Guillermo Fernández de Soto*

RETOS E INTERESES ESTRATÉGICOS DE LOS BANCOS DE DESARROI EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DESDE LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La sociedad y la economía global atraviesan una etapa de transición, donde se requiere de una actualización de las instituciones internacionales, así como de la modernización de instituciones eficaces para mantener la paz y la seguridad internacional en el mundo y facilitar el progreso económico. La banca de desarrollo no escapa de esa revisión necesaria. La Corporación Andina de Fomento (CAF) es un claro ejemplo de la importancia de conocer la situación global, las características regionales, las necesidades y los retos mundiales para adaptar la institución y contribuir de forma eficiente con el crecimiento sostenido y sostenible, y en consecuencia promover la integración regional de América Latina y el Caribe.

Palabras clave: orden económico internacional, productividad, retos estructurales. Clasificación JEL: F02, O4, N26.

Introducción

Las funciones y la organización operativa de la banca de desarrollo han evolucionado a lo largo de la historia desde sus inicios en el Siglo XIX. El modelo original ha ido adaptándose a las necesidades de la sociedad, lo cual ha hecho surgir iniciativas y modelos institucionales nacionales, regionales y supranacionales, en respuesta a las nuevas realidades geopolíticas, sociales y económicas que se presentan.

Su función tradicional, de instrumento para solventar fallos de mercado que podrían dejar proyectos beneficiosos sin financiación, se ha mantenido en el tiempo (Bruck, 1998 y Yeyati, Micco y Panizza, 2004). Sin embargo, a diferencia de la banca tradicional, la banca de desarrollo no solo tiene el rol de servir de fuente de financiación catalítica y anticíclica, sino que

^{*} Director Representante de la Oficina para Europa de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Banco de Desarrollo de América Latina.

contribuye al desarrollo del conocimiento especializado y a la promoción y aplicación de mejores prácticas (García, 2014).

El mundo ha venido evolucionando de forma acelerada y las instituciones multilaterales encargadas de mantener la paz, la seguridad global y velar por el buen funcionamiento de la economía, deben adaptarse a esta transformación. Esta nueva realidad nos lleva a replantear el rol de estos organismos multilaterales para que puedan dar solución a la problemática política, económica y social que se presenta hoy en día. La banca de desarrollo no escapa de esta necesidad.

En el caso específico de América Latina y el Caribe, la actual coyuntura refleja la necesidad de avanzar en las reformas estructurales pendientes que impulsen el crecimiento sostenido y sostenible de la región. Resulta indispensable entonces que la banca de desarrollo alinee sus propósitos y objetivos para contribuir a la reducción de las brechas existentes, utilizando la canalización de recursos financieros y acciones de tipo cualitativo para alcanzar la transformación productiva, y aumentar la productividad y la competitividad que permita la inserción internacional eficiente de la región (García, 2014)

2. La importancia de la banca de desarrollo

El sistema financiero y su buen funcionamiento es un factor fundamental para el desarrollo económico, al servir como instrumento de identificación de inversiones rentables, como canal de intermediación de recursos hacia actividades productivas y como instancia de administración de riesgos.

Sin embargo, estas funciones esenciales no se cumplen en todos los casos. El nivel de riesgo y exposición y los periodos de maduración elevados, entre otros factores, pueden ocasionar que proyectos rentables, considerados como socialmente importantes, no encuentren fuentes de financiación que permitan la viabilidad de los mismos. La banca de desarrollo surge inicialmente como mecanismo para aliviar la escasez de financiación

en estos casos, complementando de esta forma el proceso de intermediación financiera de la banca comercial y de otras instituciones privadas, corrigiendo los fallos de mercado, Esquema 1 (Sánchez, 2001).

