



european network on
debt and development

Bancos públicos de desarrollo: hacia un mejor modelo

Un modelo para bancos públicos de desarrollo a nivel nacional, regional y global exitosos.

¿Qué son los bancos públicos de desarrollo (BPD)?

Los BPD son instituciones financieras estatales cuyo objetivo o mandato consiste en ejecutar políticas públicas para promover el desarrollo económico de un país o región. Este mandato político es lo que los distingue de los bancos comerciales y otras instituciones financieras de propiedad estatal, tales como los bancos comerciales o las aseguradoras. En tanto que instituciones financieras, los BPD se preocupan por obtener rendimientos financieros, aunque la obtención de beneficios no es el principal objetivo de sus actividades.

Los BPD pueden desempeñar cuatro papeles principales para mejorar el impacto del sector financiero sobre el desarrollo:

- Dirigir la financiación (o proporcionarla en mejores términos que los mercados) a sectores o regiones importantes para los planes nacionales de desarrollo.
- Contribuir al fortalecimiento del sector financiero, ya sea al cubrir lagunas existentes relacionadas con la oferta de crédito (concediendo préstamos a hogares y empresas que no podrían obtenerlos de bancos comerciales) o contribuyendo a generar una demanda (ayudando a las empresas y otros clientes a desarrollar proyectos financiables).
- Promover la estabilidad económica, desempeñando un papel anticíclico que garantice la disponibilidad del crédito cuando el sector financiero comercial se encuentre paralizado como consecuencia de las crisis económicas o financieras.
- Mejorar las normas existentes al insistir, por ejemplo, en la inclusión de salvaguardias sociales y de derechos humanos en los proyectos e instituciones que financian.

La principal pregunta que se plantea este informe es: ¿Cómo mejorar los BPD para que puedan desarrollar todo su potencial como promotores de desarrollo y evitar los riesgos o problemas que pueden surgir como consecuencia de instituciones mal gestionadas? Está claro que para que los BPD representen un papel importante en la financiación al desarrollo es necesario proporcionar una "financiación adecuada" a través de "buenas instituciones"; pero, ¿qué significa esto en la práctica?

Este documento aspira a ofrecer un marco para introducir reformas institucionales y de gobernanza que permita replantearse las prácticas de las instituciones existentes y emergentes, así como las de los gobiernos que las respaldan. Este marco servirá para promover políticas de desarrollo sostenibles impulsadas a nivel nacional, mejorar el rendimiento de cuentas y aprender de los errores del pasado. Los elementos de este marco deben aplicarse en su integridad y en ningún caso entenderse como una lista de ideas que se puedan aplicar de forma aislada.

El auge de los BPD

Los BPD están de nuevo en auge: dada la poca oferta de capital privado, su papel a la hora de proporcionar financiación al desarrollo es cada vez más importante. En 2012, el Banco Mundial calculó que las instituciones de financiación pública suponían "el 25% de todos los activos de los sistemas bancarios del mundo". Los BPD son necesarios porque es poco probable que el sector financiero comercial proporcione por iniciativa propia la financiación necesaria para promover un rápido desarrollo económico.

El auge de los BPD comenzó con la década de 2000:

- Algunos BPD nacionales se han expandido para financiar proyectos de desarrollo en otros países.
- Muchos de los grandes BPD nacionales (sobre todo de los países BRICS, es decir, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) financian a exportadores de sus propios países, así como proyectos de energía e infraestructura en países vecinos.
- Tras la crisis financiera mundial de 2008, los BPD proporcionaron financiación anticíclica esencial, lo que contribuyó a aumentar su importancia para promover los objetivos de las políticas nacionales.
- Varios países han creado nuevos BPD, incluyendo el SME Development Bank de Tailandia (2002); el Banco de Desarrollo Productivo de Bolivia (2007); y Bpifrance en Francia (2012).

Sin embargo, en algunos casos esta expansión ha sido objeto de críticas, sobre todo por no haber cumplido con los objetivos de desarrollo sostenible, la reducción de la desigualdad, la rendición de cuentas, la democracia y la protección de los derechos humanos y el medio ambiente.

