

Una introducción a las IFRs: Instituciones financieras regionales en América Latina

Por Eduardo Gudynas | 15 de julio de 2008

Durante varios años se ha prestado particular atención a las grandes instituciones financieras internacionales (IFIs), tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sus efectos en América Latina y en otros continentes eran notorios, abarcando desde el financiamiento de diferentes proyectos de infraestructura con alto impacto social y ambiental, al apoyo a la inversión privada, desde reformas en políticas sociales (como ha sucedido en salud y educación) a la condicionalidad que imponían a las estrategias nacionales de desarrollo.

Esa atención se centró en América Latina en tres IFIs: el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Actualmente la credibilidad y legitimidad de estas instituciones están muy erosionadas. Sus programas fueron el blanco de muchas críticas y objeto de campañas ciudadanas, generándose un consenso sobre sus serias limitaciones y los problemas que desencadenaban sus acciones. A su vez, muchos de estos organismos quedaron atrapados en sus propios errores de gestión (especialmente el FMI en el manejo de crisis financieras y el BM debido a las denuncias de corrupción en su seno).

Paralelamente, en América Latina tuvo lugar un cambio político sustantivo con la sucesiva aparición de gobiernos progresistas en varios países (particularmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela). En algunos de estos casos, estos nuevos gobiernos criticaron a algunas de aquellas IFIs, reconfiguraron sus relaciones con ellas, y comenzaron a buscar alternativas de financiamiento propias.

En ese contexto, poco a poco, se han fortalecido otros organismos financieros que son regionales, ya que se enfocan en América Latina, y cumplen papeles similares a las IFIs. Muchos de ellos son menos conocidos que las IFIs, sus acciones no siempre son evidentes, pero manejan enormes fondos y tienen una fuerte influencia. La mayor parte de estas nuevas instituciones son Latinoamericanas, y su conducción está en manos de los propios gobiernos del continente. Además, entre las novedades se observa que hay dos bancos nacionales que han pasado a desempeñar papeles muy importantes como financiadores a nivel continental.

Este conjunto de organizaciones representan Instituciones Financieras Regionales (IFRs). El propósito de este breve artículo es presentar este grupo, identificar sus integrantes y repasar algunas de sus principales características.

El conjunto de las IFRs

Las instituciones financieras regionales muestran varias particularidades que las distinguen de las IFIs convencionales. En primer lugar, son “regionales” en el sentido que enfocan y se estructuran para actuar en América Latina, o en subregiones a su interior. En segundo lugar, sus autoridades y el proceso de toma de decisiones están en manos de los gobiernos de la región. En tercer lugar, su enfoque primario se encuentra en financiamientos convencionales, tales como proyectos en infraestructura y energía, la expansión empresarial privada o la cooperación técnica.

Este conjunto incluye por lo menos a ocho instituciones: Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo de la Cuenca del Plata (Fonplata), Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Caribbean Development Bank (CDB), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y los bancos nacionales BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social) de Brasil, y BANDES (Banco de Desarrollo Económico y Social) de Venezuela. El Banco del Sur, que se encuentra actualmente en proceso de negociación, será parte de este conjunto cuando inicie sus operaciones. Finalmente, en sentido estricto el BID también posee varios atributos de una IFR. En las secciones que siguen se describen resumidamente algunos aspectos claves de estas instituciones.



Las grandes instituciones regionales

En la actualidad hay dos instituciones que tienen mandatos para operar a nivel continental: el Banco Latinoamericano de Exportaciones y el Fondo Latinoamericano de Reservas. Entretanto la Corporación Andina de Fomento en los hechos se está expandiendo a nuevas regiones.

El Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex) tiene cobertura continental. Creado en 1978 por iniciativa del gobierno de Panamá, logró la aprobación de los presidentes de los bancos centrales de los países latinoamericanos, aunque en la actualidad se desempeña bajo una operativa más similar a la de un banco privado. Se especializa en préstamos para exportaciones, financiamiento del comercio exterior e intermediación de fondos provistos por el BID. Actualmente la propiedad del Bladex está distribuida entre bancos centrales y agencias gubernamentales de 23 países de la región, algunos bancos internacionales e incluso fondos de inversión, lo que le convierte en una institución mixta. Su sede se encuentra en ciudad de Panamá, con una cartera de clientes muy diversificada (casi la mitad son empresas), y en 2007 desembolsó US\$8 mil millones en sus operaciones.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), fue creado en 1991 como una expansión del Fondo Andino de Reservas para poder ampliar su membresía. En la actualidad sus miembros son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, y su sede se ubica en Bogotá (Colombia). Sus objetivos son apoyar las balanzas de pagos de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros, contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras, y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) se fundó en 1966, pero sus actividades se lanzan en 1970, como un banco de promoción del desarrollo y de servicios financieros, tanto a clientes del sector privado como estatales. La corporación brinda préstamos, garantías y avales, así como otros servicios financieros. Desempeña un papel clave en recibir y encaminar flujos de capital provenientes de los grandes bancos de los países desarrollados.

