

**Los pequeños *players* en la nueva  
arquitectura financiera regional e  
internacional**

## **Resumen**

El objetivo general de este trabajo es el de investigar cuáles son los desafíos y oportunidades que enfrentan los Bancos Subregionales de Desarrollo (BSRDs) en un entorno global cambiante. Particularmente interesa indagar sobre: 1) las características y tendencias en la operación y financiación de “bienes públicos regionales” (RPGs, por sus siglas en inglés) en el continente Americano y; 2) el papel de estas instituciones subregionales en la construcción de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) e Internacional (NAFI).

Para ello, se toman como ejemplos de BSRDs al Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), a la Corporación Andina de Fomento (CAF), y al Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (Fonplata). Estos BSRDs financian diferentes rubros de infraestructura de transportes (*e.g.* carreteras y puentes) y emprendimientos clásicos como saneamiento de aguas y generación de energía. La selección de estos casos permite extraer conclusiones interesantes para la redefinición de sus objetivos, a la vez que se reconocen sus diferencias de operación y se busca un balance entre la diversidad de los mandatos constitutivos, así como entre estrategias e instrumentos financieros que logran que la banca de desarrollo realice sus tareas encomendadas.

El interés por el presente tema de investigación está motivado por el desinterés que la literatura especializada ha prestado al estudio de los Bancos Subregionales de Desarrollo (BSRDs). Estos se han concentrado en el estudio de los Bancos Multilateral de Desarrollo (BMDs), como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, recientemente los BSRDs han comenzado a ser reconocidos internacionalmente por su dinamismo e influencia, debido al aumento de los recursos que moviliza (Birdsall, 2001; Griffith-Jones y Ocampo, 2010) y a la búsqueda de alternativas de financiamiento

propias que, tras el ascenso de gobiernos progresistas en la región, han contribuido a su crecimiento y dinamismo (Gudynas, 2008; Sagasti, 2002).

Los BSRDs son intermediarios financieros de carácter internacional que, si bien comparte muchas de las características de los BMDs (Mácsik, 2010; Sagasti, 2002), a diferencia de éstos tanto las autoridades como el proceso de toma de decisiones están en manos de los gobiernos de la región; de ahí su carácter de banca subregional. Además, dadas las necesidades tan propias y específicas de las regiones, muestra una especialización, comúnmente hacia el financiamiento de infraestructura.

En América Latina y el Caribe (ALyC) los BSRDs empezaron a surgir en los 60s, acompañando a las políticas de integración económica durante los procesos de regionalismo cerrado de la época; al mismo tiempo en que se enfrentaban colectivamente problemas derivados de la ineficiencia financiera y la escasez de ahorro en la región (Titelman, 2002; Maldonado, 2003). Con el advenimiento de procesos de regionalismo abierto a fines de los 80s y primera mitad de los 90s, los BSRDs cambiaron su cartera de financiamiento hacia emprendimientos de alto impacto económico, social y ambiental.

Los ajustes a la arquitectura financiera regional de la época implicaron poner en práctica medidas *macroprudenciales* que permitieron a estas instituciones hacer frente a los problemas de liquidez de la reciente crisis financiera global de 2008-09. Por lo que los BSRDs en el continente Americano han podido desempeñar un papel que, directa o indirectamente, influye sobre el amplio campo de la integración regional, la gobernanza global y el sistema financiero subregional. La fortaleza de sus operaciones crediticias y la visión con la cual emprendieron la regulación financiera en la región permiten perfilar su desempeño hacia la consolidación de una Nueva Arquitectura Financiera

Regional (NAFR) y posicionarse como actores claves en la construcción de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI).

En ese plano, las capacidades de los BSRDs dependen en mucho de los volúmenes de financiamiento disponibles. Por ello varios autores han argumentado sobre la importancia de fortalecer a estas instituciones ya que, por una parte, complementan a las instituciones globales y, por la otra, proveen “bienes públicos” que hoy en día no se encuentran disponibles en el sistema financiero internacional ni en las instituciones financieras de carácter global (Culpeper, 2006; Ocampo, 2002a y 2002b; Mistry, 1999; CEPAL, 2002a y 2002b; Agosin, 2001).

Ya en el año 2002, la Cumbre de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre Financiamiento al Desarrollo (Gurria & Volcker; 2001; Birdsall, 2001; Griffith-Jones & Ocampo, 2010), había dejado claro que el modelo de financiamiento para el desarrollo en el siglo XXI requería de la presencia de un *club* prestatario, donde todos los países miembros de un BMD fuesen también deudores. Ello terminaba con el debate, sin lugar a dudas, de que un nuevo modelo subregional de financiamiento al desarrollo trabajase sin la influencia y auspicio de los “grandes *players*” de la BMD, como el Banco Mundial (BM) y/o algún otro banco de ésta estructura; por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que opera en América Latina y el Caribe (ALyC).

