
Las asociaciones con bancos públicos de desarrollo e instituciones financieras locales para maximizar el impacto de las operaciones del FIDA

Signatura: EB 2025/144/R.11

Tema: 4

Fecha: 24 de abril de 2025

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine el contenido del presente documento.

Preguntas técnicas:

PieterneI Boogaard

Directora Gerente

Oficina de Servicios Técnicos

Correo electrónico: p.boogaard@ifad.org

Nigel Brett

Director

División de Producción Sostenible, Mercados e

Instituciones

Correo electrónico: n.brett@ifad.org

Las asociaciones con bancos públicos de desarrollo e instituciones financieras locales para maximizar el impacto de las operaciones del FIDA

I. Introducción

1. El FIDA reconoce la importancia creciente de los **bancos públicos de desarrollo**¹ a efectos de prestar apoyo a sus objetivos de desarrollo². Desde la crisis financiera mundial de 2007–2008, la evolución de los bancos públicos de desarrollo los ha llevado a cumplir un papel cada vez más importante para hacer frente a los fallos del mercado y movilizar financiación del sector privado³. Se ha ampliado su interacción con instancias mundiales, en particular a través de mecanismos como la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola, acogida por el FIDA, en el marco de la iniciativa Finanzas en Común. A la vez, su participación en el programa de trabajo del FIDA ha ganado en sofisticación, al pasar de ser receptores de apoyo financiero básico a tomar parte en interacciones más integradas a través de instrumentos financieros diversificados y la colaboración en el ámbito de las políticas. La cooperación del FIDA con los bancos públicos de desarrollo tiene lugar principalmente a través de su programa de trabajo y se rige por su Política de Inclusión Financiera Rural. Las estrategias institucionales del FIDA, tanto las actuales como las futuras, ponen de relieve el acceso de los pequeños productores a la financiación como factor que impulsa la transformación rural⁴.
2. En vista de estos ámbitos de interacción diversos, el FIDA procura adoptar una perspectiva estratégica respecto de los bancos públicos de desarrollo y la medida en que pueden potenciar el impacto de las inversiones del Fondo. En el presente documento se examina la cuestión subyacente relativa a la manera en la que el FIDA puede colaborar con los bancos públicos de desarrollo para captar más financiación destinada al desarrollo rural. Para ello se analizan los modelos e instrumentos que resultan más eficaces, los mecanismos de que dispone el FIDA para prestar apoyo a dichos bancos y maneras de ampliar su participación en las esferas temáticas del Fondo. Se examinan las operaciones actuales del FIDA y estudios recientes, se extraen enseñanzas de la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola y otros agentes del desarrollo y se formulan recomendaciones. Se recogen la labor y las consultas con varios expertos del FIDA.
3. **Evolución.** El papel de los bancos públicos de desarrollo lleva un siglo evolucionando constantemente. En un principio, en los decenios de 1940 y 1950, se crearon muchas instituciones de este tipo como mecanismo para dirigir la inversión pública a sectores estratégicos de la economía, en particular a la industrialización y la agricultura. En los decenios de 1980 y 1990, cuando se reevaluaron muchos bancos públicos de desarrollo, en particular de países en desarrollo, se determinó que no solo no cumplían sus objetivos de política, sino que también generaban pérdidas fiscales considerables en la medida en que muchos de ellos necesitaban recapitalizaciones repetidas. En los dos últimos decenios estos bancos se han modernizado en el marco de la labor de los ministerios competentes, las autoridades de regulación financiera y una nueva generación de directivos, que tiene como fin construir instituciones sólidas dedicadas firmemente a corregir los fallos y las desigualdades del mercado y

¹ En el anexo I pueden consultarse las definiciones y características de los bancos públicos de desarrollo que se utilizan en el presente documento.

² Véase, por ejemplo, el [comunicado de prensa emitido por el FIDA el 4 de septiembre de 2023](#).

³ Cabe señalar que los bancos públicos de desarrollo de los países del G20 contribuyen de manera desproporcionada a las cifras totales.

⁴ Véanse el modelo operativo y marco financiero de la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA y la Estrategia del FIDA para las Operaciones con el Sector Privado (2025-2030).

atraer inversiones del sector privado a la vez que se garantiza la sostenibilidad financiera de sus operaciones. No obstante esta evolución, los bancos públicos de desarrollo siguen conformando una comunidad heterogénea en cuanto a su capacidad, tanto financiera como no financiera, y su configuración institucional y su gobernanza. Asimismo, la atención que se ha prestado a su papel en el desarrollo ha sido un tanto cíclica en el curso de los años.

II. Contexto

4. **La importancia de los bancos públicos de desarrollo para el FIDA.** Los bancos públicos de desarrollo aportan casi dos tercios de la financiación formal de la agricultura a escala mundial⁵. Una de sus funciones esenciales consiste en facilitar la sostenibilidad de los mercados financieros rurales, en la medida en que suele corresponderles una misión pública centrada en el desarrollo, aportando financiación en condiciones favorables a más largo plazo. Los bancos públicos de desarrollo también asignan recursos internos y privados, ayudan a configurar las políticas y propician el cambio sistémico, función especialmente importante en vista de la evolución del panorama del desarrollo a escala internacional. En vista del lugar central que ocupa el FIDA en los ámbitos del desarrollo rural y las finanzas, los bancos públicos de desarrollo ofrecen grandes posibilidades de contribuir en gran medida al cierre de las brechas de financiación al complementar las funciones de otras instituciones financieras y ayudar a aprovechar la inversión pública para llegar a los pequeños productores y las poblaciones rurales. La interacción con estos bancos puede adoptar la forma de cofinanciación o de actividades concurrentes que contribuyen a la movilización y la financiación de inversiones que benefician al grupo objetivo del FIDA⁶. A causa de su tamaño y de su papel, es fundamental su contribución a la capacidad del FIDA de cumplir metas como las relativas al alcance rural.
5. **Algunas características de los bancos públicos de desarrollo:** en 2022 había en todo el mundo 522 bancos públicos de desarrollo repartidos en 154 economías. Juntos acumulaban activos por valor de USD 23,2 billones, y les correspondía del 10 % al 12 % de la financiación mundial⁷. El alcance de la mayoría de ellos es multisectorial, con inclusión de los sectores de la agricultura, la energía y la infraestructura (rurales) y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y la actual cuantía de la inversión anual ronda los USD 1,4 billones. Las investigaciones confirman que a nivel operacional las actividades de los bancos públicos de desarrollo reflejan su misión social y de desarrollo.
6. **Segmentación.** La misión, el modelo, el tamaño y el nivel de complejidad de los bancos públicos de desarrollo difieren considerablemente. A efectos del presente documento, se procede a su segmentación en función de estos parámetros, lo que permitirá que en las recomendaciones se tengan en cuenta estas diferencias. En general, existen dos tipos de modelos operacionales de bancos públicos de desarrollo: el nivel 1, consistente en conceder préstamos directos a los usuarios finales, y el nivel 2, basado en conceder préstamos al por mayor a instituciones financieras locales. Los bancos públicos de desarrollo también pueden diferenciarse en función de su misión: los bancos públicos de desarrollo agrícola, que dedican al desarrollo agrícola parte de su cartera o la totalidad de ella, y los bancos públicos de desarrollo general, que se centran en el crecimiento económico en un sentido más amplio, a menudo haciendo hincapié en la

⁵ Se trata de una estimación global que no da cuenta de las variaciones apreciables en una comunidad formada por instituciones que presentan una amplia gama de medidas y de grados de capitalización. Fuente: FIDA. 2021. [El FIDA y sus asociados anuncian una futura coalición para apoyar las iniciativas de los bancos públicos de desarrollo dirigidas a financiar sistemas alimentarios sostenibles y equitativos](#).