Inicialmente la corporación se enfocó en los países andinos, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento en varias de esas naciones, superando tanto a BID como al BM. Entre 2002 y 2006, aportó a los países andinos casi \$12 mil millones de dólares (el 48 % del total de los fondos aprobados en esa región por agencias multilaterales). Pero ha ampliado su integración accionaria y su membresía, y actualmente está conformada por 17 países de América Latina y España, y 15 bancos privados de la región andina. Su sede principal se encuentra en Caracas, y mantiene oficina en varios otros países.

Actualmente la CAF tiene proyectos en ejecución en distintas zonas del continente. Se financian emprendimientos de infraestructura clásicos, como agua y saneamiento, a acciones para fortalecer regiones de frontera o uso de energías alternativas. La CAF se ha convertido en uno de los principales financiadores de la Iniciativa en Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que engloba un ambicioso conjunto de conexiones de transporte para promover la inserción exportadora de la región hacia los mercados globales. La cartera de préstamos no ha dejado de crecer en los últimos años, desde \$6.172 millones en 2003 a los US\$9.622 millones en 2007. Sus principales destinos en 2007 fueron 22,3 % en proyectos en Ecuador, 18,8 % para Perú, 17 % destinados a Colombia, y 15,3 % para Venezuela. Además, los préstamos actualmente son del más variado tipo y destino; incluso ha pasado a otorgar préstamos sectoriales para uso contingente (por ejemplo, un préstamo de US\$400 millones para el manejo de la deuda pública de Uruguay).

El BID también puede ser considerado como una IFR. Su campo de acción está centrado en los países de América Latina y el Caribe, financiando diversos emprendimientos estatales, pero también al sector privado. Pero un aspecto clave es que no está únicamente en manos latinoamericanas, ya que del total de 47 miembros, solamente 26 son naciones de esta región. En efecto, en el banco participan muchos países industrializados (como Estados Unidos, Canadá, varias naciones europeas, y hasta Japón), lo que juegan un papel determinante en la toma de decisiones.

Por otro lado, está muy avanzado el proceso de creación del llamado **Banco del Sur**. Esta proposición, apoyada calurosamente en especial por el gobierno venezolano, ha tenido varias marchas y contramarchas. En diciembre de 2007, en el encuentro presidencial realizado en Buenos Aires (Argentina), se firmó un acta de acuerdo

para su creación. Desde ese entonces está en discusión la estructura y financiamiento del banco, incluyendo el aporte de cada uno de los países miembros, el mecanismo de votación, y su forma de operación.

Bancos y fondos subregionales

Un grupo de IFRs se enfocan en subregiones específicas dentro de América Latina. En este grupo se encuentran dos bancos y un fondo.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), fue fundado en 1960 por cinco países centroamericanos. Sus objetivos son apoyar proyectos de desarrollo, ofrecer cooperación técnica y recursos financieros. El banco modificó su acuerdo constitutivo en 1992 para incorporar a países fuera de esa región, y actualmente está integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, junto a República Dominicana y Panamá. Recientemente se sumaron como miembros extra-regionales México, República China (Taiwán), Argentina, Colombia y España. Su sede se encuentra en Tegucigalpa (Honduras). En 2006, el banco desembolsó US\$1.647 millones, bajo tres líneas estratégicas (integración, globalización y pobreza), y donde sus principales destinos fueron Guatemala (36 % del total desembolsado) y El Salvador (24 %).

El Caribbean Development Bank (CDB) opera en el Caribe, apoyando proyectos de desarrollo económico y social. Fundado en 1969, comenzó sus operaciones en 1970. Su sede principal se localiza en Barbados, y cuenta con 26 miembros (18 de ellos son caribeños, a los que se suman países como Alemania, Canadá, China, México, Reino Unido y Venezuela). El banco financia emprendimientos en infraestructura, apoyo al desarrollo local y programas de integración económica regional. En 2006, el CDB otorgó un total de \$131,8 millones de dólares (el principal país beneficiario fue Jamaica (21 % del total)).