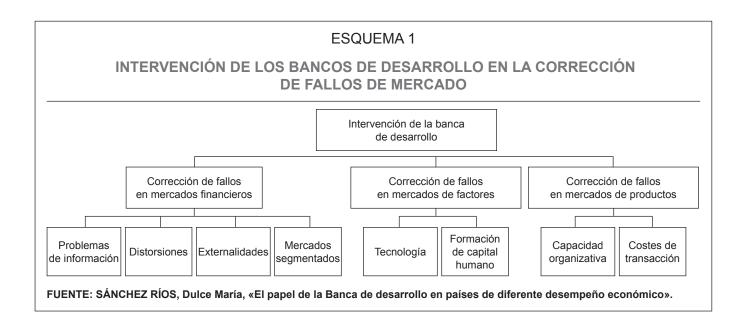
Existen diferentes visiones sobre la importancia y el objetivo de la banca de desarrollo. Algunos analistas consideran que la banca de desarrollo es una herramienta importante para aliviar las necesidades de financiación cuando el flujo de crédito escasea y permite que se lleven a cabo inversiones productivas que de otra forma no hubiesen ocurrido; otros la ven como un instrumento que otorga financiación barata a las empresas aliadas o posicionadas políticamente que podrían obtener el crédito con los mecanismos tradicionales, pero que obtienen condiciones más ventajosas por esta vía (Lazzarini, Musacchio, Bandeira de Mello y Marcon, 2011).

Independientemente de la diversidad de visiones respecto a su funcionamiento y eficiencia, es innegable que la banca de desarrollo ha jugado, y actualmente juega, un papel fundamental en el desarrollo de la economía nacional, regional y global.

La historia de la banca de desarrollo se remonta a la época de la revolución industrial, cuando en el Siglo XIX, primeramente en Francia y luego en Alemania e Italia, se crearon bancos «industriales o de crédito» para apoyar el proceso de industrialización. En Estados Unidos, por su parte, la función principal era la de proveer financiación de largo plazo para inversiones o proyectos en nuevas áreas de producción con prometedores beneficios, como la construcción de ferrocarriles.

Durante el mismo período, en algunos países en desarrollo también surgieron este tipo de bancos. En México, por ejemplo, se creó en 1821 el Banco de Avio, que financió la creación del ferrocarril Norte-Sur y participó en la financiación de las manufacturas de algodón, hierro, seda, lana y papel, y préstamos para traer maquinarias producidas en Europa (UN-DESA, 2005).

La evolución de la sociedad y de la economía global llevó a que la banca de desarrollo evolucionara, y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, se creó el



Banco Mundial (BM), antiguo Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que buscaba ayudar con la reactivación de las economías afectadas por la guerra, así como contribuir al desarrollo económico de países en vías de desarrollo. Con el tiempo se creó la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), como parte del grupo del Banco Mundial que trabaja con el sector privado.

Pero el sistema bancario de desarrollo de una economía puede abarcar gran variedad de entidades y mecanismos, que incluyen a los bancos propiamente dichos, corporaciones financieras, organismos canalizadores de fondos de ayuda al desarrollo económico y social, fondos dotados o no de personalidad jurídica propia, áreas especializadas de bancos centrales, etc. (Rommel, 1993).

Las necesidades financieras específicas, tanto del sector público como del sector privado en América Latina, dieron paso a la creación de diversas instituciones. En primer lugar, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, que con una estructura basada en prestamistas y prestatarios ha trabajado y continúa trabajando por reducir la pobreza y fomentar un crecimiento sostenible y duradero en América Latina y

el Caribe, y se ha convertido en uno de los bancos regionales de desarrollo más grandes del mundo.

A la creación del BID le siguieron instituciones como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1961, la CAF en 1968, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (FONPLATA) ambos en 1969 (García, 2014).

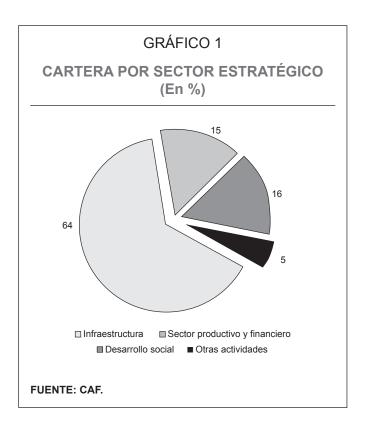
3. Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo de América Latina

En 1970, y con el objetivo de promover la integración de sus países miembros sirviendo de instrumento de financiación, inicia operaciones la CAF, constituida en 1968 por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Desde su constitución, la región ha atravesado crisis de distintas dimensiones, y la CAF-banco de desarro-llo de América Latina ha estado presente para ayudar a la región a capitalizar la época de bonanza y contribuir cuando los flujos crediticios escasean.

