

ARTÍCULO ORIGINAL

Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: la experiencia de CAF

Comparative Advantages and Challenges of Development Regional Banks: the CAF Experience

L. Enrique García

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

RESUMEN

Los bancos multilaterales de desarrollo han sido tradicionalmente importantes, no solo por sus funciones anticíclicas y catalizadoras, sobre todo en tiempos de crisis, sino también como una herramienta para apoyar el proceso de desarrollo. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, es una institución financiera regional con una trayectoria interesante de analizar. Las principales razones para explicar sus ventajas competitivas se pueden resumir como: cercanía a sus clientes y un amplio conocimiento y familiaridad con la idiosincrasia de la región. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de su capacidad para articular una visión del desarrollo, definir una misión clara y lograr una fuerte y efectiva participación de los países miembros, así como del hecho de tener la capacidad de movilizar recursos externos basados, tanto en su funcionamiento administrativo y financiero, como en su fortaleza institucional.

PALABRAS CLAVE: América Latina, bancos multilaterales de desarrollo, desarrollo.

ABSTRACT

The development multilateral banks have traditionally been important, not only because of its anti-cyclic and catalyzing functions, most of all in times of crisis, but also as a tool to support the development process. CAF, Latin American Bank of Development, is a regional financial institution with a very interesting background to be analyzed. The main reasons to explain such competitive advantages can be summarized as proximity of its clients and a wide knowledge and familiarization with the region's idiosyncrasy. None the less, its success depends, to a great extent, on the its ability to articulate a vision of the development, to define a clear mission, and to be able to get a strong and effective participation of the member countries, as well as the fact of having the ability to mobilize external resources based on its administrative and financial performance, as well as on its institutional strength.

KEYWORDS: Latin America, development multilateral banks, development.

Introducción

Este artículo tiene como propósito analizar el rol y la relevancia de la banca de desarrollo multilateral y, más específicamente, de la regional. Para ello, se destacan en primer lugar los factores que justifican su existencia y se evalúa el papel que ha jugado desde su creación, tomando en cuenta las lecciones que se derivan de las experiencias pasadas, la actual coyuntura económica favorable de América Latina y la existencia de nuevos mecanismos de financiamiento no disponibles en el pasado. Se identifican también los principales desafíos futuros de los bancos regionales, teniendo como punto de partida el rezago que muestra la región en aspectos estructurales críticos, como son: el insuficiente nivel de crecimiento; los bajos niveles de ahorro, inversión y productividad; así como los elevados índices de inequidad y exclusión social; aspectos todos que obstaculizan el logro de un patrón de desarrollo menos volátil, sostenible y de mejor calidad.

En ese marco, más allá de la canalización de recursos financieros, hoy resulta indispensable actualizar los propósitos y objetivos de la banca de desarrollo. Esto implica realizar mayores acciones de tipo cualitativo vinculadas con la transferencia de conocimiento y apoyo técnico, así como aplicar instrumentos catalíticos novedosos e innovadores que generen mayor valor agregado.

Evolución de la banca multilateral de desarrollo

El análisis del papel de la banca de desarrollo en el ámbito regional debe tener como punto de partida los fundamentos para la creación de este tipo de instituciones, las cuales muchas veces son cuestionadas bajo el supuesto de que en economías avanzadas el mercado por sí mismo puede resolver los problemas de asignación de recursos.

La banca de desarrollo multilateral ha sido tradicionalmente importante, no solo por su papel como instrumento para apoyar el desarrollo, sino también por su rol anticíclico y catalítico, particularmente en períodos de crisis. Esto se ha debido a la insuficiencia de ahorro interno y financiamiento de largo plazo, a las evidentes fallas de mercado y a las debilidades institucionales que obstaculizan el logro de un desarrollo estable, sostenido y equilibrado.

Puede decirse que, en sus orígenes, el principal objetivo de la banca multilateral fue el de captar recursos externos de largo plazo para canalizarlos al financiamiento de la inversión, principalmente en infraestructura. A partir de entonces, su papel ha venido evolucionado en respuesta a la cambiante realidad que han enfrentado los países, ampliando su ámbito de acción a diversos sectores y actividades.

En efecto, más allá del modelo original del Banco Mundial como banco de desarrollo de carácter global, a través de los años han venido surgiendo iniciativas y modelos institucionales en el ámbito regional, subregional, nacional y local en respuesta a nuevas realidades geopolíticas y socioeconómicas.