El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) está integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Sus objetivos son apoyar financieramente estudios de pre-inversión y asistencia técnica, puede conceder préstamos, otorgar fianzas y avales. En general, el fondo apoya los estudios previos en grandes proyectos, aunque también financia algunas obras. Su sede se encuentra en Santa Cruz (Bolivia). En la actualidad cuenta con 14 proyectos en ejecución, que van desde la reconversión empresarial a

la pavimentación de carreteras, por un total de \$303 millones de dólares. Además mantiene al Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay Paraná, un antiguo megaproyecto de infraestructura que ahora es parte del IIRSA.

Bancos nacionales con cobertura regional

Finalmente, entre las IFRs se deben sumar al menos dos bancos que si bien son nacionales, tienen actividades de cobertura regional en varios países de América Latina.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, es una empresa pública del gobierno federal, vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Es un banco nacional, creado en 1952. La sede se encuentra en Rio de Janeiro (Brasil), con oficinas en otras ciudades, y se ha anunciado que abrirá su primera oficina internacional en Montevideo (Uruguay), en tanto allí se encuentra la secretaría del MERCOSUR.

Su portafolio de recursos es enorme; en 2006 desembolsó aproximadamente \$24 mil millones de dólares (con ganancias netas de US\$2.500 millones). La mayor parte de esos fondos son destinados a líneas de trabajo dentro de Brasil, como créditos a la producción, consumo y exportación, y apoyo empresarial. Pero el banco ha adquirido mucha importancia regional por varias razones: financia los componentes de IIRSA que están en marcha dentro del territorio brasileño, apoya de distinta manera a las empresas de Brasil en sus emprendimientos en otros países de la región, y su cartera de préstamos es enorme. El BNDES ha suscrito acuerdos con CAF y Fonplata. En el espacio nacional se financia a sectores claves como infraestructura y energía, en emprendimientos como las proyectadas represas en los ríos Madeira y Xingú, gasoductos y corredores ferroviarios.

A nivel internacional, el BNDES apoya al proceso que denomina de “internacionalización” de las empresas brasileñas. Con ese fin otorga préstamos, instala fondos de inversión e incluso coparticipa en adquisiciones y fusiones. De esta manera, el banco financia empresas constructoras de Brasil que actúan en diferentes países andinos, o bien otorgando préstamos por medio de los cuales las compañías brasileñas adquieren empresas locales (es el caso de la compra de empresas del sector agroalimentario de Argentina y Uruguay por capitales

brasileños). En el reporte 2006 del banco se listan, por ejemplo, el financiamiento de varios gasoductos en Argentina por un total de US\$690 millones, dos hidroeléctricas y un acueducto en República Dominicana, y la autopista Maddén-Colón (Panamá), que corre en paralelo al Canal de Panamá; además actuó como controlador y financiador de adquisiciones por la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), convertida en una de las empresas mineras más grandes del mundo. Otro ejemplo se expresa con la empresa JBS-Friboi que compró por US\$1.400 millones al frigorífico Swift, con sede en Estados Unidos, para convertirse en la mayor procesadora de carne vacuna del mundo. JBS-Friboi logró obtener el dinero para esa adquisición por medio de la emisión de acciones, la mayor parte de las cuales fueron compradas por BNDES Participações, una subsidiaria del banco que actúa como fondo de inversión.

El Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela, está adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas. Es un agente financiero del gobierno para financiar proyectos de desconcentración económica, y estimulando la inversión privada. El banco fue creado en 2001, y fue designado como agente financiador de la política exterior de Venezuela, y por lo tanto apoya diversos programas e inversiones relacionados con la cooperación internacional, especialmente en el área energética, banca local. Este banco sigue una estrategia en parte diferente a la del BNDES, en tanto si bien requiere que al menos un 50% del emprendimiento sea con participación venezolana, otorga mayor importancia a acuerdos de complementación. Asimismo, estableció una estrategia internacional que divide a los países según su ubicación en el índice de desarrollo humano.

El papel de las instituciones financieras regionales

Estas IFRs han recibido poca atención, y solo han comenzado en ser reconocidas en tiempos recientes. Mientras que en el pasado los apoyos económicos eran manejados especialmente desde el BID, BM y FMI, ahora se han sumado estas instituciones y su presencia es cada vez más frecuente.

La estructura, mandatos y formas de operación entre las IFRs es diversificada, en tanto algunas son estatales y otras son mixtas, con participación de fondos privados. Buena parte de ellas operan en el campo financiero, incluyendo análisis de inversiones, estudios de costo /

beneficio, brindando fondos por medio de préstamos, o sirven como garantías de respaldo a fondos provenientes de otras fuentes. Por lo tanto están cobrando una enorme importancia en los flujos de capital y en una incipiente arquitectura financiera latinoamericana. Sin embargo en casi todos los casos, estas instituciones son parte, o funcionan de manera similar y bajo los mismos ritmos que los empleados por las IFIs convencionales.