Por sus características particulares y por su evolución y trayectoria, la CAF es un ejemplo interesante de

CUADRO 1		
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CAF, 1990-2015		
1990	2000	2015
Países (5): Bolivia Colombia Ecuador Perú Venezuela	Países (16): Bolivia Colombia Ecuador Perú Venezuela Argentina Brasil Panamá Paraguay Uruguay Costa Rica Chile Jamaica México Rep. Dominicana Trinidad y Tobago	Países (19): Bolivia Colombia Ecuador Perú Venezuela Argentina Brasil Panamá Paraguay Uruguay Costa Rica Chile Jamaica México Rep. Dominicana Trinidad y Tobago Barbados España Portugal



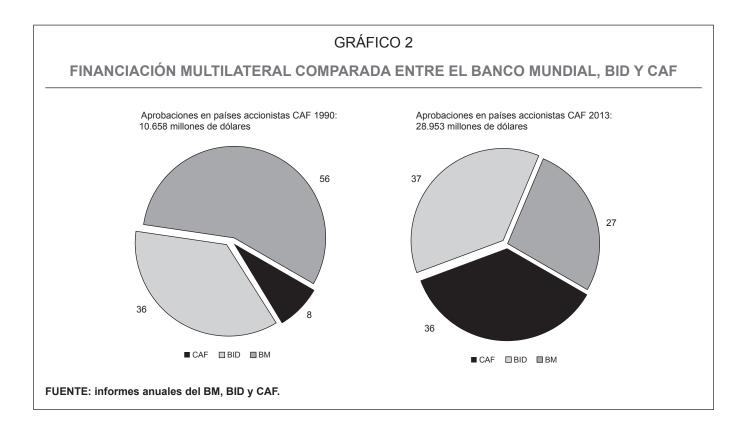
una institución de desarrollo regional, que ha pasado de ser una pequeña institución andina a banco de desarrollo de América Latina. Compuesto por 19 países accionistas y 14 bancos privados de la región (Cuadro 1), moviliza recursos de los mercados internacionales hacia América Latina y el Caribe con la finalidad de proveer múltiples servicios bancarios a clientes públicos y privados en sus países miembros, y así promover la integración regional y el desarrollo sostenible. La presencia de España y Portugal como accionistas de la institución le otorgan un carácter iberoamericano, con un amplio espacio de actuación.

El crecimiento de la institución ha sido exponencial. Inició operaciones con un capital autorizado de 100.000.000 de dólares y 25.000.000 de capital suscrito, y tras la aprobación en el directorio de 2015, el capital autorizado asciende a 15.000 millones de dólares y el patrimonio neto alcanza los 8.763 millones. Asimismo, los activos de la institución pasaron de

160.000.000 de dólares en sus inicios a 30.494 millones en la actualidad.

El crecimiento de la institución también se observa a nivel operativo. Entre 1970 y 1980 la institución aprobó operaciones por un valor total de 600.000.000 de dólares, 60.000.000 al año en promedio. Entre 2008 y 2014 la institución aprobó 71.191 millones de dólares, 10.170 millones al año en promedio.

Además, la institución ha ido avanzando y evolucionando con las necesidades de la región y se ha reorganizado internamente para poder atender, de la forma más eficiente posible, cada una de las áreas de acción en las que se requiere su apoyo a nivel regional. A comienzos de los años noventa, el 40 por 100 de la cartera de préstamos iba dirigido a operaciones de financiación del comercio y el 60 por 100 a programas y proyectos. En la actualidad, más del 90 por 100 de la cartera corresponde a la financiación de programas y proyectos de infraestructura, energía, desarrollo



social, medio ambiente, desarrollo de los mercados de capital y sistemas financieros, y de apoyo a las actividades industriales, mineras, de turismo y de fortalecimiento institucional (Gráfico 1).

La institución se ha convertido en una de las principales fuentes de financiación multilateral en la región (Gráfico 2), siendo el principal financiador en temas energéticos, al destinar más de 12.900 millones de dólares a este sector entre 2000 y 2013, y uno de los principales en materia de infraestructuras, destinando más de 36.300 millones de dólares durante el mismo período (Gráfico 3).