Esta estrategia ha adquirido relevancia y mayor sentido después de la crisis financiera internacional de 2008-09 (*i.e.* crisis hipotecaria estadounidense y crisis de la deuda europea) que tuvo repercusiones negativas en la economía global. Este contexto internacional, de acuerdo con Wray (2009) y Titelman & Carvallo (2015), puso de manifiesto la inoperatividad de la estructura del Sistema Financiero Internacional (SFI). Bajo este escenario los BMDs y particularmente los BSRDs se han asumido como

proveedores de financiamiento contra-cíclico y además están contribuyendo a reorganizar una Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) y/o redefinir sus objetivos hacia una participación mucho más activa de las economías regionales en el financiamiento del desarrollo (Titelman & Carvallo, 2015; Titelman & Uthoff, 2004; Ocampo, 2004).

Si bien en crisis anteriores esta acción contra-cíclica no había sido tan clara en todos los casos, esta última crisis ha subrayado la necesidad de que los bancos de desarrollo asuman dicha función como componente sustantivo de su agenda (Titelman & Carvallo, 2015). Es por ello que Sagasti (2002), Titelman (2004) y Rodríguez & Rodríguez (2012) abogan por un cambio de perspectiva, lo que implica desplazar la atención que normalmente se le presta al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para enfocarla también en los (BSRDs).

Por ello resulta imprescindible conocer las características de la BSRD y cuestionarnos sobre el ¿Cómo operan los BSRDs? ¿Tienen los BSRDs analizados características comunes? ¿Cuál ha sido la evolución de su cartera de préstamos? ¿Presenta ésta una tendencia hacia la especialización? La **primera hipótesis de trabajo** argumenta que la característica operativa común de los BSRDs es la provisión de préstamos, sin embargo, a pesar de compartir una estructura financiera propia de la banca de desarrollo brindándoles una estructura de operación inicial homogénea, existen claras diferencias que le imprimen un sello característico a cada BSRD. Así a nivel país y a nivel sector de infraestructura se observan diferencias en el financiamiento de proyectos, las cuales están relacionadas con la naturaleza misma de los proyectos y sus costos, así como con las características estructurales de los países.

Ya que el actual contexto financiero nos obliga a cuestionarnos sobre el rol de los BSRDs en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) es necesario

analizar la estructura de ésta, la cual condiciona, de modo fundamental, el financiamiento del desarrollo, la estabilidad y la cooperación financiera en la región. En este sentido la **segunda hipótesis de trabajo** argumenta que la NAFI constituye un facilitador de las tareas de financiamiento de los BSRDs, así como de la estabilidad financiera en la región. Así, en la medida en que la NAFI es producto de la cooperación financiera internacional y promueve la regulación del sistema los BSRDs se fortalecen pues éstos llegaron a esta nueva fase de la regulación *macroprudencial* incluso antes que los “grandes *players*” de la BMD. Así los “pequeños *players*”, es decir, los BSRDs han estado implementando políticas contra-cíclicas incluso antes de la llegada de la crisis financiera mundial de 2008-09, de tal manera que la intermediación financiera que realizan en las regiones y subregiones ha sido un catalizador del desarrollo al proveer liquidez, capacidad técnica y conocimiento sobre las necesidades de la región en la atención de un problema concreto de financiamiento y han fortalecido su Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR).

Por ello, se busca conocer si ¿Puede la BSRD trabajar con un balance financiero flexible que le permita mantener su capacidad contra-cíclica en el actual contexto de inestabilidad financiera?, así como indagar sobre ¿Cuáles son las debilidades y potencialidades en el financiamiento de proyectos de infraestructura de los BSRDs? En respuesta a lo anterior la **tercera hipótesis de trabajo** sostiene que las recurrentes recapitalizaciones, la preservación de capital y la gestión de los ingresos de los BSRDs, que en conjunto le han permitido a los bancos una administración prudente de aversión al riesgo incluso en periodos de pre-crisis, las fortalece frente a otras instituciones financieras internacionales pese al bajo volumen de créditos que en términos comparativos manejan (pequeños vs grandes *players*). Esto permite fortalecer el balance entre la función financiera y de desarrollo e incluso de provisión de bienes públicos a

través de una política contra-cíclica y la creación de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR). En este escenario el reto continúa siendo la multilateralidad de las relaciones en las cuales los BSRDs operan.

Así, para comprobar estos argumentos la metodología diseñada tiene tres ejes de análisis: documental, estadístico y financiero. El documental permea toda la investigación para permitir una idea clara sobre la división del trabajo entre BSRDs en la región, así como una visión general de la operación, organización y evolución financiera de cada institución. Por su parte el análisis estadístico y financiero tiene el propósito de brindar un panorama general de la operatividad sectorial y financiera de los BSRDs. Para ello se dividió la metodología en dos etapas.