Comparando los patrimonios, se observa que el BNDES supera largamente a las demás instituciones, al contar con \$14.070 millones de dólares (en el año 2007), y le siguen la CAF con \$4.125 millones de dólares (2007). El BNDES se encuentra apenas por debajo del BID (cuyo patrimonio en 2007 fue de US\$20.353 millones). En el caso de los bancos regionales, el patrimonio del BCIE alcanza los US\$1.635 millones (2007), BLADDEX con 612 millones de dólares (2007), el CDB cuenta con US\$506 millones (2007). El BANDES supera a estos bancos, con un patrimonio de US\$4.560 millones. Finalmente, el patrimonio reportado por FLAR es de US\$1.797 millones (2007) y en Fonplata alcanza los US\$415 millones (2006). El patrimonio acumulado en estas IFRs supera las \$27 mil millones de dólares.

Este enorme volumen de recursos financieros de las IFRs está esencialmente en manos de los propios gobiernos Latinoamericanos. Esto representa una condición sustancialmente distinta a lo que sucede con las IFIs globales, donde el poder en la toma de decisiones es profundamente asimétrico, y descansa en particular en las naciones industrializadas, con roles excluyentes de Estados Unidos o la Unión Europea. En cambio, en las IFRs las responsabilidades de las decisiones que se toman, sean en sus aspectos positivos como negativos, se encuentran en las propias capitales Latinoamericanas. En este sentido es claro que en especial los gobiernos progresistas buscan fortalecer algunas de estas IFRs, e incluso apuntan a crear el Banco del Sur, para poder financiar sus propios emprendimientos sin pasar por las IFIs convencionales.

En casi todas estas IFRs se indica como prioridad apoyar proyectos de infraestructura, tales como carreteras y puentes, y emprendimientos energéticos. Este es otro sesgo promovido por los nuevos gobiernos progresistas. En América del Sur, muchos de esos proyectos están organizados en la iniciativa de IIRSA, y por lo tanto las IFRs se han convertido en uno de sus principales sustentos. Buena parte de esos proyectos encierran profundos impactos territoriales, y por lo tanto desencadenan

impactos sociales y ambientales.

A pesar de la importancia de las actividades de estas IFRs, de los potenciales efectos de los proyectos que financian y de estar en manos de los gobiernos latinoamericanos, de todas maneras resultan ser instituciones opacas. El acceso a la información es dificultoso, en varios casos no existen mecanismos claros para obtener información sobre sus procedimientos, los ciclos de los proyectos, y los mecanismos aplicados para evaluarlos. En varios casos existen más dificultades en el acceso a la información y más dudas sobre sus directivas sociales y ambientales que en el caso de la IFIs convencionales.

Debe admitirse que varias IFRs invocan compromisos sociales y ambientales. Por ejemplo, la CAF afirma que integra las variables sociales y ambientales e incluye en sus operaciones criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad. El CBD suscribe las metas del milenio y el BCIE plantea como meta estratégica el combate a la pobreza. El BNDES posee, por ejemplo, un código de ética, evaluaciones ambientales y un mecanismo informativo sobre sus operaciones. Pero esos propósitos no siempre se expresan en directivas específicas y detalladas sobre la incorporación de esos aspectos en las operaciones de cada institución. En el caso varios proyectos financiados por la CAF o del BNDES están claras las tensiones y contradicciones sobre la dimensión social y ambiental. En otros casos, como sucede con el BANDES, no están claros sus procedimientos, la información al público disponible en su plataforma en Internet es insuficiente, y las metas institucionales no incorporan adecuadamente objetivos en esos terrenos.

Por lo tanto todavía existen enormes vacíos en cuanto a directrices de operación y mecanismos de evaluación en temas clave como pueblos indígenas, ambiente, libre acceso a la información, procedimientos para elevar denuncias o quejas, sistemas de revisión, etc. Se han realizado algunos ensayos presentados como consultas con la sociedad civil, pero muchos de ellos corresponden esencialmente a instancias de información, o bien tienen un rol subsidiario que no logra influir en la toma de decisiones de los financiamientos.

En ese terreno se debe admitir que las sucesivas campañas frente a las grandes IFIs tuvieron éxito en lograr algunos avances en el acceso a la información y el relacionamiento con la sociedad civil, así como en instalar algunas directrices de operación (que si bien es cierto

que en muchos casos no se cumple, éstas brindan un marco para iniciar reclamos desde otros puntos de partida). Pero las IFRs latinoamericanas son instituciones que en general están más atrasadas en estas cuestiones, el acceso a la información es más dificultoso y el uso de instrumentos que incorporen visiones multidisciplinarias no ha sido adecuadamente evaluado.