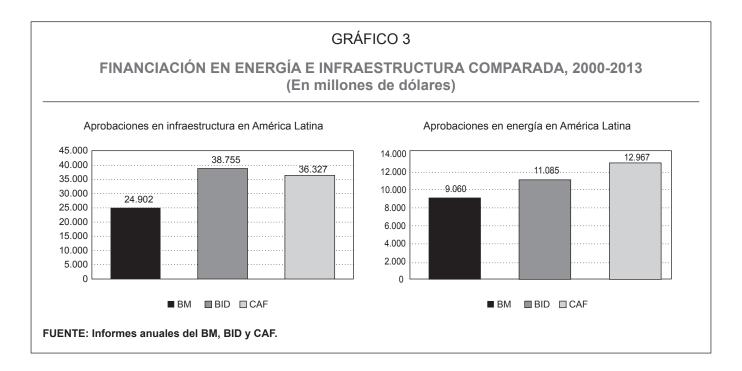
La solidez financiera de la institución le ha permitido mejorar su calidad crediticia a lo largo de los años, incluso en tiempos de crisis. En la actualidad cuenta con una calificación crediticia de AA-, según las principales agencias calificadoras (Gráfico 4).

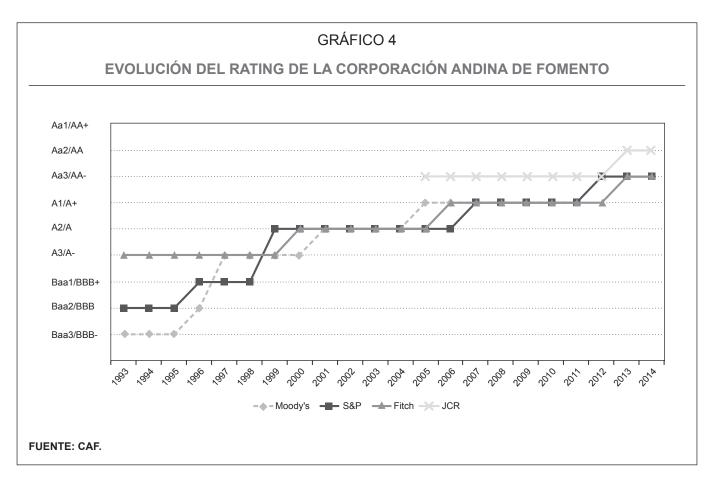
El interés mostrado hacia la CAF por otros países que buscan crear sus propias instituciones demuestra el atractivo de su estructura y modelo de actuación. La CAF, a diferencia de otras instituciones, no diferencia entre países donantes y receptores; todos los accionistas de la institución se benefician de su participación y además son considerados como AAA para el banco, independientemente de la calificación que tengan en los mercados internacionales.

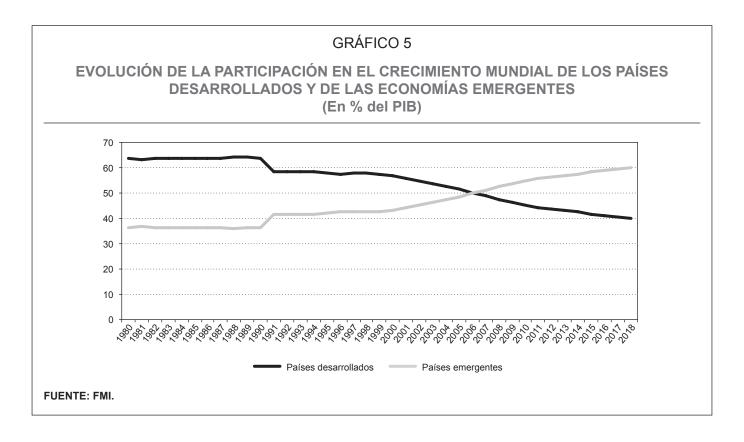
Las características y la estructura funcional de la institución le permiten tener un alto nivel de agilidad y flexibilidad a la hora de actuar, en comparación con otras instituciones multilaterales. Pero, sin embargo, necesita readaptarse constantemente, al estar vinculada a una región cambiante y fuertemente ligada al comportamiento del entorno global.