⁶ Puede consultarse una visión panorámica de la experiencia de los bancos públicos de desarrollo y el FIDA en Ruotsi, Jorma (2021): “IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward”. Proyecto de informe de la División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones.

⁷ La influencia de los países del G20, especialmente de China, es desproporcionada: de estos bancos públicos de desarrollo procede cerca del 80 % de la financiación.

infraestructura. Por último, los bancos públicos de desarrollo pueden categorizarse por tamaño en tres grupos: microbancos (casi siempre del nivel 1), bancos pequeños y bancos de mayor tamaño.

7. **Impacto en el desarrollo.** En vista de su mandato social y su tamaño, los bancos públicos de desarrollo son agentes de gran pertinencia para prestar apoyo al crecimiento, el impacto y la transformación rural. Los datos sobre su desempeño confirman que ofrecen préstamos a más largo plazo y generan más impacto que los bancos comerciales. Sin embargo, varios factores limitan su impacto y su eficacia⁸.
8. **Principales esferas en las que existe demanda de bancos públicos de desarrollo.** Según una encuesta realizada por la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola, los bancos públicos de desarrollo miembros indicaron la asistencia técnica y la financiación como las necesidades más acuciantes. Muchos necesitan asistencia técnica para potenciar sus capacidades institucionales (por ejemplo, gestión del riesgo, gobernanza o estrategias de financiación innovadoras) o asistencia técnica sectorial para ayudar a construir carteras financieras. También solicitan recursos destinados a inversiones relacionadas con el medio ambiente para cerrar las brechas de sostenibilidad y resiliencia de los sistemas alimentarios. Además, los bancos públicos de desarrollo a menudo dependen de la financiación aportada por gobiernos o donantes para su viabilidad a largo plazo y necesitan mecanismos mejorados para movilizar la inversión del sector privado⁹. El fortalecimiento de las asociaciones con instituciones mundiales y regionales, los intercambios entre homólogos y la mejora de los instrumentos de seguimiento del impacto en el desarrollo son también esferas de demanda críticas.

III. Colaboración del FIDA con bancos públicos de desarrollo¹⁰

9. Por lo general, los bancos públicos de desarrollo carentes de un mandato claro o una concentración específica en el ámbito de la agricultura tienen dificultades para acceder a las operaciones que llegan a los pequeños agricultores y les prestan servicios. Estos bancos a menudo se centran más en la financiación de proyectos de infraestructura.
10. La mayoría de los proyectos emprendidos junto con bancos públicos de desarrollo cuya capacidad institucional y organizativa inicial era débil han encontrado en algún momento problemas de ejecución, algunos de los cuales pueden abordarse mediante creación de capacidad, pero problemas como la influencia política son más difíciles de resolver solo mediante la capacitación del personal. Por regla general, cuanto mayor es el tamaño del banco público de desarrollo y más avanzada es la economía de un país, más avanzada será la capacidad interna del banco.
11. Las líneas de crédito son el instrumento financiero más empleado por el FIDA con los bancos públicos de desarrollo. La eficacia de estas líneas y la capacidad de respuesta de los bancos públicos de desarrollo receptores han variado en función del tamaño. Cuando estos bancos tienen mayor tamaño y están mejor gestionados, resulta más difícil al FIDA introducir condiciones o imponer obligaciones de notificar, pues las líneas de crédito representan una parte proporcionalmente

⁸ Véase el anexo I.

⁹ La cuestión de la capacidad de los bancos públicos de desarrollo para movilizar más inversión del sector privado se trató de forma pormenorizada durante actos dedicados a la cuestión de la financiación para el desarrollo y ocupará un lugar destacado en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla del 30 de junio al 3 julio de 2025.

¹⁰ En el anexo II figura una visión panorámica y una descripción más detallada de anteriores proyectos pertinentes incluidos en el programa de préstamos y donaciones del FIDA.

menor del balance del banco público de desarrollo¹¹. Las líneas de crédito, en particular las financiadas mediante recursos de mayor costo del Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM), cada vez resultan menos rentables, sobre todo cuando existen márgenes impuestos por el gobierno o tipos de interés máximos¹².

12. También han resultado prometedores instrumentos de gestión del riesgo más complejos, como las garantías de crédito parciales o planes de distribución de los riesgos, pero todavía no ocupan un lugar central en la cartera del FIDA. Han sido positivas las experiencias en Kenia y Etiopía, y en fechas más recientes en el Brasil con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), y puede que ofrezcan oportunidades de reproducción. Cabe señalar que en todos los casos estos instrumentos se aplicaron con bancos públicos de desarrollo establecidos de mayor tamaño que poseen conocimientos especializados internos considerables y capacidades financieras sólidas. El BNDES presenta un caso especial, al tratarse del primer banco público de desarrollo con el cual el FIDA pudo tratar contacto directo¹³ y movilizar con éxito cofinanciación de otras fuentes, entre ellas el Fondo Verde para el Clima (FVC).
13. La anterior labor analítica ha puesto de manifiesto las experiencias más positivas generadas por los modelos del nivel 2, conforme a los cuales los bancos públicos de desarrollo conceden préstamos a instituciones financieras locales (lo cual se conoce asimismo como préstamos al por mayor)¹⁴. La experiencia del FIDA corrobora esta constatación; la mayoría de los proyectos emprendidos con bancos públicos de desarrollo del nivel 2 han registrado resultados positivos en cuanto al alcance y las tasas de desembolso o utilización (por ejemplo, en Bangladesh, Etiopía y la India).
14. Es difícil extraer conclusiones sólidas sobre el impacto de la asistencia técnica o la creación de capacidad en las interacciones con los bancos públicos de desarrollo. La creación de capacidad no siempre ha resuelto los problemas de capacidad interna dentro de estos bancos, y a menudo no se han realizado evaluaciones *ex post* de las aptitudes, necesarias para determinar su eficacia. Los estudios tienden a poner de relieve la importancia de la creación de capacidad, aunque no siempre se dispone de pruebas rigurosas que la corroboren¹⁵. El apoyo a los bancos públicos de desarrollo de nivel 1 en la ampliación de su alcance sigue siendo una tarea difícil, incluso cuando se aporta tanto financiación como asistencia técnica¹⁶. Por lo general, los bancos públicos de desarrollo de nivel 2 que ofrecen creación de capacidad a sus instituciones financieras locales asociadas terminaron de impartir la capacitación prevista, pero a menudo carecen de una evaluación sólida del impacto en las aptitudes y el desempeño de las instituciones asociadas¹⁷. Pese a

¹¹ Esta observación se sustenta en varios ejemplos, en particular en la cartera para Asia y el Pacífico.

¹² Cabe señalar que todo instrumento financiero encontrará limitaciones si el modelo operativo del banco público de desarrollo no está adaptado al segmento objetivo. Por eso es importante vincular los instrumentos financieros con asistencia técnica dirigida a ayudar a ajustar el modelo operativo a las particularidades de los participantes en el proyecto previstos.

¹³ El FIDA enmendó sus artículos de acuerdo para facilitar las transacciones directas con el BNDES.

¹⁴ Véase, entre otros, Ruotsi, Jorma (2021): IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward. Proyecto de informe de la División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones. Mientras que los préstamos directos (modelo de nivel 1) pueden resultar más difíciles para los bancos públicos de desarrollo debido al costo y el esfuerzo que supone establecer nuevas vías de ejecución, los préstamos al por mayor (nivel 2) delegan la función de alcance en instituciones financieras locales (o, en algunos casos, en cooperativas grandes) que ya cuentan con capacidad para atender a los clientes por vías establecidas.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Ruotsi, Jorma (2021): IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward. Proyecto de informe de la División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones; Vigano, Laura (2021): "The role of finance and public development banks in promoting sustainable agriculture around the world".

¹⁶ Como ocurre con cualquier banco, el alcance a distancia, que supone cuantías de los préstamos pequeñas, ejerce presión en los márgenes, algo que desincentiva a los bancos.