Así, para realizar un diagnóstico estadístico de la cartera de proyectos se construyó una base de datos de los proyectos financiados por cada BSRD, analizada al cierre del 2013. En su construcción se recurrió a los informes y reportes de proyectos y se procesó la información con el apoyo del software *Social Package for Social Science* (SPSS). Mientras que para el análisis financiero se construyó una serie de tiempo del periodo 2000-11 de los estados financieros sobre la cual se analizan cuestiones de solvencia y riesgo, así como gestión de ingresos.

Así en los últimos años el Sistema Financiero Internacional (SFI) ha experimentado cambios importantes que han obligado a las instituciones multilaterales, como la banca de desarrollo, a revisar su papel en el sistema financiero global. En este escenario los BSRDs, que se habían mantenido trabajando en el financiamiento de proyectos de infraestructura, por la especialización producto de las oleadas de regionalismo e integración económica tanto en Norteamérica como en Suramérica, enfrentaron la crisis financiera global con mayor fortaleza en su posición financiera y capacidad de asumir riesgos. Su experiencia regional en el manejo de crisis estructurales

y el conocimiento de las necesidades de la región complementaron a su manejo financiero para ofrecer préstamos contra-cíclicos en un periodo en que los recursos privados y multilaterales internacionales escaseaban.

De ahí que la atención se haya vuelto hacia los BSRDs que operan en la región de América Latina y el Caribe; y particularmente de aquellos de Norteamérica y Suramérica, en el caso del presente estudio. Además el desempeño de éstos ha reavivado el interés de otras regiones por fortalecer su arquitectura financiera regional, como ha sido el caso de los BRICS con el reciente anuncio del Nuevo Banco del Desarrollo (NBD) **y del Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC)**; y en Asia con el recientemente anunciado *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) y la reestructuración del ya formado Banco Asiático de Desarrollo (AsDB, por sus siglas en inglés).

Entre las conclusiones más importantes de la investigación destacan:

- 1) La característica operativa principal de los BSRDs es la provisión de préstamos, sin embargo existe una tendencia de los BSRDs a especializarse en el financiamiento de infraestructura.
- 2) No obstante, pese a compartir una estructura financiera propia de la banca de desarrollo, los BSRDs analizados presentan claras diferencias en función de la naturaleza misma de los proyectos y sus costos, así como con las características estructurales de los países.
- 3) Los BSRDs han llegado mejor posicionados al periodo de pos-crisis financiera global, ya que han adoptado una regulación *macroprudencial* desde el periodo de pre-crisis. Lo anterior les ha permitido aplicar una política contra-cíclica a través de los préstamos que otorga a los países de la región donde opera.

- 4) La intermediación financiera que realizan los BSRDs en las regiones y subregiones ha sido un catalizador del desarrollo al proveer liquidez, capacidad técnica y conocimiento sobre las necesidades de la región en la atención de un problema concreto de financiamiento.
- 5) En la medida en que los BSRDs estudiados, adoptaron medidas “prudentes” empezaron a construir una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR), por lo que en la construcción de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) constituyen una pieza clave que cuenta con la experiencia suficiente y la liquidez que respaldan sus operaciones crediticias.
- 6) Las recurrentes recapitalizaciones, la preservación de capital y la gestión de los ingresos de los BSRDs, le han permitido una administración prudente de la aversión al riesgo. Esta estrategia los fortalece frente a otras instituciones financieras internacionales que manejan incluso mayores volúmenes de recursos (pequeños vs grandes *players*).
- 7) Una administración prudente de la aversión al riesgo le ha permitido a los BSRDs fortalecer el balance entre la función financiera y de desarrollo e incluso de provisión de bienes públicos a través de una política contra-cíclica y la creación de una nueva arquitectura financiera regional (NAFR).

Las conclusiones que aquí se presentan provienen de un trabajo de investigación que se estructura en siete apartados. El primero de ellos incluye la introducción. En el capítulo 2 se discute sobre la construcción de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) y las normas financieras internacionales que rigen el financiamiento al desarrollo. En el capítulo 3 se exponen las características y funciones de los Bancos

Multilaterales de Desarrollo (BMDs), conocidos como los “grandes *players*”, y los Bancos Subregionales de Desarrollo (BSRDs), es decir, los “pequeños *players*”.

En el capítulo 4 se describe la metodología, la cual consta de la construcción de la base de datos por proyecto financiado de los BSRDs y de dos fases de análisis: una estadística y otra financiera. En el capítulo 5 se presentan los resultados del análisis estadístico por tipo de banca y se establecen comparaciones de la cartera de proyectos al cierre del año 2013. El análisis financiero se presenta en el capítulo 6, en donde se da cuenta de la evolución y desempeño financiero de cada BSRD en el periodo 2000-2011. Las conclusiones se presentan en el último apartado de la investigación.