La necesidad de readaptar las instituciones multilaterales a la nueva realidad global

El mundo de hoy es muy distinto al de hace siete décadas. Por ello, las instituciones multilaterales que







se crearon después de la Segunda Guerra Mundial: las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, que guiaron la operativa mundial y velaron por la seguridad y el desarrollo global de los últimos 70 años, deben ajustarse y readaptarse para seguir cumpliendo sus objetivos fundacionales y atender de forma eficiente los nuevos retos y problemas que enfrenta la sociedad. Las economías emergentes han alcanzado un nivel de desarrollo y crecimiento similar al de las economías avanzadas (Gráfico 5), y demandan mayor presencia en los centros de poder y en la toma de decisiones globales. En este sentido, un replanteamiento de las funciones y los alcances en las instancias de decisión es necesario.

La realidad es que, pese a que las instituciones han ido avanzando a lo largo del tiempo y se han ido adaptando a las necesidades globales, algunos de los cambios necesarios para equilibrar el poder de decisión de las economías emergentes no se han puesto en marcha, lo cual ha motivado que se creen instituciones multilaterales donde su participación y vinculación en la toma de decisiones es superior. Observamos una variedad de ejemplos en este sentido, como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB).

La posición respecto a la creación de estas y otras nuevas instituciones es diversa, pero en general puede considerarse positivo que acuerdos que anteriormente se hacían de forma bilateral, a través de estas instituciones, vayan a hacerse con normas y regulaciones más alineadas a los estándares internacionales y que, por lo tanto, generarán unas mayores garantías para las partes vinculadas en el acuerdo.

La reciente decisión de Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España de participar como socios fundadores del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, lejos de ser vista como una amenaza, es un extraordinario conductor de un cambio indispensable en las instituciones multilaterales existentes. Se requiere un ordenamiento mundial más equitativo y elocuente si queremos tener instituciones que estén capacitadas para preservar la paz eficazmente, y promover el desarrollo y el crecimiento económico global.

Retos de la banca de desarrollo. Una mirada desde la CAF

El nuevo ciclo económico y la conformación del orden mundial traen oportunidades e importantes retos para el desarrollo de la banca multilateral. La CAF busca aprovechar las oportunidades y superar los desafíos para continuar siendo una institución eficiente, competitiva y diligente, como lo ha sido a lo largo de su historia.

En este sentido, comprender los principales retos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe es un factor fundamental para definir, adecuadamente, los principales objetivos de la institución y su modelo de actuación en el futuro.

Tras una década de crecimiento, donde la región mantuvo tasas promedio de 3,9 por 100 anual, las condiciones externas favorables que guiaron el buen desempeño regional se han modificado, y el nuevo ciclo requiere que se realicen sin letargo las inversiones en aquellas áreas que afectan a la productividad y competitividad de la región, para poder atender adecuadamente las expectativas de la nueva y creciente clase media, y consolidar los avances realizados en materia de pobreza e indigencia. Los recursos disponibles son limitados, por lo que es crucial enfocarse en aquellos sectores que pueden generar un mayor impacto positivo, como por ejemplo infraestructuras, educación o innovación.

América Latina necesita avanzar en la transformación productiva a través de un cambio de modelo; de uno basado en ventajas comparativas, a uno sustentado

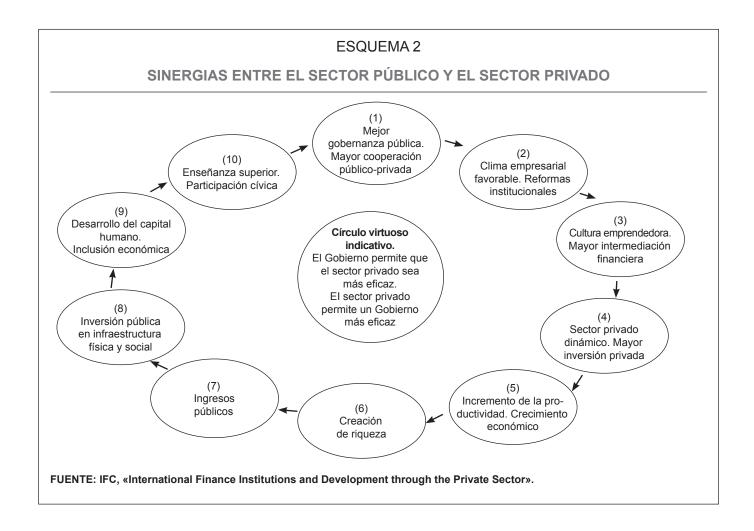
por ventajas competitivas que permita la diversificación de las exportaciones con mayor valor agregado, a nivel tanto regional como global (García, 2014). El desarrollo de las infraestructuras, los avances en materia de educación y del desarrollo del ecosistema de innovación, son elementos clave para avanzar en este asunto, en los que la región tiene delicadas deficiencias.