¹⁷ Sobre la base de la experiencia del FIDA sobre el terreno, la asistencia técnica es más eficaz cuando está incorporada en la estrategia general del banco público de desarrollo (aprobada por la dirección superior) y comporta cambios en el modelo operativo y la rentabilidad que aparecen reflejados en el plan de actividades. Las intervenciones financieras que no van acompañadas de asistencia técnica presentan menores oportunidades de provocar un cambio significativo.

estas deficiencias, la asistencia técnica sigue siendo un requisito indispensable para optimizar el alcance y mejorar el desempeño de los bancos públicos de desarrollo, en vista de sus distintas limitaciones organizativas y funcionales.

15. La experiencia del FIDA de apoyo a los bancos públicos de desarrollo para que se centren más en la sostenibilidad sigue estando en una fase incipiente¹⁸. Estos bancos han mostrado interés en estos temas, sobre todo a causa de la financiación, a menudo subvencionada, disponible para prestar apoyo a estas labores. En la cartera del FIDA, quienes aportan capital cada vez prestan más atención a la presentación de informes sobre el medio ambiente. También aumenta el número de bancos públicos de desarrollo que se convierten en entidades acreditadas para recibir fondos para el clima (por ejemplo, del FVC), lo cual puede fomentar la preponderancia de la sostenibilidad¹⁹.
16. En el programa de trabajo del FIDA, su valor como asociado de los bancos públicos de desarrollo suele ir más ligado a la innovación, las mejoras y el impacto que al volumen. A través de su experiencia en el ámbito bancario puede ayudar a abordar las debilidades operacionales y a fortalecer los modelos operativos de los bancos públicos de desarrollo, con inclusión de los productos financieros, la gestión del riesgo y la forja de asociaciones, para atender las necesidades de los grupos objetivo del FIDA. Su enfoque de focalización puede ayudar a los bancos públicos de desarrollo a llegar a nuevos participantes en los proyectos, mientras que sus redes pueden facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiación.
17. La Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola, establecida en 2021 y acogida por el FIDA, agrupa a 139 bancos públicos de desarrollo y ocho redes regionales de 96 países con el objeto de fomentar la inversión en el desarrollo agrícola y rural sostenible. La Plataforma, que se centra en tres pilares esenciales (intercambio de conocimientos, creación de capacidad y promoción de sistemas alimentarios inclusivos verdes), organiza actividades como intercambios entre homólogos, capacitación en herramientas innovadoras como la herramienta para la creación de mapas sobre adaptación, biodiversidad y carbono (ABC-Map) y seminarios web mundiales²⁰.

Recuadro 1

Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola: cartografía de las necesidades del banco público de desarrollo de Malawi

La Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola colaboró con la Corporación de Inversiones Agrícolas e Industriales de Malawi (MAIIC) en el marco del Programa de Inversiones a favor de la Resiliencia de los Medios de Vida y la Salud de los Suelos en los Países de África y el Caribe y el Pacífico, financiado por la Unión Europea, para integrar soluciones agroecológicas en las operaciones de los bancos.

Mediante esta intervención, la MAIIC mejorará el ecosistema financiero que favorece la transformación agrícola hacia la sostenibilidad, racionalizará los procesos decisarios y velará por que se tengan en cuenta soluciones basadas en la naturaleza al otorgar créditos a los agricultores y a pequeñas empresas. Los participantes en esta misión inicial de cartografía eran el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, el Grupo Banco Mundial y las oficinas del FIDA en el país y las delegaciones de la Unión Europea en Malawi. El equipo también elaboró un plan de acción para velar por que se atendieran las necesidades de la MAIIC. La misión consiguió ofrecer una manera de avanzar en la financiación de la agroecología en Malawi.

¹⁸ En el momento actual está en curso de ejecución el proyecto Cuenca Balsas: Reduciendo la vulnerabilidad climática y las emisiones a través de medios de vida sostenibles, que evoluciona de forma satisfactoria (véase el anexo II).

¹⁹ Una de las conclusiones centrales del acto de Finanzas en Común del G20 celebrado en 2024 fue un llamamiento conjunto a facilitar el acceso de los países menos adelantados, en particular de los países pequeños más vulnerables a la variabilidad climática, a los distintos instrumentos de los fondos climáticos internacionales.

²⁰ En 2024 la Plataforma renovó su diálogo, en particular con los bancos de desarrollo nacionales, y dio cabida a miembros nuevos de distintas regiones, con lo cual amplió su impacto y su alcance. Cabe destacar asociaciones como la contribución por la Comisión Europea de EUR 2,3 millones destinados a proyectos agroecológicos y el apoyo previsto de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) (EUR 1 000 000) y el FIDA (EUR 1 000 000), lo cual pone de manifiesto la firme voluntad de promover las prácticas agrícolas sostenibles.

18. La Plataforma también cumple una función decisiva de promoción de los sistemas alimentarios sostenibles en foros mundiales como la 29.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP29), la Cumbre de Finanzas en Común y los preparativos de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebrará durante el año en curso, en el marco de lo cual se posiciona a los bancos públicos de desarrollo como determinantes clave del desarrollo rural y los objetivos de sostenibilidad. Al acoger la plataforma, el FIDA no solo aporta un bien público valioso a la comunidad dedicada a la financiación para el desarrollo, sino que también facilita inversiones destinadas a reducir la pobreza²¹.

IV. Enseñanzas y observaciones

19. Diversos organismos de desarrollo han colaborado ampliamente con los bancos públicos de desarrollo. La Agencia Francesa de Desarrollo ha colaborado de forma activa con ellos para fomentar el desarrollo rural, a raíz de lo cual se han extraído varias conclusiones y enseñanzas clave. También es un asociado esencial en la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola. Las asociaciones estratégicas son cruciales para lograr impacto: la combinación de los puntos fuertes y los conocimientos de los distintos agentes en este ámbito suele generar perspectivas valiosas²².
20. Otros agentes destacados ponen de relieve el uso de mecanismos rigurosos de evaluación que sirvan de base a la elaboración de estrategias de desarrollo satisfactorias. También subrayan la importancia del capital privado en las iniciativas de desarrollo rural y señalan que los proyectos que cuentan con participación del sector privado suelen presentar tasas de éxito más altas²³.
21. **Potencial del modelo de nivel 2.** Según investigaciones sobre el papel de los bancos públicos de desarrollo y los bancos que utilizan tecnologías de inspección para adoptar decisiones sobre el crédito, ante la presencia de un proceso de inspección costoso el crédito facilitado suele ser insuficiente. El motivo es la incapacidad de los bancos de captar los beneficios totales de los proyectos que financian²⁴. En el estudio se sugiere que los bancos públicos de desarrollo pueden ayudar a abordar esta falta de eficiencia prestando fondos a los bancos comerciales a tipos subvencionados o aportando garantías de crédito, lo cual coincide con la observación del FIDA de que los modelos de nivel 2 suelen generar mejores resultados.

²¹ Véase el debate sobre los bienes públicos globales emprendido por el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20. Esta función de gestión también fortalece las oportunidades de cofinanciación con bancos públicos de desarrollo y asienta la posición del FIDA como asociado fiable a escala mundial, regional y nacional. Aprovechando este impulso, el FIDA se propone presentar una propuesta a la Secretaría de Finanzas en Común para presentar los resultados obtenidos por la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola, como la capacitación y los intercambios entre homólogos, a fin de seguir solidificando la visibilidad y el impacto de la Plataforma en la siguiente Cumbre.

²² La colaboración de la Agencia Francesa de Desarrollo con instituciones como el Banco Mundial ha demostrado que combinando recursos y conocimientos especializados se puede impulsar notablemente las iniciativas de desarrollo rural. La elaboración por la Agencia de una base de datos exhaustiva sobre los bancos públicos de desarrollo ha aportado valiosas perspectivas en torno al panorama mundial de estas instituciones.

