MSME Finance Gap*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank Group. (2018), *Improving Access to Finance for SMEs: Opportunities through Credit Reporting, Secured Lending, and Insolvency Practices*. World Bank Group.
- World Bank Group. (2023), *Doing Business Archive*. Retrieved from Doing Business: <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretop>.
- World Bank. (2020). *Closing Gender Gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank. (2023, June 17), *Overview: Financial Inclusion*. Retrieved from World Bank Web Site: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>.

Anexo A1

Cuadro A1
Bancos de Desarrollo de América Latina y el Caribe, por país y mandato

País	Mandato	Banco
Antigua and Barbuda	FLEX	Antigua and Barbuda Development Bank
Argentina	MSME	Fondo de Garantías de Buenos Aires
	FLEX	Banco de Inversión y Comercio Exterior
Bahamas	MSME	Bahamas Development Bank
Belice	AGRI	Belize Marketing and Development Corporation
	FLEX	Development Finance Corporation
Bolivia	FLEX	Banco de Desarrollo Productivo
Brasil	MSME	Agência de Fomento do Estado do Tocantins S/A
	MSME	Agência de Fomento do Rio Grande do Norte
	MSME	Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí S.A.
	MSME	Agência de Fomento do Amapá
	MSME	Agência de Fomento do Estado do Amazonas
	FLEX	BADESUL Desenvolvimento - Agência de Fomento/RS
	MSME	Agência de Fomento do Estado da Bahia
	MSME	Banco do Nordeste do Brasil
	FLEX	Banco do Estado do Pará S.A. – Banpará
	MSME	Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A
	FLEX	Agencia do fomento de Santa Catarina
	FLEX	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.
	MSME	Desenvolve - Agência de Fomento de Alagoas
	FLEX	Banco Regional - de Desenvolvimento do Extremo Sul
	MSME	Agência de Fomento do Estado de Goiás - GoiásFomento
	MSME	Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A
	MSME	Agência de Empreendedorismo de Pernambuco S/A
	FLEX	Agência de Fomento do Paraná S.A.
	MSME	Desenvolve Roraima
	MSME	Agência Estadual de Fomento
FLEX	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	
Chile	FLEX	Corporación de Fomento de la Producción
Colombia	MSME	Banco Colombiano de Comercio Exterior
	AGRI	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
	MSME	Instituto para el Desarrollo de Antioquia
	LOCAL	Financiera de Desarrollo Territorial
Costa Rica	MSME	Funde cooperación para el Desarrollo Sostenible
República Dominicana	AGRI	Banco Agrícola de la República Dominicana
	EXIM	Banco Nacional de las Exportaciones
Ecuador	FLEX	Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
	MSME	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias

País	Mandato	Banco
Ecuador	MSME	Corporación Financiera Nacional
El Salvador	AGRI	Banco de Fomento Agropecuario
	FLEX	Banco de Desarrollo de El Salvador
	MSME	Banco Multisectorial de Inversiones
	HOUS	Fondo Nacional de Vivienda Popular
	FLEX	Corporación Savadoreña de Inversiones
Granada	FLEX	Grenada Development Bank
Guatemala	HOUS	Crédito Hipotecario Nacional
Honduras	FLEX	Banco Hondureño para la producción y la Vivienda
	AGRI	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
Jamaica	FLEX	Development Bank of Jamaica
	EXIM	National Import – Export Bank of Jamaica
México	MSME	Banco del Bienestar
	AGRI	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
	HOUS	Sociedad Hipotecaria Federal
	AGRI	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
	HOUS	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
	MSME	Nacional Financiera
	LOCAL	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
	AGRI	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
	EXIM	Banco Nacional de Comercio Exterior
Nicaragua	FLEX	Banco de Fomento a la Producción
Panamá	AGRI	Banco de Desarrollo Agropecuario
	HOUS	Banco Hipotecario Nacional
Paraguay	FLEX	Agencia Financiera de Desarrollo
	AGRI	Fondo Ganadero
	FLEX	Banco Nacional de Fomento
Perú	AGRI	Banco Agropecuario
	HOUS	Fondo Mivivienda
	FLEX	El Banco De Desarrollo Del Perú
Santa Lucía	MSME	Saint Lucia Development Bank
Suriname	FLEX	Nationale Ontwikkelingsbank van Suriname N.V.
Trinidad y Tabago	AGRI	Agricultural Development Bank of Trinidad and Tobago
Uruguay	HOUS	Banco Hipotecario del Uruguay
	MSME	Agencia Nacional de Desarrollo
Venezuela	FLEX	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela
	EXIM	Banco de Comercio Exterior

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Financiamiento para el Desarrollo

Números publicados

Un listado completo, así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

- 277. Banca de desarrollo e instrumentos de financiamiento para promover las políticas productivas, Georgina Cipoletta Tomassian y Esteban Pérez Caldentey (LC/TS.2024/123), 2024.
- 276. Analysis of developing countries' external financial vulnerability, Esteban Pérez Caldentey (LC/TS.2024/121), 2024.
- 275. La inclusión financiera como política de inserción productiva e implicaciones para las políticas públicas: lecciones aprendidas. Esteban Pérez Caldentey (LC/TS.2023/175), 2024.
- 274. Bonos de impacto: coordinación e innovación para el financiamiento de inversiones con resultados sociales. Cipoletta Tomassian, Georgina - Villarreal, Francisco G. - Abdo, Tarek (LC/TS.2022/230), 2023.
- 273. Un ensayo sobre los derechos especiales de giro (DEG) y su papel en la arquitectura financiera internacional. Cerón Moscoso, Nicolás - Martín Ianni, Juan - Pérez Caldentey, Esteban (LC/TS.2022/187), 2022.
- 272. Development bank financing in the context of the COVID-19 crisis in Latin America and the Caribbean, Georgina Cipoletta Tomassian and Tarek Abdo (LC/TS.2021/165), 2022.
- 271. The asset management industry in the United States. Gerald Epstein (LC/TS.2019/81), 2019.
- 270. La inclusión financiera para cooperativas y asociaciones productivas: micro y pequeñas empresas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Luis Arce Catacora (LC/TS.2018/118), 2018.
- 269. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas: un estudio a partir de los casos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Perú. Matías Kulfas (LC/TS.2018/109), 2018.
- 268. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las Pymes en Colombia y el Brasil. Antonio Morfín Maciel (LC/TS.2018/105), 2018.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Números publicados:

277 Banca de desarrollo e instrumentos
de financiamiento para promover
las políticas productivas

*Georgina Cipoletta Tomassian
y Esteban Pérez Caldentey*

276 Analysis of developing
countries' external
financial vulnerability

Esteban Pérez Caldentey

275 La inclusión financiera como
política de inserción productiva
e implicaciones para
las políticas públicas

Lecciones aprendidas

Esteban Pérez Caldentey

274 Bonos de impacto

Coordinación e innovación para
el financiamiento de inversiones
con resultados sociales

*Georgina Cipoletta Tomassian,
Francisco G. Villarreal y Tarek Abdo*