Progresar en dichas áreas para alcanzar un crecimiento sostenido y sostenible requiere que se profundice en las tareas pendientes, con la implicación e interacción, no solo de la banca multilateral, sino también del sector público y privado (Esquema 2). Promover entonces la relación entre sectores y el desarrollo del sector privado, que genera el 90 por 100 de la actividad económica y emplea a nueve de cada diez latinoamericanos, es fundamental (Moreno, 2014).

La importancia del sector privado en el desarrollo es creciente. Entre 1990 y 2010, la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo al sector privado se multiplicó por diez, pasando de apenas 4 billones de dólares, a más de 40 billones de dólares al año (Bretton Woods Project, 2010).

Las empresas son un factor propulsor de progreso por su rol de provisión de servicios, la creación de puestos de trabajos productivos y de calidad, y por la generación de ingresos tributarios y la contribución a la gestión sostenible de los recursos naturales. También actúan como: motor de inversión, fuente de financiación, promotor de competitividad, capacitación y desarrollo de capital humano (López, 2010). Las pequeñas y medianas empresas representan una gran parte del sector privado en muchos países desarrollados y un porcentaje significativo de empleos.

Este es, por tanto, un importante motor de crecimiento y empleo sostenible, por lo que los bancos multilaterales de desarrollo están invirtiendo cada vez más en las entidades y proyectos privados en áreas insuficientemente atendidas, en las que normalmente el sector privado no participa de forma individual, porque no se ajusta a su estrategia en términos de riesgo, plazo y monto. En consecuencia, se generan fallos de mercado.



No todas las empresas o sectores tienen un efecto igual en el desarrollo, incluso algunos pueden tener consecuencias negativas. Por ello, es necesario que los bancos de desarrollo hagan un uso eficaz de sus recursos para asegurar que sus operaciones garanticen un máximo alcance y sirvan para reforzar estos mercados. La CAF busca centrar su contribución, junto a los esfuerzos nacionales, en actividades que garanticen su eficacia en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Es cierto que el crecimiento de diferentes tejidos productivos tendrá diversos efectos para el desarrollo. Por ejemplo, en muchos países el sector agrícola es el principal proveedor de bienes, trabajo y exportaciones. Su crecimiento sostenible puede tener una reacción en cadena de impacto en el resto de la economía.

El apoyo al sector privado debería, en la medida de lo posible, catalizar el progreso del mercado y la movilización de recursos. Los bancos de desarrollo pueden contribuir a la mejora del entorno normativo mediante la eliminación de barreras a la inversión privada, o a través de asesoramiento sobre políticas públicas y asistencia técnica. Asimismo, deben ayudar a los organismos nacionales y regionales existentes para fortalecer su capacidad institucional, por ejemplo, en su gobernanza y rendición de cuentas. En el corto plazo, potenciar el trabajo de la banca de desarrollo con el sector privado ayudaría a que las operaciones de

ambos actores tuvieran un mayor resultado en la reducción de la pobreza y el mantenimiento de un ambiente sano en los países en desarrollo.

Las pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe tienen una importancia clave en el tejido productivo regional. Aproximadamente, el 95 por 100 de las empresas son consideradas pymes, generan un 60 por 100 del empleo y representan más del 40 por 100 del producto interior bruto (PIB), siendo fundamental alinear la estrategia de la banca de desarrollo al progreso de este sector, el cual requiere de políticas holísticas para la mejora del sistema financiero en su capacidad de proveer fondos y para la evolución del sistema institucional que promueva las condiciones necesarias para el avance del tejido empresarial y del capital humano que permita captar profesionales preparados para las diversas tareas necesarias. Se requieren políticas conjuntas que generen las condiciones necesarias para su desarrollo y adecuado funcionamiento.