²³ Véase también el 17.^º informe de evaluación del Banco de Desarrollo KfW.

²⁴ Véase Eslava, Marcela y Javier Freixas (2016): "Public Development Banks and Credit Market Imperfections". Banco Mundial.

V. Posibles maneras de que el FIDA siga avanzando

22. En la presente sección se indican algunas maneras posibles de que el FIDA siga avanzando en su colaboración con los bancos públicos de desarrollo. Estas sugerencias son de especial pertinencia para el programa de préstamos y donaciones del FIDA, en cuyo marco tienen lugar prácticamente todas las interacciones relacionadas con estos bancos. El enfoque general del diseño debería ser consonante con las políticas y directrices vigentes del FIDA, en particular la Política de Inclusión Financiera Rural y sus directrices conexas²⁵.
23. Como punto de partida, el FIDA debería centrarse en el análisis de los aspectos cuyo impacto puede mejorarse o fortalecerse. En los países con limitaciones normativas considerables que afectan a las operaciones de los bancos públicos de desarrollo, dichas limitaciones deben formar parte del diseño de los proyectos. Deben examinarse el alcance y el impacto actuales del banco o bancos públicos de desarrollo y deben comprenderse las brechas correspondientes. El enfoque de segmentación que se aplica en el presente documento tiene por objeto comprender el modelo, la misión, el desempeño histórico y el nivel de madurez del banco público de desarrollo, en particular por lo que se refiere a los factores mencionados que limitan el impacto²⁶.
24. Desde la óptica de la misión, lo más apropiado suele ser que el FIDA colabore con bancos públicos de desarrollo agrícola. La colaboración con bancos públicos de desarrollo general podría centrarse en la asociación en materia de inversiones en ámbitos como la infraestructura o la concesión de préstamos a pequeñas y medianas empresas. Cuando los bancos públicos de desarrollo general tienen un interés estratégico en el desarrollo de los préstamos agrícolas, el FIDA puede aportar conocimientos especializados esenciales en esferas como la estrategia, la propuesta de valor, el desarrollo de la capacidad interna y la formulación de productos financieros.
25. En todos los segmentos de los bancos públicos de desarrollo agrícola (los segmentos micro, pequeño y de mayor tamaño) la determinación y la planificación de las interacciones podrían partir de las necesidades y demandas específicas de los bancos públicos de desarrollo a fin de abordar mejor las debilidades y los estrangulamientos operacionales. El FIDA podría elaborar una lista de enfoques e intervenciones demostrados que pueden corresponderse con las necesidades determinadas por cada banco público de desarrollo. En vista de la mayor solidez de los resultados observados en los bancos públicos de desarrollo de nivel 2, el FIDA debería centrarse en la colaboración con estas instituciones para mejorar el alcance y el impacto.
26. En el caso de los microbancos públicos de desarrollo, que suelen pertenecer al nivel 1, sería útil establecer un conjunto de requisitos mínimos para la prestación de apoyo financiero. Cuando no se cumplieran estos requisitos, el FIDA podría abstenerse de entablar interacciones financieras y centrarse en cambio en la prestación de asistencia técnica para fortalecer al banco público de desarrollo.
27. En el caso particular de los microbancos públicos de desarrollo y los bancos públicos de desarrollo de tamaño más reducido, la interacción financiera debería ir acompañada de asistencia técnica para potenciar al máximo las posibilidades de obtener impacto. En el caso de los bancos públicos de desarrollo de nivel 2, ello podría comportar la agrupación de instituciones financieras locales conexas para coordinar la labor y compartir conocimientos.

²⁵ Si algunas de estas recomendaciones sugeridas, o todas ellas, debieran incorporarse en un documento de estrategia u orientación, entrarían en el ámbito del FIDA centrado en las finanzas rurales.

²⁶ En el anexo III figura una descripción más detallada de las recomendaciones por segmento. Para reducir el número total de palabras se han dejado estas descripciones fuera del texto principal. En el anexo I se exponen los principales factores que limitan el impacto y la eficacia de los bancos públicos de desarrollo.

28. En el caso de los bancos públicos de desarrollo pequeños y de mayor tamaño debería hacerse mayor hincapié en los instrumentos de mitigación del riesgo a fin de aprovechar mejor su balance y aumentar la cofinanciación. El FIDA podría desempeñar un papel más activo en el apoyo a los bancos públicos de desarrollo con respecto a la recaudación de fondos de otras fuentes; la mayor disponibilidad de fondos destinados a la resiliencia al clima resulta especialmente prometedora.
29. En el caso de los bancos públicos de desarrollo de mayor tamaño, hay margen para elaborar instrumentos innovadores o más complejos que ayuden a aprovechar su balance y atraer más financiación del sector privado²⁷. El FIDA podría ejercer funciones de intermediación facilitando soluciones basadas en tecnologías (como el seguimiento de las carteras) o congregando a asociados financieros en calidad de “depositario de financiación”.
30. A nivel interno es importante que el FIDA pueda ofrecer conocimientos especializados sólidos y pertinentes. En algunos ámbitos es dilatado el historial del FIDA; en otros, ha creado capacidad en fechas más recientes. Si algunas de las recomendaciones indicadas en esta sección, o todas ellas, se incorporan en la Política de Inclusión Financiera Rural y sus directrices conexas, se necesitarán recursos adicionales y deberán ir acompañadas de medidas claras que garanticen la disposición y la capacidad del FIDA para prestar los tipos de apoyo y conocimientos especializados propuestos.
31. La Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola puede seguir sirviendo de mecanismo para agrupar a distintos agentes, entre ellos bancos públicos de desarrollo, administradores de activos e inversores privados, y ejerciendo funciones de centro de coordinación para compartir conocimientos especializados y determinar las deficiencias de capacidad interna mencionadas en el apartado anterior.

VI. Cuestiones para el debate

32. Partiendo de su labor de colaboración con bancos públicos de desarrollo, ¿qué experiencias y enseñanzas extraídas destacarían los Estados Miembros como ejemplos pertinentes para determinar la manera en la que el FIDA puede optimizar su interacción?
33. ¿Cómo podría hacer el FIDA mayor hincapié en la movilización de capital privado destinado a los bancos públicos de desarrollo? ¿Existen otras oportunidades relacionadas con la capacidad del FIDA de interactuar directamente con los bancos públicos de desarrollo, como por ejemplo elaborar normas o utilizar sus redes para facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiación?
34. ¿Qué otros instrumentos o formas de asistencia podría aportar el FIDA para fortalecer su interacción con la comunidad de bancos públicos de desarrollo a fin de favorecer la inversión en la transformación rural?

²⁷ Es fundamental la consonancia con la Estrategia del FIDA para las Operaciones con el Sector Privado (2025-2030), recién actualizada, y con el próximo mecanismo de financiación de la transformación rural.