Otras razones importantes que justifican la creación de bancos regionales de desarrollo y que explican sus ventajas comparativas pueden resumirse en una mayor cercanía a sus clientes y el amplio conocimiento y familiaridad con la idiosincrasia de la región en que operan. Sin embargo, su éxito ha dependido, en gran medida, de su capacidad de articular una visión de desarrollo, definir una clara misión, lograr el firme y efectivo compromiso de los países miembros, así como tener la capacidad para

movilizar recursos externos basada en su solidez institucional, tanto administrativa como financiera.

Los bancos multilaterales de desarrollo son una de las más significativas invenciones institucionales del siglo XX. En 1944 se creó el Banco Mundial, bajo el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuyo objetivo fue en un principio ayudar en la reconstrucción de las economías de Europa y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, con un mandato adicional de fomentar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo en África, Asia y América Latina. Desde el comienzo de sus operaciones hasta principios de los años sesenta, el BIRF dirigió sus esfuerzos, principalmente, hacia los sectores de energía y transporte. A su vez, creó la Corporación Financiera Internacional como instrumento de apoyo al sector privado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado en 1959 con Estados Unidos y países de América Latina y el Caribe como miembros fundadores e inició operaciones en 1960, como el primer banco de desarrollo regional en el mundo, bajo la presidencia de Felipe Herrera. A finales de los sesenta se incorporó Canadá como socio. Posteriormente, durante la presidencia de Antonio Ortiz Mena, amplió su membresía a países europeos y de Asia. Desde su concepción, al igual que el Banco Mundial, su modelo institucional está basado en la existencia de accionistas que son prestatarios (países en desarrollo) y los accionistas donantes (países desarrollados). Esta institución nació, en parte, como respuesta a la necesidad de América Latina de obtener mayor financiamiento para el sector social. Sin embargo, uno de los argumentos más importantes para su creación, aunque poco conocido, y que eliminó los obstáculos que dificultaban su nacimiento, fue el de la necesidad de contar con un organismo para atender los requerimientos del sector privado de la región.

En su primera década de operaciones el BID, bajo el paraguas de la Alianza para el Progreso establecida entre Estados Unidos y América Latina, durante la administración del presidente John F. Kennedy, incursionó en sectores hasta ese momento no prioritarios para el Banco Mundial en el área de desarrollo social, entre las que destacan las contribuciones al financiamiento de proyectos de educación, agua potable, alcantarillado, salud, así como programas de desarrollo agrícola y rural de carácter integral. El apoyo a los procesos de integración regional fue otra de las características básicas de su orientación, al decir de su primer presidente Felipe Herrera, quien definía al BID como el banco de la integración.

Aunque muy al inicio, el BID destinó financiamiento directo sin garantía soberana al sector privado, en concordancia con su convenio constitutivo. Algunas experiencias desfavorables en unos pocos préstamos a dicho sector sensibilizaron a la institución y determinaron que en su segunda década de actividades dejara de otorgar operaciones sin riesgo soberano y se concentrara, más bien, en la utilización de una cadena de bancos de desarrollo nacional para atender a la pequeña y mediana empresa privada a través de líneas de crédito global y, en forma directa, a proyectos de mayor dimensión del sector, siempre que contaran con garantía gubernamental.

Durante la década de los sesenta los procesos de integración en América Latina tuvieron un auge muy importante, lo que creó un ambiente favorable para el surgimiento de nuevas iniciativas de carácter multilateral en la región. En este contexto, inspiradas en la fundación del BID y con su apoyo, se crearon instituciones de carácter subregional, como el Banco Centroamericano de Integración Económica

(1961), CAF (1968), el Banco de Desarrollo del Caribe (1969) y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (1969).

CAF fue creado por acuerdo de los gobiernos de Bolivia, Chile,¹ Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, e inició operaciones en 1970 con el objeto de convertirse en un instrumento financiero del proceso de integración de los países miembros del Grupo Andino. Así, en su primera década la institución financió, principalmente, proyectos de expansión dirigidos en su mayoría a empresas pequeñas en el marco de los acuerdos de programación industrial acordados en los órganos rectores del Grupo Andino, con el propósito de incentivar su producción y sus exportaciones.

Como consecuencia de la crisis de la deuda latinoamericana a comienzos de los ochenta, la banca multilateral introdujo importantes cambios en la política de financiamiento a los países latinoamericanos con problemas de balanza de pagos y desempeñó un rol importante en el financiamiento adicional a los países altamente endeudados. Todo esto a través de operaciones de ajuste estructural y otros instrumentos anticíclicos basados en condicionantes de política y de carácter institucional.

En ese ambiente internacional y siguiendo la misma tónica de otros multilaterales, CAF aprobó una nueva política operativa que le permitió ampliar su campo de acción a sectores y actividades no necesariamente vinculados con los acuerdos de programación industrial del Grupo Andino y expandir su presencia en los países andinos con productos más apropiados para mitigar la seria crisis que enfrentaba la región. Es en este contexto que CAF jugó un importante papel en el financiamiento del comercio entre estos países, en momentos en que los canales de financiamiento tradicionales, provenientes de la banca comercial, estaban completamente cerrados y la demanda para financiar proyectos de inversión había disminuido sustancialmente, como consecuencia de la recesión imperante. Con esto, la institución abrió sus puertas para convertirse, no solo en el brazo financiero del proceso de integración andina derivado de los acuerdos de programación industrial, sino también para apoyar en forma más amplia e integral el desarrollo de sus países accionistas.

A principios de la década de los noventa, en medio de los procesos de reformas estructurales emprendidos por la mayoría de los países de América Latina bajo el paraguas del llamado Consenso de Washington y con el telón de fondo de nuevas crisis financieras en México, Brasil y otros países, tanto el Banco Mundial como el BID continuaron apoyando las políticas de ajuste estructural mediante operaciones programáticas de rápido desembolso. También orientaron el financiamiento de inversión principalmente a programas y proyectos de educación, salud y protección social, además de a programas de modernización del Estado. Ambas instituciones dieron alta prioridad a la reducción de la pobreza y a la inclusión social.

En ese escenario, disminuyó en términos relativos su apoyo a proyectos de infraestructura económica, bajo el supuesto de que con las reformas llevadas a cabo por los países de la región el financiamiento a este tipo de inversión provendría de los mercados y de la iniciativa privada. Sin embargo, en años más recientes, tanto el BID como el Banco Mundial han vuelto a poner énfasis en el financiamiento de la infraestructura al no haberse logrado los resultados esperados como consecuencia de las políticas reformistas de la década de los noventa. Igualmente, la creación de la Corporación Interamericana de Inversiones y del Departamento del Sector Privado

para financiar directamente dicho sector, así como del Fondo Multilateral de Inversiones, representó una adición significativa a la institucionalidad del BID.

Paralelamente, con el cambio de orientación sectorial del financiamiento del BID y del Banco Mundial, CAF definió políticas a comienzos de esa década para diversificar su acción sectorial. Así, al haberse abierto una ventana de oportunidad única en el campo de la infraestructura, CAF resolvió incursionar en ese sector con decisión y en 1992 puso en marcha un audaz plan de infraestructura e integración física regional y fronteriza. La institución orientó sus actividades hacia aquellas áreas que contribuyesen a una efectiva interconexión, en especial a vialidad, energía y telecomunicaciones. Asimismo, inició actividades en otros sectores críticos para impulsar el desarrollo, como los son el campo social, el medio ambiente, la competitividad y el fortalecimiento de la institucionalidad, tanto pública como privada. También resolvió apoyar en forma más amplia al sector privado, a través de operaciones corporativas, estructuradas y catalíticas.

En el plano anticíclico, como resultado de las más recientes crisis de fines de la primera década del nuevo milenio y de los últimos cinco años, CAF, al igual que los otros bancos multilaterales, introdujo instrumentos que han tenido un gran impacto, como son las líneas de crédito contingente, los préstamos de enfoque sectorial ampliado, además de la incrementación sustancial de las líneas de crédito para comercio y capital de trabajo a los sistemas financieros de la región. En el ámbito catalítico, la aplicación de garantías, garantías parciales, mayor uso de instrumentos de financiamiento estructurado, préstamos subordinados, capital accionario en fondos y empresas se han convertido en algunos de los productos con los cuales CAF ha venido apoyando a los países de la región en forma creciente en los últimos años.

Si hay un tema destacable en la evolución de los principales bancos regionales de desarrollo es el relativo al crecimiento de su capacidad intelectual y de investigación como insumo para colaborar con los países en la construcción de políticas coherentes y efectivas de desarrollo, aspecto que hasta fines de los ochenta era principalmente ejercido por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e instituciones similares del mundo desarrollado y, a nivel regional, en especial por la CEPAL. Es así que el BID fortaleció este aspecto, especialmente a partir de finales de los años ochenta, con el liderazgo de su presidente Enrique Iglesias que traía a la institución, como exsecretario ejecutivo de CEPAL por varios años, la tradición que se construyó en dicho organismo desde la época de Raúl Prebisch.

CAF, siguiendo ese ejemplo exitoso, comenzó también a construir a partir de mediados de los noventa su capacidad intelectual y de investigación aplicada. Hoy tiene ya un prestigio bien ganado por su trabajo y contribuciones efectivas.

En síntesis, el acompañamiento de la banca multilateral a través del otorgamiento de préstamos, asistencia técnica y otros instrumentos de apoyo al desarrollo de los países de América Latina ha tenido un papel de gran importancia y seguirá jugando un rol en la promoción del desarrollo.

CAF: de Banco Subregional Andino a Banco de Desarrollo de América Latina

Al ser CAF un ejemplo interesante de institución regional de propiedad de países emergentes que la diferencian por este aspecto del BID y de la mayoría de bancos

de desarrollo regional a nivel mundial, vale la pena destacar algunos de los elementos que han marcado su desarrollo y transformación.

Evolución institucional

En los últimos 20 años CAF ha pasado de tener cinco países accionistas a diecinueve. En efecto, adicionalmente a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entre sus accionistas se encuentran Argentina, Brasil, Barbados, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y catorce bancos privados de la región. Además, una modificación al convenio constitutivo, que entró en vigencia en 2008, permitió la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe como miembros plenos, condición adquirida por Argentina, Brasil, Trinidad y Tobago, Panamá, Paraguay y Uruguay, que los sitúa en igualdad con los fundadores andinos.

CAF inició sus operaciones con un capital autorizado de USD 100 millones y un capital suscrito de USD 25 millones. Hoy el capital autorizado asciende a USD 15 000 millones y el capital pagado, más las reservas derivadas de las utilidades retenidas (patrimonio neto), alcanza más de USD 8 700 millones. Asimismo, los activos de la institución pasaron de USD 160 millones en sus inicios a cerca de USD 31 000 millones en la actualidad. Los dos recientes aumentos de capital suscritos por los países en los últimos seis años, que suman USD 6 300 millones, permitirán más que duplicar el capital pagado y las operaciones en los próximos años.

Algo similar ocurre en lo que se refiere al incremento de sus operaciones a favor de los países accionistas. En los primeros diez años de existencia, CAF aprobó operaciones cuyo valor total era de USD 600 millones, lo cual representa un promedio anual de USD 60 millones. Tan solo en el último quinquenio (2010-2014), el total de aprobaciones resultó en USD 54 000 millones.

Asimismo, a partir de los años noventa amplió en forma significativa su ámbito de acción de financiamiento, principalmente de comercio exterior, a infraestructura, desarrollo social, medio ambiente, profundización de los mercados de capital, apoyo a actividades industriales, mineras y de turismo y fortalecimiento institucional, tanto en el ámbito público como privado. A comienzos de los noventa cerca del 40 % de la cartera de préstamos correspondía a operaciones de financiamiento de comercio y, el restante, a programas y proyectos. En la actualidad, más del 85 % de la cartera está compuesta por programas y proyectos en los sectores antes mencionados.

CAF es la principal fuente de financiamiento multilateral de los cinco países fundadores y se ha convertido en una de las más importantes fuentes de América Latina, junto con el BID y el Banco Mundial. En efecto, mientras en la década del ochenta representaba menos del 5 % del financiamiento multilateral a la región, hoy proporciona aproximadamente un 30 %, y se destaca, además, el hecho de que CAF ocupa en los últimos años el primer lugar en aprobación de operaciones de apoyo a infraestructura, incluyendo energía, y es un financiador relevante del sector privado.

Por otra parte, en años recientes la institución ha aumentado considerablemente su participación en el financiamiento de los sectores sociales, en medio ambiente y en la promoción de la micro-, pequeña y mediana empresa, tanto en forma directa como a través de una cadena de instituciones financieras públicas y privadas y de fondos especializados creados con ese propósito. También ha intensificado su actividad de asesoramiento y estructuración financiera, así como de utilización de

instrumentos catalíticos, tales como garantías parciales, cofinanciamiento, financiamiento estructurado de proyectos, préstamos subordinados, participación en fondos de inversión.

Un campo en el que CAF ha consolidado su liderazgo es el del apoyo a la integración pragmática regional, ya que ha apoyado técnica, institucional y financieramente en los últimos diez años la ejecución de cerca de 70 proyectos de integración física entre países, por una inversión cercana a los USD 30 000 millones y un financiamiento directo superior a los USD 8 000 millones. Se trata, principalmente, de proyectos de carreteras, transporte, comunicaciones, energía, logística y medioambiente, así como iniciativas de desarrollo fronterizo de carácter multisectorial.

En materia de captación de recursos en los mercados internacionales, CAF ha tenido una evolución sumamente interesante. Hasta principios de la década de los noventa, operaba principalmente con el capital aportado por sus países miembros y con recursos externos, generalmente de corto y mediano plazo, provenientes de bancos de exportación y agencias de desarrollo de países industrializados. En la actualidad, más del 85 % de los recursos se obtienen de los mercados de capital, así como de la banca internacional. Solo en el último quinquenio, CAF ha realizado cincuenta y seis emisiones de bonos en mercados de capital en diez países alrededor del mundo por un monto superior a USD 12 000 millones, y ejecutado un programa de papeles comerciales por aproximadamente USD 25 000 millones.

Lo anterior ha sido posible gracias a una solidez financiera demostrada a lo largo de los años que ha permitido a CAF obtener su primer grado de inversión a nivel BBB en 1993 y trece mejoras en las calificaciones de riesgo desde ese año. En el segundo semestre de 2012 y en el primer trimestre de 2013, Standard and Poors, Moodys y Fitch elevaron la calificación de riesgo a AA- o su equivalente y Japan Ratings Agency a AA, calificaciones que son sustancialmente superiores a las de sus países accionistas y que le dan a la institución un nuevo perfil competitivo en los mercados de capital.

Por otra parte, paralelamente a la decisión geopolítica de mantener más del 90 % del capital accionario en manos de países de la región, CAF ha profundizado su dimensión latinoamericana, pero al mismo tiempo ha avanzado en la construcción de puentes de cooperación con el resto del mundo en modalidades que no afecten su idiosincrasia e identidad latinoamericana. En este sentido, más allá de su presencia en los mercados financieros internacionales, ha suscrito acuerdos de cooperación con países fuera de la región y alrededor del mundo, incluyendo bancos de desarrollo, agencias de exportación y centros de investigación y cooperación técnica de diversos países del hemisferio, Europa, Asia, entre otros.

También, a través de su agenda de generación de conocimiento, la institución se ha posicionado como un foro de debate regional e internacional sobre los temas de desarrollo de América Latina y ha logrado una vinculación muy importante con prestigiosos centros de pensamiento y comunidades académicas a nivel global.

Los factores fundamentales para la transformación de CAF

A la luz de la información presentada sobre la evolución de CAF, una pregunta válida a responder es cómo fue posible lograrlo.

En una primera aproximación se puede argumentar que la transformación de CAF ha sido el simbiótico resultado de un decidido apoyo de sus países accionistas mediante continuos y sustanciales aumentos de capital, impecable servicio de la deuda, estricto cumplimiento de todas las obligaciones contraídas y la no injerencia en el manejo profesional de la institución.

Pero eso no es suficiente. En efecto, su naturaleza de institución de propiedad esencialmente latinoamericana, que a primera vista podría parecer un factor limitante para su crecimiento por la ausencia de países miembros de nivel AAA o AA del mundo industrializado que sean proveedores de recursos financieros y no prestatarios, como sucede en el BID y otras instituciones similares alrededor del mundo, ha sido más bien un factor determinante de éxito.

En ese marco, cabe explorar y preguntarse cuáles han sido los principales componentes estratégicos que han contribuido a ese decidido apoyo en temas tales como su concepción del proceso de desarrollo, sus campos de acción, políticas, productos y servicios, así como las características de su esquema de gobernabilidad. En este sentido, a modo de resumen se pueden destacar seis temas que, en efecto, han sido críticos para la transformación de la institución.

Un convenio constitutivo visionario

Un primer aspecto se refiere al enfoque visionario y pragmático de su convenio constitutivo que, de hecho, se convierte en el pilar fundamental que ha permitido a CAF reinventarse periódicamente para responder y ajustarse a situaciones y escenarios cambiantes en el plano geopolítico, económico y social a nivel global y regional. En este contexto, un buen ejemplo es la decisión de abrir su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, tomada a principios de los noventa, ya que fue un hecho de vital importancia que permitió expandir, más allá de las fronteras andinas, tanto la vocación integracionista de CAF como su base operativa. Vale la pena mencionar que un tema clave para la incorporación de nuevos países fue precisamente el énfasis dado al desarrollo sostenible y a la integración regional en la misión de CAF actualizada en 1993. Es así como la interconexión física y el desarrollo fronterizo resultaron de gran atractivo para los países no fundadores que se incorporaron a la institución a partir de la década de los noventa.

Adopción de una agenda integral de desarrollo

La agenda integral de desarrollo adoptada por CAF a principios de los años noventa, como guía y orientación de su accionar, que se ha actualizado periódicamente en función de la dinámica evolución de las condiciones globales y regionales es, sin duda, un elemento destacable que ha contribuido en forma especial a su desarrollo.

Dicha agenda actualizada apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: alto para corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; sostenido para evitar la volatilidad y garantizar la continuidad del progreso económico y de bienestar social; eficiente para consentir una transformación productiva y una inserción internacional competitivas; equitativo para dar una participación inclusiva y justa a la mayoría de los ciudadanos; y sostenible para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetando la diversidad cultural y el medio ambiente.

Para lograr estos objetivos, la agenda integral de CAF promueve acciones para que el crecimiento reduzca su alta concentración en exportaciones de materias primas y su dependencia de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y se sustente en una transformación de las economías que mejore su productividad, agregue valor a las ventajas comparativas nacionales y aumente la inversión en todas las formas de capital: humano, social, natural, físico, productivo y financiero. En esa concepción, la integración regional con un enfoque pragmático que permita a la vez una más efectiva inserción a nivel global se convierte, también, en un objetivo estratégico fundamental.

Sobre la base de esta visión integral del proceso de desarrollo, la ampliación del alcance de las operaciones de CAF, que se ha expandido más allá de las actividades originalmente planteadas relacionadas con la integración, el comercio regional y la infraestructura hacia actividades que inciden sobre temas como la competitividad y el emprendimiento, el fortalecimiento de los sistemas financieros, el desarrollo social y ambiental, la modernización estatal, la democracia, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana, ha contribuido a consolidar a la institución como una pieza clave para el desarrollo de la región.

Identidad regional

La composición de la membresía de la institución es otro aspecto central a destacar. Al respecto, a mediados de los años noventa CAF tomó la decisión de mantener una identidad regional. Lo anterior implica que los países de la región tengan una amplia mayoría accionaria y poder de voto y dos categorías de socios: países industrializados proveedores de capital pero no elegibles a recibir financiamiento y países en desarrollo a quienes se destinan exclusivamente los financiamientos. En efecto, de sus 19 países accionistas, 17 son países de América Latina y el Caribe y controlan el 95 % del capital.

Acceso competitivo a los mercados internacionales de capital

Cabe recalcar que, a la luz de la decisión anterior, resulta crítico que todos los miembros cuiden la salud y solidez financiera y administrativa de la institución, plataforma indispensable para tener calificaciones de riesgo apropiadas que le permitan tener recursos de los mercados de capital y otras fuentes internas y externas de financiamiento, para atender en forma sostenible la demanda de los países de la región y de esa manera ser relevante. Ello crea un genuino sentido de responsabilidad compartida entre los países, que deriva en un alto nivel de compromiso con el éxito de la institución. Es así como la inexistencia de países donantes del mundo desarrollado convierte una aparente debilidad en una fortaleza, al generar un sentido de lealtad mutua. De hecho, durante los más de cuarenta años de vida de CAF, ningún país ha incumplido sus compromisos financieros, estatutarios y de otra índole.

En este contexto, más allá de mantener políticas e indicadores financieros muy adecuados, fue indispensable alcanzar y mantener un importante nivel de capital pagado en relación con el capital total. Al respecto, a diferencia de los organismos que cuentan entre sus accionistas principales a los países de la OCDE con calificación AAA o AA, en instituciones como CAF, en las cuales la mayoría de los países accionistas no cumplen con ese requisito, lo realmente importante no es el capital de garantía, como lo es en el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo o el BID, sino el capital pagado y las utilidades retenidas.

Como se describió en una sección anterior, gracias a las políticas e indicadores financieros conservadores es que fue posible para CAF a principios de los noventa obtener un grado de inversión de las principales calificadoras de riesgo y llegar al nivel AA- y AA en la actualidad, luego de trece mejoras recibidas desde el nivel original BBB.

Gobierno corporativo

Un aspecto que ha influido en la dinámica y sólida evolución de CAF es la existencia de una Junta Directiva no residente y que es, sin embargo, de muy alta jerarquía ya que está integrada por ministros y altas autoridades que, en efecto, son los mismos gobernadores del Banco Mundial, del BID y de la mayoría de los multilaterales. Adicionalmente, el hecho de que el poder de voto sea paritario, un director un voto, al margen de la diferente participación accionaria relativa, como sucede en el modelo más tradicional de la banca multilateral, da la oportunidad para un sistema de decisiones mucho más equilibrado, ágil y menos proclive a influencia política ajena a las actividades y operaciones específicas de la institución.

Otro tema fundamental, que tiene íntima vinculación con el anterior, es la alta capacidad de decisión del directorio en temas fundamentales de estrategia y políticas, procesos de capitalización y aprobación de planes, programas y presupuestos corporativos anuales, así como de los resultados operativos, financieros y administrativos de una gestión. A la vez, este modelo de gobernabilidad implica también un elevado nivel de delegación de autoridad crediticia, operativa y administrativa a la gerencia y sus comités pertinentes que garantiza objetividad, transparencia, agilidad y rapidez en la toma de decisiones. En este contexto, vale destacar la no injerencia política o de otra índole de los países en los procesos de administración de la institución que ha garantizado, al mismo tiempo, un importante nivel de profesionalismo a través de un sistema de reclutamiento y promoción basado en el mérito.

Enfoque y cultura corporativa

Finalmente, es destacable el enfoque de no tratar de imponer modelos o soluciones únicas a los países accionistas y la actitud corporativa aplicada en CAF de respetar las diferencias ideológicas, así como de estar presente en forma continua en todos los países, y muy especialmente en momentos difíciles.

CAF ha demostrado desde su fundación que es un socio leal y solidario, es decir, que es el banquero que «saca el paraguas cuando llueve porque en días de sol no se lo necesita». Por otra parte, la institución ha jugado un importante papel catalítico, captando recursos de otras fuentes para canalizarlos, junto con los suyos, al financiamiento de proyectos y actividades en la región. Poder cumplir con este rol es otro factor crítico para el éxito de un banco de desarrollo.

Mirando hacia el futuro

Teniendo en cuenta el análisis presentado en las secciones anteriores es necesario ahora explorar sobre la dirección futura de la banca de desarrollo en general y, en particular, la que opera en la región. ¿Cuáles se vislumbran como los principales desafíos de América Latina? ¿Cómo podría contribuir la banca de desarrollo regional a enfrentarlos?

Si bien es cierto que las generalidades usualmente esconden diferencias, muchas veces importantes, que distinguen a los países, es posible destacar algunos fenómenos que en mayor o menor medida afectan a todos ellos. América Latina salió prácticamente ileso de la última crisis internacional, pero ello no da cabida para ser complaciente debido a la complejidad de los factores estructurales que debe superar. En efecto, la región debe alcanzar promedios de crecimiento sostenido superiores al 6 % si desea converger con los países industrializados en niveles de ingreso *per cápita* en los próximos veinticinco años y lograr resolver simultáneamente, en forma sostenible, los problemas de pobreza e inequidad.

Dentro del marco del planteamiento anterior, es necesario que los bancos actúen e incidan de forma positiva en la solución de problemas y cuellos de botella estructurales con visión de largo plazo, para lo cual cabe destacar algunas de las prioridades más urgentes.

En primer lugar, las exportaciones de la mayoría de los países latinoamericanos permanecen altamente concentradas y basadas en productos primarios, patrón que se ha exacerbado con el auge reciente de los altos precios de las materias primas gracias a la demanda china y asiática en general. Consecuentemente, una prioridad es lograr la transformación productiva de las economías de la región, a través de un cambio de un modelo basado en ventajas comparativas a otro sustentado en ventajas competitivas, es decir, buscar la diversificación de las exportaciones con mayor valor agregado a nivel regional y global. Esta área de cooperación debe ser un pilar fundamental de la banca de desarrollo y requerirá una acción no solo de carácter financiero, sino de tipo más cualitativo.

En segundo lugar, el crecimiento económico de los últimos años no se sustentó en incrementos sostenidos en los niveles de inversión; más bien se amplió la brecha que separa a América Latina de otras economías emergentes en este ámbito. La capacidad de ahorro y de inversión de la región alcanza, en promedio, 20 % del PIB, menos de la mitad de los índices asiáticos, nivel insuficiente para crecer a tasas superiores a un 6 % anual. Ese nivel de crecimiento requiere que la inversión se sitúe por encima de un 27 % del PIB, como mínimo. Alcanzarlo demandará un enorme esfuerzo de identificación, preparación y ejecución de proyectos bien concebidos, así como la movilización tanto del ahorro doméstico como del externo. En este sentido, se estima que los flujos externos netos de capital superarían los USD 300 mil millones anuales, lo cual abre un importante espacio a la banca regional para su accionar directo y también catalítico.

En tercer lugar, los índices de competitividad y productividad tampoco favorecen a la mayoría de los países latinoamericanos. De acuerdo con las mediciones del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe por lo general se encuentran en posiciones relegadas. En ese contexto, los bancos de desarrollo pueden ser un vehículo efectivo para ayudar a los países en el mejoramiento de la calidad de la infraestructura, la educación superior y la capacitación, así como con los avances en ciencia, tecnología e innovación y en desarrollo institucional. De hecho, la región presenta una infraestructura insuficiente, así como problemas logísticos, de costos de transporte e ineficiencia portuaria y aduanera; deficiencias educativas y de salud importantes, tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios ofrecidos; falta de aprovechamiento de las oportunidades de transferencia tecnológica a través del comercio, la inversión extranjera directa y la adquisición de licencias de conocimiento; y una persistente debilidad institucional en aspectos como el funcionamiento del sistema judicial y el estado de derecho.

Por último, resolver las serias deficiencias en materia social que enfrenta América Latina es un reto primordial. En efecto, a pesar de los avances logrados en los últimos años el problema es aún crítico, ya que más de un tercio de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza y la distribución del ingreso en la región es la más desigual del mundo. De igual manera, resulta imperativo que la región enmarque sus estrategias de desarrollo observando sólidos criterios en materia ambiental, dada la situación de vulnerabilidad creciente que se observa por la contaminación, calentamiento global e incremento acelerado de desastres naturales en la región que conspira contra el logro de un desarrollo integral de calidad. La banca de desarrollo debe fortalecer en el futuro aún más los instrumentos que coadyuven a lograr dichos objetivos.

Consideraciones finales

En definitiva, es importante reafirmar el papel fundamental que ha desempeñado la banca multilateral de desarrollo a escala global y, muy particularmente, regional en América Latina. La pregunta frecuente acerca de la utilidad de crear nuevos bancos regionales e, inclusive, de cuestionar la relevancia de los existentes se responde simplemente observando las necesidades de inversión y financiamiento de la región en el futuro. Esto, si América Latina quiere alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas que le permitan lograr una convergencia en ingreso *per cápita* con los países industrializados y, al mismo tiempo, una genuina inclusión y equidad social en un período de 20 años.

Consecuentemente, más allá de las principales instituciones existentes, hay espacio para la creación y/o el fortalecimiento de otras instituciones de carácter regional. Sin embargo, su viabilidad y éxito dependerán en gran medida de que se construyan sobre bases sólidas que combinen una visión geopolítica y de desarrollo claras con un enfoque tecnocrático que, siendo riguroso, sea innovador.

El éxito de los bancos de desarrollo de carácter regional dependerá del manejo profesional, la solidez financiera, la capacidad de captación de recursos financieros a escala global, así como de su capacidad técnica e intelectual para promover, en dichos países, agendas de desarrollo de carácter integral.

CAF, con una trayectoria de más de cuarenta años, constituye un buen ejemplo en ese sentido, puesto que la institución ha fortalecido su capacidad operativa y financiera mediante la adopción de una agenda integral de desarrollo, la ampliación de su membresía, la diversificación de productos y servicios, así como a través de un eficaz posicionamiento en los mercados internacionales de capital. La gobernabilidad adoptada desde su creación ha sido, sin duda, un factor decisivo que ha facilitado su evolución.

Los países latinoamericanos tienen ante sí el trascendental desafío de lograr un desarrollo más pleno de sus ciudadanos. La arquitectura institucional de la región debe apoyar esa tarea y para ello es indispensable su gradual perfeccionamiento, especialmente en lo que se refiere a los servicios de conocimiento. Ese proceso debe ser orientado no solo por aspectos netamente económicos y financieros, sino también desde la perspectiva del posicionamiento de América Latina en el marco de la globalización, a través de la revitalización, con más vigor que nunca, de los procesos de integración regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2014): «¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica», G. Crespi, E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.), Washington.
- BÉRTOLA, L. y J. A. OCAMPO (2013): *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- CEPAL (1990): «Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa», Santiago de Chile.
- CEPAL (2013-2014): «Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales», Santiago de Chile.
- CEPAL (2015): «Perspectivas económicas de América Latina», Santiago de Chile.
- FLACSO (2015): «Latin America, the Caribbean and China: Sub-regional Strategic Scenarios», A. Bonilla y P. Milet Paz (eds.), San José, Costa Rica.
- INSTITUT DES AMÉRIQUES (2011): *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, C. Quenan y S. Velut (coords.), París.
- MILLETT, R. L.; J. S. HOLMES y O. PÉREZ (eds.) (2015): *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?*, Routledge.
- SANAHUJA, J. A. (2015): *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*, Fundación EU-LAC, Hamburgo.
- TEMIN, P. y D. VINES (2013): *The Leaderless Economy: Why the World Economic System Fell Apart and How to Fix It*, Princeton University Press.
- THORP, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

RECIBIDO: 24/06/2015

ACEPTADO: 21/07/2015

L. Enrique García. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Correo electrónico: egarcia@caf.com

NOTAS ACLARATORIAS

1. Chile se retiró de CAF en 1977 y se reincorporó en 1992 como accionista de la serie C.