Sin embargo, el sector privado se enfrenta a importantes retos y restricciones que condicionan su capacidad de expansión y operación adecuada en la región. Según la encuesta realizada por el BM, el acceso a financiación, la baja calidad de las infraestructuras y un sistema institucional que no atrae a los inversores, son los principales obstáculos para el desarrollo del tejido empresarial en la región. La banca de desarrollo tiene como objetivo apoyar la superación de dichas deficiencias, con un marco de actuación amplio, no limitado a la provisión de recursos financieros, sino también con apoyos de tipo cualitativo. Existe un importante espacio para profundizar las relaciones entre la banca multilateral de desarrollo y el sector privado.

En la CAF consideramos que la capacidad de poder apoyar a la región exitosamente, dependerá en gran medida del manejo profesional, la solidez financiera, la fortaleza para la captación de recursos a escala global, así como de la facultad técnica e intelectual para promover en dichos países agendas de desarrollo de carácter integral. El conocimiento sobre la región y su evolución es una de las grandes fortalezas de la

institución. Por lo tanto, debe adaptarse a este nuevo entorno, tanto a nivel interno como en su provisión de productos y servicios de asistencia, para continuar apoyando el desarrollo económico y la integración regional en América Latina y el Caribe.

Muestra clara de que la institución avanza con las necesidades de la región, y se adapta a las condiciones globales, es su apoyo a la capitalización en las épocas de bonanza y que provee financiación en momentos de escasez. Pero más importante todavía es que su acción estratégica no se limita a proveer fondos. La generación e intercambio de conocimiento es otro pilar esencial de la institución. La creación de la red académica conecta estratégicamente a la CAF con algunos de los centros de pensamiento y de investigación más prestigiosos del mundo, como son: London School of Economics, la Universidad de Oxford, Science Po, la Universidad de Lisboa, la Universidad de Alcalá y la Universidad de Salamanca. Ello incrementa la presencia internacional de la CAF y permite generar sinergias con dichas instituciones para avanzar en su estrategia de convertirse en un centro de pensamiento líder sobre el desarrollo en la región, y contribuir activamente con la generación y difusión de conocimiento de temas de interés para América Latina.

El apoyo financiero, la asistencia técnica y la generación de conocimiento, son las principales herramientas que la institución utiliza para promover y lograr que la integración regional de América Latina y el Caribe sea una auténtica realidad.

Referencias bibliográficas

- [1] BRUCK, N. (1998). «The Role of Development Banks in the Twenty-First Century». *Journal of Emerging Markets*, vol. 3, pp.39-67. Boston.
- [2] GARCÍA, E. (2014). «Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: la experiencia de CAF». En DEVLIN, R.; ECHEVARRÍA, O. y MACHINEA, J.L (Eds.), *América Latina en una nueva era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias*, Edición Cero 1, pp. 83-84, Biblioteca del Congreso EE UU.
- [3] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (2011). «International Finance Institutions and Development through

- the Private Sector». A joint report of 31 Multilateral and Bilateral Development Finance Institutions, Washington D.C.
- [4] LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA DE MELLO, R. y MARCON, R. (2011). What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil 2002-2009. Harvard Business School. EE UU.
- [5] LÓPEZ MONTOYA, J. (2010). «La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos». *Perfil de Coyuntura Económica* nº 16, pp. 223-227, Universidad de Antioquía.
- [6] MORENO, L. A. (2014). «Los bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado: una alianza creciente». En DEVLIN, R.; ECHEVARRÍA, O. y MACHINEA J. L. (Eds.), América Latina en una nueva era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias. Edición Cero 1, pp. 83-84, Biblioteca del Congreso EE UU. Development Bank, Research Department.
- [7] ROMMEL ACEVEDO, F. de P. (1993). «La banca de desarrollo latinoamericana de los años noventa: nuevos conceptos de fomento y financiamiento». Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe, Nacional Financiera, pp.14, México.
- [8] SÁNCHEZ, D. M. (2001). «Importancia y papel de los bancos de desarrollo». El papel de la banca de desarrollo en países de diferente desempeño económico. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- [9] OFICINA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARRO-LLO, UN-DESA (2005). «Rethinking the Role of National Development Banks United Nations». *Background Document.* Department of Economic and Social Affairs.
- [10] YEYATI, E. L.; MICCO A. y PANIZZA U. (2004). «Should the Government Be in the Banking Business?» *The Role of State-owned and Development Banks*. Research working paper no 517. Inter-American Development Bank.