Definiciones y características de los bancos públicos de desarrollo

1. Los bancos públicos de desarrollo conforman un grupo de instituciones heterogéneo. Según las definiciones que figuran en el [sitio web de Finanzas en Común](#), se distinguen por cuatro rasgos principales: i) una condición jurídica independiente y autonomía financiera; ii) control o apoyo por parte de administraciones centrales o locales; iii) ejecución de un mandato público centrado en las incoherencias del mercado, y iv) participación nula en actividades bancarias comerciales, cuentas bancarias particulares o créditos al consumo. Otra distinción importante se refiere al alcance operacional. Cabe distinguir tres tipos de bancos públicos de desarrollo:
 - i) **bancos públicos de desarrollo mundiales:** bancos multilaterales de desarrollo (como el Banco Mundial) o instituciones de financiación del desarrollo bilaterales con un mandato mundial (como la Agencia Francesa de Desarrollo o el Banco de Desarrollo KfW);
 - ii) **bancos públicos de desarrollo regionales**, como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo, y
 - iii) **bancos de desarrollo nacionales**, normalmente radicados en Estados Miembros del FIDA y centrados primordialmente en la inversión interna.
2. A efectos del presente documento, nos centramos en la tercera categoría (los bancos de desarrollo nacionales), pues se trata de los bancos con los que el FIDA interactúa directamente para generar impacto sobre el terreno.
3. En anteriores investigaciones sobre los bancos públicos de desarrollo se ha puesto de relieve la importante función que cumplen los préstamos al por mayor, en virtud de los cuales los bancos públicos de desarrollo aportan crédito a instituciones financieras locales de menor tamaño. Sobre la base de esa observación, en el presente documento se examinará el papel de las instituciones financieras locales en la medida en que colaboran con bancos públicos de desarrollo.
4. Entre los bancos públicos de desarrollo que son miembros de la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola acogida por el FIDA, el 35 % de su cartera va dirigido a la agricultura. Según otra estimación derivada a partir de la siguiente investigación llevada a cabo para el FIDA, la financiación procedente de bancos públicos de desarrollo constituye por tamaño la tercera fuente de fondos destinados a la transformación rural, por un valor de USD 160 000 millones en 2022, volumen que equivale al procedente de la asistencia oficial para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y el sector de la microfinanciación tomados en conjunto. Además, en investigaciones de la Agencia Francesa de Desarrollo se destaca el papel crítico que corresponde a los bancos públicos de desarrollo en la financiación de sistemas agrícolas sostenibles y se observa que el 66 % de la financiación agrícola mundial procede de bancos públicos.
5. Los bancos públicos de desarrollo conceden préstamos a más largo plazo, reinvierten una mayor proporción de sus beneficios (el 96 % en el caso de los bancos públicos de desarrollo, frente al 70 % en el de los bancos comerciales), mantienen un ratio de apalancamiento más bajo (el 71 % frente al 87 %) y suelen funcionar con márgenes de beneficio más bajos y tasas de préstamos improductivos más altas que los bancos comerciales²⁸.

²⁸ La mayoría de los datos mencionados proceden de Xu *et al.* (2021): "What are Public Development Banks and Development Financing Institutions? – Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends", en *China Economic Quarterly International*, volumen I, tema 4: 271-294.

6. La segmentación utilizada en el presente documento se ajusta a los criterios y agrupaciones elaborados por la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola en 2023. La clasificación original consta de cinco categorías basadas en los activos totales:
 - i) micro (<USD 500 millones, el 37 % de un conjunto de 449 bancos públicos de desarrollo);
 - ii) pequeños (USD 500 millones a USD 20 000 millones, el 47 %);
 - iii) medianos (USD 20 000 millones a USD 100 000 millones, el 10 %);
 - iv) grandes (USD 100 000 millones a USD 500 000 millones, el 4 %), y
 - v) mega (>USD 500 000 millones, el 2 %).
7. En vista de la proporción relativamente baja (y del total elevado de los activos) de bancos públicos de desarrollo de las categorías mediana, grande y mega, a efectos del presente documento se ha agrupado a todos ellos en una sola categoría, "de mayor tamaño", que constituye el 16 % del conjunto. También merece la pena señalar que los bancos públicos de desarrollo agrícola suelen ser más pequeños que los de desarrollo general, por lo cual es excesiva su representación en los segmentos micro y pequeño. Corresponde a la categoría mega una proporción desmesurada de tenencia de activos (65 %). Importa señalar que cualquier banco público de desarrollo puede presentar características de varios segmentos. En consecuencia, al formular las intervenciones sigue siendo importante adaptar el enfoque en función del contexto efectivo y la complejidad del banco público de desarrollo de que se trate.
8. Varios factores limitan el impacto y la eficacia de los bancos públicos de desarrollo. En primer lugar, puede que los que se rigen por una misión de desarrollo más general, de manera parecida a los bancos comerciales, carezcan de incentivos suficientes para llegar a los segmentos rurales desatendidos. En segundo lugar, puede que el sentido de apropiación del gobierno termine por injerirse en las decisiones en materia de gobernanza o crédito. En tercer lugar, de asumirse riesgos mayores o desacertados, el desempeño sería deficiente y posteriormente se necesitaría apoyo del sector público. En cuarto lugar, puede que, en concreto, cueste a los bancos públicos de desarrollo más pequeños crear las redes de distribución y alcance necesarias para llegar con eficacia a las poblaciones beneficiarias de las zonas rurales. En quinto lugar, el capital concedido en condiciones favorables corre peligro de desplazar la financiación comercial o del sector privado, a raíz de lo cual puede ser indebida la asignación de unos recursos escasos. En sexto y último lugar, muchos países han elaborado en relación con los bancos públicos de desarrollo políticas o reglamentos específicos; cuando estos limitan la flexibilidad operacional, suelen tener un efecto desproporcionado en el desempeño y en la sostenibilidad financiera.
9. Algunas de las observaciones formuladas en la anterior sección se analizaron en anteriores estudios del FIDA. En el cuadro que sigue se presentan los principales hallazgos de un estudio de 2021.

Recuadro 1**Principales hallazgos de una retrospectiva de los bancos públicos de desarrollo en el marco del programa de trabajo de 2021, preparada por la División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones²⁹**

- Los préstamos basados en líneas de crédito y respaldados con asistencia técnica han sido claramente la modalidad de asociación predominante;
- El enfoque de préstamos al por mayor (nivel 2) por conducto de instituciones de microfinanciación y cooperativas de crédito, entre otras opciones, es abrumadoramente más eficaz como instrumento de inclusión que la concesión de préstamos directos a los prestatarios finales por parte de bancos públicos de desarrollo (nivel 1);
- Los servicios de apoyo no financiero, especialmente de creación de capacidad, revisten una importancia crítica, pero dependen en gran medida de la financiación por donantes;
- En muchos bancos públicos de desarrollo nacionales se observan carencias de aptitudes en materia de actividad bancaria general, gestión de los riesgos y, en particular, métodos de financiación innovadores. Estas carencias siguen siendo un obstáculo destacado al éxito, el crecimiento y la sostenibilidad;
- La capacidad de los bancos públicos de desarrollo nacionales de aumentar la financiación internacional y del sector privado varía considerablemente de un país a otro. Muchos bancos públicos de desarrollo siguen dependiendo en gran medida de transferencias gubernamentales directas para mantener sus operaciones;
- Las inversiones en resiliencia al clima son poco habituales en los proyectos en los que el FIDA colabora con bancos públicos de desarrollo nacionales;
- Son muy pocos los bancos públicos de desarrollo examinados que cuentan con capacidad interna o sistemas implantados para evaluar el impacto en el desarrollo.

Nota: Sobre la base de un examen no exhaustivo de unos 15 proyectos del FIDA.

²⁹ Ruotsi, Jorma (2021): "IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward ". Proyecto de informe de la PMI.