La tarea es todavía más compleja en el caso de los bancos nacionales BANDES y BNDES, ya que habría que instalar mecanismos para que ciudadanos de otros países puedan acceder a la información e intervenir en los proyectos internacionales que financian. Este es un aspecto delicado en tanto se ha invocado la soberanía nacional para defender emprendimientos en otros países.

Sin duda que contar con instituciones financieras propias de América Latina es un paso adelante positivo para recuperar autonomía frente a la imposición de las IFIs. En primer lugar es necesario mantener y asegurar ese control latinoamericano. En algunas IFRs se están sumando naciones de otras regiones (en especial algunos países europeos y China), por lo cual es necesario asegurar que se mantenga el control en la toma de decisiones a pesar de la participación extra-regional.

En segundo lugar, la sociedad civil debe actuar sobre las IFRs latinoamericanas para asegurar que no repitan los errores y limitaciones de las IFIs, y que no sean meros canales de intermediación de capitales globales o repitan los mismos proyectos de alto impacto social y ambiental. De nada sirve contar con ese control latinoamericano si se termina actuando de la misma manera que lo ha hecho el Banco Mundial o el BID. Por lo tanto es necesario actuar para que los proyectos financiados sirvan genuinamente al desarrollo y la erradicación de la pobreza, con efectos positivos palpables tanto a nivel local como nacional en todos los planos, desde el económico al ambiental.

Las tareas necesarias en ese frente son complejas. Se pueden mencionar algunas a modo de ejemplo. Es necesario instalar un seguimiento y evaluación de los delegados de los gobiernos latinoamericanos en los consejos de dirección de cada una de esas instituciones, se deben sopesar la calidad y eficiencia de las evaluaciones que se realizan frente a los proyectos que buscan financiamiento, y los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las condiciones impuestas a esos emprendimientos. En especial se deben atender las dimensiones más delicadas y que usualmente han sido excluidas, tales como

los pueblos indígenas y los sectores marginados, y los impactos ambientales. Finalmente, es necesario asegurar mecanismos de información pública y canales para elevar reclamaciones.

Las IFRs encierran muchas oportunidades para un desarrollo autónomo de la región, pero necesitan de profundas reformas y actualizaciones en sus operaciones. El hecho que estén en manos de los gobiernos latinoamericanos no es una excusa para impedir esos cambios sino que originan un mandato que obliga a esas transformaciones.

E. Gudynas <egudynas(a)adinet.com.uy> es analista es CLAES D3E, un centro de investigación y promoción del desarrollo sostenible (www.integracionsur.com) y colabora con el Programa de las Américas (www.ircamericas.org). La opiniones son exclusivas del autor.

FOR MORE INFORMATION:

The Bank Information Center
<http://www.bicusa.org/en/Region.12.aspx>

BANDES
www.bandes.gov.ve

BCIE
<http://www.bcie.org>

BLADEX
http://www.blx.com/default.aspx?LAN_ID=

BNDES
<http://www.bndes.gov.br>

CAF
<http://www.caf.com>

CDB
<http://www.caribank.org>

FLAR
<https://www.flar.net/contenido/default.aspx>

FONPLATA
<http://www.fonplata.org>

CLAES integration and development
www.integracionsur.com

RELATED AMERICAS PROGRAM ARTICLES:

La diplomacia de la energía y el cruce de caminos en la integración suramericana
Por Eduardo Gudynas
<http://www.ircamericas.org/esp/4318>

IIRSA: la integración a la medida de los mercados
Por Raúl Zibechi
<http://www.ircamericas.org/esp/3314>

UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano
Por Ariela Ruiz Caro
<http://www.ircamericas.org/esp/5287>

Banco del Sur: Hacia la autonomía financiera
Por Raúl Zibechi
<http://www.ircamericas.org/esp/4308>

Argentina versus el Banco Mundial: ¿Juego limpio o partido arreglado?
Por Tony Phillips
<http://www.ircamericas.org/esp/5307>

Publicado por el Programa de las Américas, copyright © 2008, todos derechos reservados.

The Americas Policy Program

“Un Nuevo Mundo de Acción Ciudadana, Análisis, y Alternativas Políticas”

Cita recomendada:

Eduardo Gudynas, "Una introducción a las IFRs: Instituciones financieras regionales en América Latina," Programa de las Américas Columna (Washington, DC: Center for International Policy, 15 de julio de 2008).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/5368>

Información de producción:

Escritor: Eduardo Gudynas

Redacción: Laura Carlsen

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz