Descargar
Tenga en cuenta

Cuando nos lea, tenga siempre presente que el contenido de nuestros artículos, así como los análisis y conclusiones que de ellos se derivan, son exclusiva responsabilidad de sus autores. El material divulgado en nuestra revista ESPE no compromete ni representa la opinión del Banco de la República ni la de su Junta Directiva.

Autor o Editor
José Antonio Ocampo
Paola Arias
Juan David Torres

En la revista *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)* divulgamos los resultados y las propuestas de política que surgen de investigaciones académicas realizadas en el Banco de la República. Para nosotros es importante que ustedes puedan acceder a los resultados de investigaciones sobre la economía colombiana o temas de importancia para ella, con énfasis en evaluaciones empíricas y/o de relevancia para la conducción de la política económica.

Cuando nos lea, tenga siempre presente que el contenido de nuestros artículos, así como los análisis y conclusiones que de ellos se derivan, son exclusiva responsabilidad de sus autores. El material divulgado en nuestra revista ESPE no compromete ni representa la opinión del Banco de la República ni la de su Junta Directiva.

Las opiniones, errores u omisiones de los autores son su responsabilidad, por lo que no reflejan las del Banco de la República ni la de su Junta Directiva.

En Colombia los bancos nacionales de desarrollo (BND) están organizados como un sistema de cuatro (inicialmente cinco) instituciones especializadas. Este sistema fue adoptado durante las reformas de mercado de comienzos de los años noventa, las cuales eliminaron las funciones de fomento del banco central, liberalizaron al sector financiero y privatizaron los bancos públicos, con excepción del Banco Agrario, pero mantuvieron el sistema de bancos de desarrollo. La participación en términos de tamaño de la economía de dos de estas entidades, Findeter y Finagro, ha crecido o se ha mantenido constante, mientras que la de las otras dos, Bancóldex (incluido el IFI, al cual absorbió) y la FDN (anteriormente FEN), se ha reducido. No obstante, la FDN, después de su reestructuración reciente, se encuentra en un dinámico proceso de crecimiento.

Este ensayo explora cinco áreas de acción en las cuales los BND deben actuar para superar fallas de mercado, entre las cuales se encuentran el financiamiento contracíclico, el desarrollo de la infraestructura (financiamiento de largo plazo), la inclusión financiera, el fomento a la innovación y el cambio estructural, y las finanzas verdes.

En cuanto al financiamiento contracíclico, esta función se ha realizado de forma muy limitada. La cartera de los BND ha tendido a crecer a ritmos más moderados durante los auges crediticios, pero no ha aumentado en forma significativa durante las crisis.

Con respecto a la segunda función, la novedad más importante ha sido la reestructuración de la FDN con el desarrollo de infraestructura como foco estratégico. La FDN busca servir como catalizador de la inversión y fuente de financiamiento de proyectos de infraestructura desarrollados como asociaciones público-privadas, en particular el programa de concesiones viales de cuarta generación 4G. Sin embargo, enfrenta importantes retos para movilizar los recursos de otros inversionistas y bancos. Deberá ampliar su foco de acción, como ha comenzado a hacerlo, hacia proyectos de energías renovables o de infraestructura y renovación urbana, aunque evitando entrar en competencia con Findeter.

Por su parte, Findeter, el banco especializado en la promoción de la infraestructura urbana y regional, ha sido el más activo desde el cambio de siglo. Ha sido fundamental en la ejecución de programas públicos con un fuerte componente regional en servicios sociales, transporte, vivienda, y agua y saneamiento.

Dos bancos, Bancóldex y Finagro, son activos en inclusión financiera. En cuanto al primero, más de la mitad de sus desembolsos en 2017 fueron para las mipymes; además, administra el programa de política de inclusión financiera del país, Banca de las Oportunidades. El segundo destina una gran proporción de los créditos de redescuento a medianos y grandes productores agropecuarios. Uno de sus retos es cómo hacer que los créditos sustitutivos no agoten los títulos de desarrollo agropecuario (TDA) destinados a pequeños productores. Para ello, convendría adoptar la propuesta de la Misión para la Transformación del Campo de destinar el crédito dirigido exclusivamente a dos objetivos: promover la inclusión financiera y fomentar la inversión en el campo de todo tipo de productores.

Entre las actividades tradicionales de Bancóldex se encuentra el fomento de la innovación y el cambio estructural, pero estas actividades no han recibido la atención necesaria. Uno de los principales instrumentos del Gobierno en esta área es el programa iNNpulsa, el cual Bancóldex administró hasta el año pasado, pero luego cedió a su fiduciaria. Con excepción de la inclusión financiera, es necesario que las funciones de esta entidad sean definidas con toda claridad, con un importante énfasis en el fomento de la innovación, y no cambien dependiendo de quién la presida.

En cuanto a las finanzas verdes, todos los BND han sido incorporados en las políticas de crecimiento verde impulsadas por el gobierno nacional. Para evitar conflictos en este campo, es necesario una mayor coordinación entre ellos para que los proyectos que apoyen se complementen. Si bien el apalancamiento de estas inversiones es reciente, Bancóldex y Findeter han realizado ya una labor importante en términos de apoyo financiero, no financiero y de liderazgo, asumido en el marco del Protocolo Verde. Finagro debe ser mucho más activo en este campo, especialmente en cuanto al buen uso del suelo y la reforestación.

En la actualidad existe el mayor apoyo al papel de los BND desde las reformas de mercado de comienzos de los años noventa. En consecuencia, el gobierno nacional debería mantener este sistema, permitiendo que los bancos continúen operando con políticas claras, definidas bajo su orientación. Es crucial, sin embargo, que operen como un *sistema* y, por tanto, interactúen y coordinen sus actividades, en especial en áreas en donde el mandato de dos bancos o más se cruza. En la actualidad no existe un mecanismo institucional de coordinación, el cual debería, por tanto, crearse.

También, los bancos deben intercambiar en forma activa experiencias en materia de fondeo, en particular para garantizar que los programas de financiación sean razonables en términos de costos y consistentes con un

sector financiero más competitivo. Tanto o más importante es el apoyo mutuo para desarrollar nuevos instrumentos, en especial la promoción de fondos de capital privado y de deuda, así como sistemas de garantías a la inversión. Además, es crucial que aumente el tamaño del sistema, al menos a los niveles de comienzos de los años noventa, y que los BND cumplan un papel contracíclico más activo cuando sea necesario. Aunque en materia de supervisión la práctica actual debe mantenerse, sería conveniente desarrollar una regulación más específica para las operaciones de redescuento, ya que enfrentan riesgos muy distintos a los del financiamiento de primer piso.