Descripción pormenorizada de los proyectos ejecutados por el FIDA junto con bancos públicos de desarrollo

1. Dos intervenciones tempranas del FIDA con bancos públicos de desarrollo en África Meridional ilustran las complejidades derivadas de emprender ese tipo de iniciativas. La primera, el Proyecto de Comercialización y Créditos Agrícolas (1980-1988) llevado a cabo en Lesotho, se basó en una asociación con el Banco de Desarrollo Agrícola de Lesotho (LADB) dirigida a conceder crédito a pequeños productores mediante préstamos directos. El FIDA financió una línea de crédito, prestó apoyo a la ampliación de la red de sucursales del LADB y capacitó a su personal para posicionar al LADB como fuente principal de crédito agrícola. En la segunda, el Programa de Apoyo a la Financiación Rural (2003-2013) en Mozambique, participó el Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE), fondo gubernamental dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Se encomendó a FARE conceder líneas de crédito a instituciones de microfinanciación rural y conceder ayudas en forma de donaciones para su ampliación en el marco del Mecanismo de Innovación y Divulgación del programa.
2. Ambos proyectos encontraron dificultades en el ámbito de la capacidad institucional. En Lesotho el LADB hizo frente a un alcance limitado, a altos costos de transacción y a una recuperación de los préstamos deficiente. La falta de cuentas aparte de los fondos del FIDA y las debilidades en la gestión del riesgo afectaron en mayor medida al desempeño. El declive financiero del LADB y su posterior insolvencia en el decenio de 1990 se debieron al efecto acumulado de esas dificultades. En Mozambique, FARE hizo frente a dificultades en materia de capacidad del personal, sistemas operacionales y control. Como consecuencia de deficiencias en la inspección efectiva de las instituciones de microfinanciación rural, FARE también hizo frente a suspensiones de los contratos, tasas de incumplimiento inusualmente elevadas y ulteriores suspensiones de la financiación por parte del FIDA y el Banco Africano de Desarrollo.
3. En África Oriental las intervenciones respaldadas por el FIDA arrojaron resultados más positivos. Entre 2010 y 2019 el Programa de Difusión Rural de Innovaciones y Tecnologías Financieras (PROFIT) de Kenya fomentó una asociación transformadora entre el FIDA, la Corporación Financiera Agrícola (AFC) y el Gobierno de Kenya. Al implantar un mecanismo de distribución de riesgos a través del Tesoro Nacional, PROFIT hizo posible que la AFC aportara préstamos por valor de USD 23,7 millones a pequeños productores y a microempresas y pequeñas y medianas empresas, con lo cual se obtuvo un coeficiente de apalancamiento de 6,4 y se superaron en un 57 % las metas en cuanto al alcance. La asistencia técnica prestada por la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA) ayudó a la AFC a elaborar productos financieros innovadores que ampliaron el acceso a las mujeres, la gente joven y las cooperativas. El éxito del programa contribuyó al establecimiento del Sistema de Garantía de Crédito nacional para las microempresas y pequeñas y medianas empresas y de planes de creación de un fondo de financiación verde en el marco del Proyecto del Fondo de Inclusión Financiera en Zonas Rurales de Kenya.
4. En Etiopía el Programa de Intermediación Financiera Rural, dividido en tres fases que se extienden de 2003 al momento actual, ha sido un pilar de las inversiones del FIDA en las finanzas rurales. El Programa, que está gestionado por el Banco de Desarrollo de Etiopía, se ha centrado en la creación de capacidad de las instituciones de microfinanciación y las cooperativas rurales de ahorro y crédito al tiempo que se facilitaban líneas de crédito considerables. En la primera fase del Programa (2003-2011) se logró utilizar su presupuesto de USD 88,73 millones, con lo cual se superó el alcance previsto y se fomentó la cultura de los ahorros entre las comunidades rurales. En la segunda fase (2011-2020) el presupuesto se amplió a USD 248 millones y se utilizó íntegramente su línea de crédito, pero

surgieron críticas por haber dado prioridad a las instituciones de microfinanciación grandes frente a las cooperativas rurales de ahorro y crédito de menor tamaño. En la tercera fase, puesta en marcha en 2020 con un presupuesto de USD 305,7 millones, se ha adoptado un enfoque más diversificado que consta de garantías de crédito, arrendamientos y financiación de las cadenas de valor. En total, se pretende que el programa dé cabida a 13,5 millones de beneficiarios y que haga hincapié en la inclusión financiera de la población pobre de las zonas rurales. Aunque la inversión acumulada de USD 650 millones ha reportado ganancias considerables, las enseñanzas extraídas de las fases iniciales ponen de relieve la necesidad de un equilibrio entre la focalización y la mejora de los sistemas de seguimiento.

5. En Viet Nam, los esfuerzos del FIDA por mejorar los servicios financieros rurales se centraron inicialmente en las líneas de crédito provinciales a través de bancos de desarrollo estatales, entre ellos el Banco Vietnamita de Políticas Sociales y, posteriormente, el Banco Vietnamita para la Agricultura y el Desarrollo Rural (AGRIBANK). Aunque estas iniciativas surtieron efecto en cierta medida, por ejemplo beneficiando a prestatarios pobres y casi pobres de determinadas provincias, surgieron dificultades persistentes. La renuencia del AGRIBANK a conceder préstamos a pequeños productores y grupos informales, combinada con márgenes de préstamo no rentables a causa de las tasas de interés fijadas por el Gobierno, restó eficacia a estas líneas de crédito. Como consecuencia de ello, a fines del decenio de 2000 el FIDA pasó a centrarse en el establecimiento de instituciones de microfinanciación provinciales, como Fondos para el Desarrollo de las Mujeres que a través de grupos comunitarios de ahorro y crédito beneficiaron efectivamente a mujeres de zonas rurales que percibían ingresos bajos. En fechas más recientes, a la luz de la menor dependencia de Viet Nam con respecto a la financiación internacional y de la mayor atención prestada a las iniciativas ambientales, en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales del FIDA para 2019–2025 se propone una estrategia nacional de inclusión financiera en apoyo de las operaciones de financiación de la resiliencia al clima. Esta iniciativa podría comportar la selección de un banco público de desarrollo o banco comercial progresista como institución anfitriona encargada de conceder préstamos al por mayor y crear capacidad³⁰.
6. En la India, dos experiencias contrapuestas corroboran la variabilidad de la participación de los bancos públicos de desarrollo, incluso dentro de un mismo país. El Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación (2000–2009) demostró el papel central que pueden desempeñar los bancos públicos de desarrollo en iniciativas del sector financiero respaldadas por el FIDA. El Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India (SIDBI), agente destacado en el desarrollo de la microfinanciación, ejecutó el Programa mediante un préstamo del FIDA por valor de USD 22,2 millones. El proyecto, que aprovechó fondos del FIDA combinados con fondos de contraparte aportados por el SIDBI y una donación del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), cumplió de forma eficiente sus metas principales, en el marco de lo cual desembolsó el 100 % del préstamo del Fondo y el 96 % de la donación del DFID. Se elogió su labor de canalización de considerables flujos financieros de instituciones formales a instituciones de microfinanciación. Al término del Programa, el SIDBI había prestado apoyo a más de 11 millones de beneficiarios de ingresos bajos a través de 130 instituciones de microfinanciación, con lo cual el Programa quedó establecido como uno de los proyectos del FIDA objeto de mayor movilización a escala mundial. Este éxito recalcó el potencial de reproducción del Programa contando con el SIDBI como asociado central.

³⁰ De hecho, varios proyectos de Viet Nam actuales y programados van dirigidos a dar cabida a bancos públicos de desarrollo para financiar inversiones en agroforestería y adaptación climática.

7. Al término del Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación, el sector de la microfinanciación de la India encontró diversas dificultades, entre ellas problemas vinculados con la protección de los beneficiarios y los marcos regulatorios, que culminaron en 2010 con una crisis de todo el sector. El Programa de Empoderamiento y Medios de Vida de las Mujeres en las Llanuras Gangáticas Medias (2006-2015), ejecutado por el Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural (NABARD), ofrece un ejemplo elocuente. El Programa iba dirigido a empoderar a las mujeres mediante grupos de autoayuda y sesiones de alfabetización financiera, pero sufrió demoras debidas a limitaciones de capacidad entre los organismos de realización iniciales y a la lentitud con que actuaba el NABARD. Alcanzado el punto medio del programa, el bajo desempeño y una utilización limitada de los fondos provocaron su terminación prematura en 2015. Desde entonces, el FIDA ha reducido su dependencia de bancos públicos de desarrollo en la India y se ha decantado más bien por modelos financieros comunitarios en calidad de medio más eficaz de conectar las poblaciones rurales con los servicios financieros.
8. En Bangladesh el FIDA ha colaborado ampliamente con la Fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF) en la ejecución de iniciativas de microfinanciación a gran escala en el marco de su cartera de inversiones de USD 2 500 millones, de los cuales el FIDA ha aportado USD 970 millones. La PKSF, establecida en 1990, se ha convertido en un pilar del desarrollo rural en Bangladesh al ofrecer no solo préstamos al por mayor gracias a su red de 278 entidades de microfinanciación asociadas y sus 11 100 sucursales, sino también creación de capacidad, transferencia de tecnología, microseguros y desarrollo de las cadenas de valor. Las evaluaciones realizadas por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA han puesto de manifiesto la eficacia de la PKSF para atender las necesidades de la población pobre de las zonas rurales, con inclusión de las personas en situación de pobreza extrema y las mujeres que perciben ingresos bajos, a la vez que se fomenta el crecimiento sostenible del sector de la microfinanciación de Bangladesh. Para 2015 las iniciativas dirigidas por la PKSF habían beneficiado a 600 000 hogares y microempresarios haciendo firme hincapié en la diversificación de productos innovadores y la creación de capacidad en aras de la sostenibilidad del sector a largo plazo.
9. El proyecto Cuenca Balsas: Reduciendo la vulnerabilidad climática y las emisiones a través de medios de vida sostenibles, ejecutado en México, ofrece al FIDA la oportunidad de colaborar con un banco público de desarrollo progresista en pro de la financiación verde. Los componentes del proyecto, que van dirigidos a fomentar la resiliencia al clima, la productividad y los medios de vida en la Cuenca Balsas, constan del fortalecimiento de la gobernanza climática, la inversión en ecosistemas y cadenas de valor resilientes y la elaboración de sistemas de información y seguimiento climáticos. El asociado central, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que es la mayor entidad financiera agrícola de México, se ha afianzado como líder en este ámbito a través de su amplio marco ambiental, social y de gobernanza y de la emisión de bonos verdes certificados por la Climate Bonds Initiative, gracias a los cuales desde 2018 se han financiado proyectos agrícolas, forestales y solares por valor de USD 400 millones. Los progresos en la ejecución del proyecto, puesto en marcha en 2022, se han calificado de satisfactorios. En 2024 el FIDA patrocinó un estudio a beneficio de FIRA en el que se analizaban el potencial y los obstáculos en relación con el acceso de los pequeños productores a los mercados de crédito de carbono, así como el posible papel de los bancos públicos de desarrollo como FIRA a efectos de prestarles apoyo. FIRA está aplicando actualmente las recomendaciones del estudio ampliando la gama de instrumentos financieros y las modalidades de asistencia técnica que ofrece a las organizaciones rurales.

10. En 2024 el FIDA colaboró directamente con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que es el mayor banco de desarrollo del Brasil y el segundo a escala mundial, en un proyecto dirigido a promover la resiliencia al clima en cuatro estados del noreste del país. Este proyecto de ocho años de duración, que combina las modalidades de préstamo y de donación y tiene un valor de USD 253 millones, es singular en la medida en que establece una relación financiera y jurídica directa entre el FIDA y el BNDES en lugar de canalizarla por conducto de la administración nacional o subnacional, que es el *modus operandi* habitual del Fondo. El Gobierno federal respalda la operación mediante una garantía soberana. Los preparativos jurídicos y operacionales necesarios para hacer posible este mecanismo fueron sumamente complejos y abundantes. Conforme a lo previsto, el BNDES cumple funciones de canalización de los subpréstamos en moneda local a cuatro administraciones de estados. El BNDES asume el riesgo cambiario y la responsabilidad de reembolsar el préstamo del FIDA, además de ocuparse de gestionar las disposiciones por las que se rigen los subpréstamos. Las administraciones de los estados establecen unidades de gestión de los proyectos y utilizan la financiación para aportar recursos a sus grupos objetivo en forma de donaciones. Aunque algunos de los motivos por los que se colaboraba con un banco de desarrollo nacional eran específicos del Brasil, otros tenían que ver con la capacidad del BNDES de movilizar cofinanciación (USD 73 millones del BNDES frente a USD 65 millones del FIDA) y con la oportunidad de conseguir que el BNDES se centrara más en temas sociales y ambientales específicos (el Fondo Verde para el Clima (FVC) cofinanció el préstamo y la donación). A raíz del éxito de esta operación el BNDES solicitó al FIDA una suma adicional de USD 35 millones para dar cabida a los cinco estados del noreste restantes. El BNDES se comprometió a aportar otros USD 100 millones con los que igualaba las condiciones del préstamo y la donación del FVC, gracias a lo cual todos los estados participantes tendrían acceso a las mismas condiciones.
11. Otras colaboraciones recientes con bancos públicos de desarrollo han confirmado la amplia diversidad de resultados y desempeños. El Proyecto de Medios de Vida e Inversiones Agrícolas Sostenibles de Egipto se asoció con cuatro bancos de desarrollo nacionales para conceder préstamos directos a los participantes en el proyecto, pero las tasas de desembolso plantearon desafíos, en su mayor parte a raíz de dificultades en el alcance. En cambio, dos proyectos ejecutados en Jordania (el Proyecto de Inversión en el Sector de los Pequeños Rumiantes y de Apoyo a la Salida de la Pobreza de los Hogares en Transición y el Proyecto de Crecimiento Económico y Empleo en las Zonas Rurales) registraron mejores resultados por lo que se refiere a los desembolsos. El Programa de Cadenas de Valor para una Transformación Inclusiva de la Agricultura en Nepal tuvo un alcance más limitado, a raíz de lo cual se reestructuró la asociación con el banco de desarrollo nacional (Agricultural Development Bank Limited). Las inversiones de la Iniciativa de Financiación Verde Inclusiva (IGREENFIN), centradas en proyectos con bancos de desarrollo nacionales de todo el Sahel financiados por el FVC, sufrieron diversos retrasos y trabas operacionales.
12. En fechas recientes el FIDA concedió una donación mundial para promover el Ecosistema de Servicios Financieros Inclusivos para la Transformación de los Sistemas Alimentarios. La donación concedida a Rabo Partnerships por una suma de USD 1,5 millones a lo largo de dos años se centra en nueve países de las regiones de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico que se han seleccionado de antemano³¹. El programa va dirigido a los bancos públicos de desarrollo, entre otras instancias, con el objeto de generar conocimientos y orientación práctica para el desarrollo de soluciones financieras innovadoras concebidas específicamente para el apoyo a los pequeños productores y para mejorar su inclusión financiera.

³¹ Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Filipinas, India, México, Pakistán y Viet Nam.

Matriz de la segmentación de los bancos públicos de desarrollo

	Microbancos públicos de desarrollo agrícola	Pequeños bancos públicos de desarrollo agrícola	Bancos públicos de desarrollo agrícola de mayor tamaño	Bancos públicos de desarrollo general
Activos (USD)	Menos de USD 500 millones	USD 500 millones - USD 20 000 millones	Más de USD 20 000 millones	n. a.
Características de los bancos públicos de desarrollo	Capacidad limitada Balances reducidos Capacidad institucional débil Nivel 1 (préstamos directos)	Capacidad moderada Carencias de determinadas aptitudes Limitaciones derivadas de la financiación Niveles 1 y 2	Alta capacidad interna Estructuras complejas Sistemas internos avanzados Principalmente el nivel 2	Enfoque general centrado en el crecimiento económico Inversiones en infraestructura
Modalidad de colaboración idónea	Creación de capacidad para hacer frente a las carencias de aptitudes Iniciativa hacia el cumplimiento de los requisitos de financiación mínimos Apoyo al desarrollo institucional y los sistemas internos	Elaboración de mecanismos de financiación combinada y exploración de opciones de distribución de riesgos Vinculación de los bancos públicos de desarrollo medianos con fuentes mundiales de financiación para el desarrollo Preferencia por la utilización de préstamos al por mayor para ampliar el alcance Desarrollo de las redes de apoyo a las instituciones de microfinanciación y las cooperativas de ahorro y crédito para mejorar el alcance	Evitar las líneas de crédito y centrarse en instrumentos financieros innovadores (como bonos y la titulización) Promover la financiación climática y aprovechar las inversiones privadas Ayudar a los bancos públicos de desarrollo a estructurar las inversiones público-privadas conjuntas	Aprovechar los conocimientos especializados en materia de cofinanciación estratégica Centrarse en la elaboración de productos financieros con fines de financiación agrícola rural y climática Aportar conocimientos especializados a los proyectos centrados en las pequeñas y medianas empresas agrícolas Ayudar a los bancos públicos de desarrollo a acceder a fondos climáticos (como los del Fondo Verde para el Clima [FVC])
Función del FIDA	Creación de capacidad, establecimiento de sistemas, fuente de finanzas (incluidas líneas de crédito)	Gestión de riesgos, facilitación de finanzas, conocimientos especializados en financiación de las cadenas de valor	Innovación en nuevos instrumentos financieros, conocimientos especializados en materia climática, movilización de inversiones privadas	Asociaciones estratégicas, cofinanciación, fuente de conocimientos especializados en desarrollo rural, inclusión y clima

Bancos públicos de desarrollo general

1. Cuando los bancos públicos de desarrollo se centran estratégicamente en la agricultura, puede profundizarse en una colaboración dirigida a beneficiar a los participantes en el proyecto previstos. Cuando el banco público de desarrollo es de carácter más general, también puede ejercer funciones de asociado en la cofinanciación (por ejemplo, en préstamos destinados a la infraestructura o a pequeñas y medianas empresas agrícolas).
2. Cuando los bancos públicos de desarrollo general tienen un interés estratégico en promover en sus carteras una dimensión agroalimentaria o centrada en los aspectos climáticos de las zonas rurales, el FIDA puede aportar conocimientos especializados en estrategia, propuesta de valor, capacidades internas y el diseño de productos financieros apropiados.

Microbancos públicos de desarrollo agrícola

3. Es más probable que los microbancos públicos de desarrollo agrícola concedan préstamos directos (nivel 1) y que su capacidad interna y su alcance sean limitados. El FIDA podría centrar su labor en la creación de capacidad para fomentar aptitudes y, cuando proceda, favorecer el establecimiento de los sistemas necesarios y de mecanismos de presentación de informes a fin de atraer nueva financiación.
4. Se recomienda establecer un conjunto de requisitos mínimos que debe cumplir un microbanco público de desarrollo agrícola antes de proceder a una colaboración financiera cualquiera. Una vez se cumplen los requisitos, el FIDA puede colaborar mediante líneas de crédito, gracias a lo cual esa financiación elevaría considerablemente la capacidad del banco de conceder préstamos a grupos objetivo. Cuando proceda, podría promoverse el paso parcial a un modelo de préstamos al por mayor. En el caso de microbancos públicos de desarrollo agrícola más avanzados, el FIDA también puede prestar apoyo a la movilización de fondos adicionales destinados a estos bancos.

Pequeños bancos públicos de desarrollo agrícola

5. En el caso de los pequeños bancos públicos de desarrollo agrícola del grupo 1 que siguen careciendo de aptitudes, el FIDA puede seguir encargándose de la creación de capacidad del personal, en particular en aspectos más avanzados de la actividad bancaria. El FIDA podría proponerse pasar de las líneas de crédito a instrumentos de gestión del riesgo (como garantías o mecanismos de distribución de los riesgos) para que el banco público de desarrollo pudiera aportar más cofinanciación. En mercados nacionales más maduros también se recomiendan soluciones para estructurar la financiación combinada a fin de atraer a inversores privados.
6. **Financiación de cadenas de valor.** El FIDA puede prestar apoyo al desarrollo de distintos tipos de financiación de las cadenas de valor que van de la financiación directa de las cadenas de valor agrícola al aporte de financiación a pequeñas y medianas empresas o a pequeños agricultores por conducto de empresas de referencia u organizaciones de productores. También puede ayudar a elaborar o promover instrumentos como la financiación basada en resguardos de almacenaje o la financiación mediante factoraje o cuentas por cobrar, cuando ello proceda y se ajuste a la demanda. Estos enfoques también pueden aplicarse a los bancos públicos de desarrollo de mayor tamaño siempre que proceda.
7. En el caso de los pequeños bancos públicos de desarrollo agrícola de nivel 2, el FIDA puede prestar apoyo a programas dirigidos a fomentar la capacidad de las instituciones de microfinanciación y cooperativas de ahorro y crédito locales y, en algunos casos, de las cooperativas de producción, aparte de los componentes de intervención pertinentes ya mencionados.
8. El FIDA puede aprovechar su conocimiento de las fuentes mundiales de financiación para el desarrollo para conectar a los bancos públicos de desarrollo con oportunidades de financiación pertinentes. En el caso de los bancos más maduros, el FIDA puede prestar apoyo a la emisión de bonos sociales, de sostenibilidad o de resiliencia al clima y estudiar nuevas fuentes de donaciones que se ajusten a estos temas (por ejemplo, a través del FVC).

Bancos públicos de desarrollo agrícola de mayor tamaño

9. Lo más probable es que los bancos públicos de desarrollo agrícola de mayor tamaño sean instituciones de nivel 2. De ser necesario, las líneas de crédito deberían examinarse y diseñarse detenidamente para garantizar una presentación de informes y una utilización apropiadas³². La colaboración con estos bancos puede

³² Las líneas de crédito no aprovechan la principal ventaja de los bancos públicos de desarrollo de mayor tamaño (un balance sólido que puede destinarse a la concesión de préstamos), lo cual supone una desventaja apreciable al diseñar el apalancamiento o la cofinanciación.

inscribirse en esferas de interés nuevas o en ciernes (como la financiación climática) aprovechando los conocimientos especializados del FIDA en procesos de solicitud y en requisitos para la presentación de informes en relación con nuevas fuentes de financiación.

10. El FIDA puede aplicar instrumentos financieros más complejos o innovadores aprovechando préstamos concedidos por bancos públicos de desarrollo agrícola en todos los casos, con algunas excepciones, mediante financiación combinada o una distribución de los riesgos en una cartera más amplia. Al respecto puede prestarse apoyo a la emisión o estructuración de nuevos instrumentos, como bonos temáticos, inversiones público-privadas conjuntas con una deuda diferenciada o la titulización. Estos instrumentos estarían centrados en la movilización de inversión privada.

Consideraciones generales

11. En el conjunto de su cartera el FIDA puede ejercer funciones de intermediación en las asociaciones, en particular en las de carácter internacional, independientemente de si están centradas en nuevas tecnologías o en las relaciones financieras directas entre instancias. La tecnología puede prestar apoyo a los bancos públicos de desarrollo en aspectos críticos como el seguimiento de la cartera y la vigilancia del desempeño, algo que ya practica la mayoría de los bancos que forman parte de la Plataforma de Bancos Públicos de Desarrollo Agrícola. La intermediación en las asociaciones financieras también puede afianzar el papel del FIDA como depositario de financiación aunque no le corresponda una participación financiera directa.
12. Los propios bancos públicos de desarrollo mencionan la financiación de la resiliencia al clima como principal déficit de financiación, lo cual es indicio de que estos bancos formulan la demanda de este tipo de financiación al por menor y, en consecuencia, la necesidad de financiación adicional, así como de la estrategia en evolución de dichos bancos a efectos de incorporar en sus operaciones los temas del medio ambiente y las cuestiones relacionadas con el clima. El FIDA puede cumplir una función esencial en este proceso partiendo de su experiencia en este ámbito para ayudar a los bancos públicos de desarrollo a destinar una parte cada vez mayor de sus carteras a cuestiones sociales, ambientales y climáticas pertinentes.