A nivel regional y global, se ha reavivado el debate sobre el papel de los bancos de desarrollo, sobre todo como consecuencia de los países BRICS. En 2012, el grupo BRICS debatió la posibilidad de crear un nuevo banco de desarrollo, que se hizo realidad durante la Cumbre de Fortaleza en julio de 2014. Al mismo tiempo, China lideró proceso de creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank o AIIB), fundado en julio de 2015. Ambas instituciones empezaron a funcionar en 2016.

Desde que comenzó el proceso de financiación para el desarrollo de las Naciones Unidas en 2002, se ha reconocido siempre la importancia de los BPD. Durante la tercera conferencia internacional de financiación para el desarrollo de Adís Abeba de julio 2015 los gobiernos "pidieron a los bancos de desarrollo nacionales y regionales que aumentaran sus contribuciones" y "reclamaron a los actores internacionales públicos y privados relevantes que respaldaran a dichos bancos en los países en desarrollo" (párrafo 33).

Principales características de un BPD ideal

La justificación para estas características se puede encontrar en el informe completo en www.eurodad.org/public-development-banks.

A. Claro papel y mandato para promover el desarrollo

Los BPD necesitan un mandato y un papel claros que hagan que toda la institución se concentre en obtener resultados que promuevan el desarrollo. Esto es esencial si queremos que los BPD contribuyan a la agenda de desarrollo sostenible y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que se concentran en la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental y combatir la desigualdad, incluyendo las desigualdades económicas y de género.

Hemos identificado cinco componentes esenciales para que los BPD puedan contribuir al desarrollo sostenible y a alcanzar los ODS:

- Un mandato fuerte a favor del desarrollo para obtener resultados relacionados con el desarrollo sostenible, evitando mandatos contradictorios o poco claros.
- Dirigir la financiación a las regiones, sectores o clientes que más lo necesitan o a los que tengan un mayor impacto para el desarrollo.
- Unas normas de responsabilidad social y medioambiental adecuadas que les permitan asumir su responsabilidad en materia de derechos humanos y resultados medioambientales de todas sus actividades, incluyendo la transparencia financiera y las políticas fiscales responsables.
- Una perspectiva estable y a largo plazo basada en una financiación sostenible, predecible y anticíclica.
- Respaldar las estrategias nacionales, a fin de que las actividades estén en línea con planes nacionales elaborados de forma democrática.

B. Estrategia operativa

Los BPD deben ser cautelosos a la hora de decidir cómo financiarse, puesto que esto puede tener un impacto significativo sobre su mandato de desarrollo. La financiación pública puede ayudarles a mantenerse al margen de los intereses comerciales, pero también deben garantizar que las inversiones se utilizan para obtener resultados de desarrollo y no recompensas económicas. Un ejemplo de buenas prácticas en lo que a estrategias operativas se refiere debería incluir:

1. Combinación adecuada de financiación pública y privada

- Sobre todo, financiación pública; complementada con recursos privados (principalmente préstamos de los mercados de bonos)
- Utilizar financiación pública para mantener a los BPD al margen de las presiones del mercado que tienden a dar prioridad a los beneficios por encima del desarrollo.
- Evitar la excesiva dependencia en el capital privado que podría ejercer una influencia indebida.

2. Ser cautelosos a la hora de elegir las inversiones

- Los BPD deben invertir para asegurarse de que su mandato de desarrollo prevalece por encima de la obtención de beneficios financieros.
- Para los BPD multilaterales es particularmente importante poder demostrar su adicionalidad financiera (es decir, que sus logros en términos de desarrollo son superiores a los que podría obtener un BPD nacional por la misma inversión).
- Para que los BPD multilaterales se conviertan en verdaderos socios a largo plazo para el desarrollo de los países, es necesario que contribuyan a empoderar a los BPD nacionales, en lugar de perjudicarlos o competir con ellos.
- Los BPD multilaterales deben evitar utilizar intermediarios financieros comerciales, tales como los grandes bancos comerciales o los fondos de capital privado, dado que suponen grandes desafíos para la transparencia y la rendición de cuentas.

3. Sistemas internos de orientación, evaluación y seguimiento

- Los BPD deben contar con sistemas internos claros y robustos para evaluar los impactos de sus políticas e inversiones.
- Entre otras cosas, deberían evaluar la totalidad de su impacto sobre el desarrollo (por ejemplo, su contribución al bien común, la innovación, el medio ambiente, los aspectos sociales, el género y la salud) y no limitarse a indicadores económicos como el crecimiento, el empleo o la inversión.
- Es importante que cuenten con procedimientos eficaces de diligencia debida, además de mecanismos de seguimiento y supervisión.

C. Sostenibilidad financiera

Los BPD deben ser financieramente sostenibles a largo plazo de forma que contribuyan consistentemente a su mandato de desarrollo. La tensión existente entre la obtención de resultados de desarrollo o de beneficios financieros, obliga a los BPD a asegurarse de que los objetivos de desarrollo sostenible siempre son prioritarios y nunca se sacrifican en aras de los beneficios financieros. Para evitar que esto suceda, los BPD deben:

1. Dar prioridad a los resultados de desarrollo

- El desarrollo siempre debe ir por delante de los beneficios financieros, a pesar de que evidentemente los BPD deben generar suficientes beneficios como para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.
- Si se da prioridad a los beneficios financieros se podría poner en peligro los resultados de desarrollo; por ejemplo, si un BPD evita invertir en áreas que pueden tener un gran impacto sobre el desarrollo porque se considera que los beneficios a obtener son demasiado bajos o que los riesgos son demasiado altos.
- Es importante formar al personal y promover que aprueben aquellos proyectos que puedan redundar en el interés público y no basarse únicamente en decisiones comerciales.

2. Reinvertir todos los beneficios

- Existen BPD con y sin ánimo de lucro, a pesar de lo cual todo beneficio obtenido debería reinvertirse para obtener resultados de desarrollo.
- La distribución de beneficios a los accionistas debería descartarse por cuestiones de buena gobernanza dado que podría hacer que se diera prioridad a los beneficios por encima del desarrollo.
- Al concentrarse en la estabilidad financiera en general (en lugar de en los beneficios), los BPD deberían poder financiar la innovación (por ejemplo, a través de tecnologías ecológicas) que los prestamistas comerciales consideran arriesgada.

3. Ser cuidadosos con las ayudas públicas

- Hay que tener mucho cuidado cuando los BPD reciban ayudas públicas adicionales a las inyecciones iniciales de capital. Es crucial que exista un nivel alto de rendición de cuentas a nivel nacional.
- Las garantías y las ayudas gubernamentales pueden incentivar a los BPD al proporcionarles acceso a financiación más asequible, a largo plazo y anticíclica, pero también podrían derivar en préstamos inadecuados con un impacto negativo sobre el mandato y la misión de los BPD.
- Para asegurarse de que los BPD utilizan adecuadamente las ayudas públicas es necesario un buen proceso de supervisión democrática y una buena gobernanza.

4. Alentar al personal para que obtenga resultados por el bien común

- Los BPD deben basarse en su objetivo de desarrollo para contratar y motivar al personal sin copiar la cultura de excesos, basada en salarios y bonificaciones, existente en el sector financiero comercial.
- Los BPD deben contratar y retener personal altamente cualificado, sobre todo para los altos puestos directivos, sin perder de vista la necesidad de trabajar por el bien común.
- Introducir una escala de regímenes salariales fijos para los empleados y el personal de los BPD y promover su participación en los procesos de gobernanza y de toma de decisiones.

D. Buena gobernanza

La buena gobernanza es uno de los principales indicadores del funcionamiento de los BPD y de su capacidad de cumplir su mandato. Los BPD necesitan estructuras de gobernanza representativas y democráticas y procesos de toma de decisiones abiertos, inclusivos y que incluyan la rendición de cuentas. Hemos identificado cinco requisitos para una buena gobernanza.

1. Representación equitativa de los prestatarios en los BPD multilaterales

- Los países prestatarios deben tener al menos la mitad de los votos y delegados en las juntas directivas.
- Los países en desarrollo deberían tener una mayor influencia mediante un sistema de votación de doble mayoría.
- Los BPD deben incluir a otros actores (no sólo a los gobiernos) en la toma de decisiones.

2. Políticas de transparencia exigentes

- Los BPD deben facilitar el derecho a la información incluyendo cláusulas de transparencia en los contratos.
- Publicación automática de información exhaustiva sobre las actividades financiadas por los BPD directamente o a través de intermediarios.
- Escasas excepciones: los BPD deben demostrar que predomina el interés público a la hora de retener información.
- Los ciudadanos deben tener derecho a solicitar información y los BPD deben mantener un registro público de documentos.
- Las reuniones y procesos de toma de decisiones deben ser abiertos y accesibles al público y las instituciones deben publicar los detalles de las posturas de los distintos países que están en la junta.

3. Participación activa de la sociedad civil y de los empleados del banco

- Los grupos de la sociedad civil, incluyendo los sindicatos y los sindicatos de empleados bancarios, deben ser incluidos en las decisiones tomadas por los BPD (eventualmente, a través de consejos de la sociedad civil).
- Los empleados también deben participar en la gobernanza, por ejemplo, a través de delegados en la junta directiva.
- Los empleados deben poder enviar sus preocupaciones a la dirección abiertamente y sin miedo a las represalias.

4. Ausencia de presiones políticas

- Los BPD deben mantenerse al margen de presiones gubernamentales indebidas que puedan ir en detrimento de su mandato.
- Debe reducirse al máximo el riesgo de utilizar los BPD como instrumentos políticos, sobre todo a nivel nacional.
- Los BPD deben someterse al escrutinio de organismos elegidos democráticamente, lo que incluye contar con miembros de los parlamentos nacionales o regionales en su junta directiva. Asimismo, sus cuentas deben ser aprobadas por los parlamentos nacionales y/o regionales.
- La contratación del personal y los presidentes de los BPD debe ser clara, transparente y justa.

5. Políticas sólidas de rendición de cuentas

- Evaluaciones independientes y recopilación de las lecciones aprendidas, con suficientes recursos como para financiar evaluaciones independientes.
- Participación activa y significativa de todos los afectados, incluyendo OSC, comunidades locales y los parlamentos nacionales/regionales.
- Mecanismos de reclamaciones fáciles de utilizar, independientes y eficaces que no se perciban como obstáculos sino como algo esencial para conseguir resultados de desarrollo.
- Mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas, que incluyan sanciones internas y externas y que pongan fin a los privilegios, exenciones e inmunidades que permiten que la dirección y las juntas directivas puedan eludir la justicia.

Conclusión

Los BPD se encuentran en una posición privilegiada y de poder como para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Pueden (y deben) representar un papel muy importante en el desarrollo. Tal y como hemos demostrado con este documento y el informe completo al que acompaña, los BPD pueden financiar directamente sectores o regiones importantes, contribuir a construir sectores financieros nacionales, promover la estabilidad económica y mejorar las normas existentes (por ejemplo, introduciendo salvaguardias medioambientales, sociales o de derechos humanos).

Sin embargo, los BPD se enfrentan a considerables desafíos a la hora de desempeñar esta función y se ha llegado a cuestionar (con razón) los impactos negativos de algunas de sus operaciones. Una de las principales razones del rendimiento inconsistente de los BPD es la propia naturaleza de dichas instituciones, que varía considerablemente en términos de mandatos, papeles que representan y estrategias operativas.

El presente resumen se basa en un informe completo titulado *Public development banks: towards a better model*, de María Jose Romero, disponible en:

www.eurodad.org/public-development-banks



Eurodad

Eurodad (la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo) es una red de 47 organizaciones de la sociedad civil de 20 países europeos que trabaja para conseguir cambios transformadores y específicos de las políticas globales y europeas, sus instituciones, sus normas y estructuras con el objetivo de promover un sistema económico y financiero controlado democráticamente y medioambientalmente sostenible que contribuya a erradicar la pobreza y garantizar los derechos humanos para todos.

Contact

Eurodad
 Rue d'Edimbourg 18-26
 1050 Bruselas, Bélgica
 Tel: +32 (0) 2 894 4640
www.eurodad.org
facebook.com/Eurodad
twitter.com/eurodad



european network on
debt and development



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT