



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Fragmentación de la arquitectura financiera regional:  
El caso de los Bancos de Desarrollo en América de Sur**

Alumna: María Belén Dias Lourenco  
Tutor: Jorge Garzón

Agosto, 2020

## **Abstract**

El predominio de Estados Unidos y las instituciones de Bretton Woods en los 90s se contraponen con un nuevo contexto de fragmentación de la arquitectura de la gobernanza financiera global, donde la proliferación de iniciativas alternativas es la nueva característica del orden mundial. Estas instituciones reflejan la emergencia de nuevos actores con el deseo de gobernar el sistema regional o internacional. Un área donde se cristaliza esta tendencia con claridad es la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo internacional, particularmente en los Bancos de Desarrollo. América del Sur, por su continua necesidad de financiamiento debido a su escasa capacidad de ahorro e inversión, ha sido un terreno de persistente actividad de estas instituciones. En esta línea, el objetivo de la presente tesis es poder aportar a la literatura un estudio más profundo de la fragmentación en un área política en particular -la gobernanza contracíclica y de desarrollo- y en una región específica -Sudamérica-. A partir de la investigación se concluye que el año 2007 ha sido un verdadero punto de inflexión en la arquitectura estudiada en términos de la fragmentación debido a la proliferación y consolidación de diversos Bancos de Desarrollo. Alineado con aquella conclusión, el estudio procura caracterizar y contrastar los patrones de fragmentación que se observan en ella para el período 1990-2006 y 2007-2019, particularmente en los indicadores de las instituciones y los actores. En términos de la primera dimensión, se concluye que la plurilateralización amplia y la emergente bilateralización (en cuanto al alcance participativo) junto con la profundización de la regionalización y la creciente transregionalización (en relación al alcance geográfico) han sido las nuevas características de la fragmentación luego del 2007. Respecto a la segunda dimensión, se sentencia que la arquitectura deviene en policéntrica con una preponderancia de China como financista regional, junto a una continua pero relativa consolidación de Brasil y, en menor grado, de Argentina.

## Contenidos

Introducción.....	1
Estado del arte.....	4
<i>La fragmentación como característica de la arquitectura global</i> .....	9
<i>Issue area: Bancos de Desarrollo</i> .....	11
Mapeo y caracterización de la fragmentación .....	15
<i>Fragmentación de la constelación de instituciones</i> .....	15
<i>Fragmentación de la constelación de actores</i> .....	28
Conclusiones.....	39
Bibliografía.....	42
Anexo .....	49

## Introducción

Las organizaciones financieras multilaterales nacidas en Bretton Woods (1944), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han consolidado como unos de los estandartes del orden de posguerra liderado por Estados Unidos. A pesar de su persistente importancia, se ha observado en el tiempo una acentuación de la fragmentación en la arquitectura de gobernanza financiera internacional en la cual se insertan. La arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo, particularmente el ámbito de los Bancos de Desarrollo, es una clara cristalización de aquella tendencia. Desde el año 1945, la cantidad de Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) ha aumentado a un ritmo lineal, creándose aproximadamente un nuevo BMD cada tres años (Kellerman, 2019). No obstante, particularmente en las últimas décadas, esta tendencia se ha agudizado en paralelo a la proliferación de actores divergentes. Esto se extiende a diversas arquitecturas de gobernanza: en los últimos 20 años, la política mundial se ha complejizado por la proliferación -o consolidación- de instituciones, actores, normas y discursos (Pattberg et al., 2014). América del Sur, cuya categorización como una región subdesarrollada ha implicado la búsqueda tanto de soluciones internas como externas para aquella situación de debilidad económica y social -una de ellas la persistente actividad de los Bancos de Desarrollo-, es un caso de estudio interesante para analizar las transformaciones recientes.

El predominio del Banco Mundial (BM) en los 90s, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -ambos de los cuales reflejan un claro involucramiento de Estados Unidos-, se ha visto opacado por la emergencia y consolidación de otras instituciones y actores en Sudamérica. Esto ha derivado en una profundización y cambio del patrón de la fragmentación de la arquitectura contracíclica y de desarrollo regional. La presente investigación se ve impulsada por la necesidad de dar cuenta y caracterizar estas transformaciones<sup>1</sup>. Construyendo sobre el marco conceptual aportado por los académicos Pattberg et al. (2014), el patrón de fragmentación se analizará en términos de dos indicadores: las instituciones y los actores. Las instituciones refieren a los Bancos de Desarrollo y los actores a sus Estados miembros, fundadores o asociados, que poseen una participación accionaria y poder de voto significativo en aquellas instituciones.

---

<sup>1</sup> Es relevante destacar que el concepto de fragmentación será tratado como un término descriptivo, alejándose de autores que lo evalúan en su positividad o negatividad.

El primer eje de análisis centrado en las instituciones encuentra su sustento empírico en una tabla de datos integral que reúne las aprobaciones de préstamo por parte de los múltiples Bancos de Desarrollo a los países de la región sudamericana en el período 1990-2019. La primera conclusión que se deriva de ella es que el 2007 se corona como el punto de inflexión en la arquitectura de desarrollo regional a partir de la emergencia y el posicionamiento de los bancos chinos -Banco de Desarrollo Chino (BDC) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China Exim Bank)- como los mayores prestamistas a la región junto con la consolidación de la Corporación Andina de Fomento -ahora Banco de Desarrollo de América Latina- (CAF). En cuanto al patrón exacto de fragmentación, este se disociará en dos dimensiones, las cuales serán integradas posteriormente en una tabla: el alcance participativo y el alcance geográfico. En esos términos conceptuales, se concluye que la bilateralización y la plurilateralización amplia, junto con la transregionalización y la profundización de la regionalización caracterizan la fragmentación de la arquitectura post 2007.

Relativo al segundo indicador, el de los actores, este se edifica sobre la interrelación entre las observaciones de las aprobaciones de préstamo de los Bancos de Desarrollo junto con la distribución -al interior de cada una- de la participación accionaria y el poder de voto de los Estados. Esto resulta en la identificación de los actores más relevantes en la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo sudamericana. Como correlato del nivel institucional, el 2007 marca el antagonismo entre dos patrones disímiles. Una estructura policéntrica con una preponderancia en China junto con una consolidación de Brasil y, en menor escala, de Argentina constituye el nuevo patrón de fragmentación. Entendidas desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, estas variaciones en el patrón de fragmentación reflejan cambios en el equilibrio del poder mundial, los cuales se traducen en el deseo de diversos actores de influir en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo.

Estas observaciones se alinean con el argumento de Babb y Chorev (2016), quienes sostienen que el mundo se encuentra en un tercer período caracterizado por el ascenso de nuevos actores y la descentralización y fragmentación de la autoridad, el cual se contrapone al segundo período -que dura hasta principios de los 2000s-, asociado con la centralización de la autoridad en el BM. Si bien la influencia de los BMDs respaldados por Estados Unidos no ha cesado, la existencia de instituciones y actores divergentes refleja la agudización de la fragmentación en la arquitectura de la gobernanza regional bajo estudio.

Se seleccionarán como casos de estudio los Estados de América del Sur con excepción de Guayana Francesa (en tanto es una región francesa de ultramar y no un Estado en sí mismo), Guyana y Surinam (ya que son países considerablemente más pequeños -con un PBI menor- en términos relativos al resto de los Estados de la región). En cuanto a la selección temporal, el trabajo se focalizará en el período 1990-2019. Esta selección emerge a la luz de observar los datos empíricos, los cuales sugieren que el presente período implicó varias transformaciones en la región en términos de la presencia y consolidación de Bancos de Desarrollo tanto regionales como extra-regionales. Además, estos hechos se desenvuelven en un contexto internacional cambiante, donde la Unión Soviética se disuelve para 1991 y Estados Unidos se consolida como la superpotencia, quien posee la habilidad de proyectar su poder a nivel mundial. Uno de esos ámbitos de la gobernanza global donde proyecta su influencia es el financiamiento contracíclico y de desarrollo, particularmente los Bancos de Desarrollo. Esto hace conjeturar que su provisión de recursos al régimen en cuestión, sumado a su poder para ejercer influencia dentro de las instituciones, sería mayor. En cambio, en los 2000s el escenario es antagónico: un contexto crecientemente multipolar con la consolidación de potencias emergentes y la región latinoamericana fortalecida en términos macroeconómicos. Esto deriva en un posible contraste entre ambos períodos en términos de la fragmentación, en tanto la presencia de nuevos polos económicos abriría ventanas de oportunidad ya sea para impulsar cambios en las instituciones establecidas o bien abogar por la creación de nuevas instituciones.

Analizar cuál ha sido la tendencia de la región en las últimas décadas concerniente a la actividad de estos Bancos no sólo es relevante desde un punto de vista teórico sino también desde una dimensión práctica. Con respecto a lo primero, este trabajo permite observar la influencia de diversos Estados en la región: ¿Acaso se ha debilitado la importancia -al menos financiera- de Estados Unidos en América del Sur? ¿Qué nuevos actores se consolidan como los líderes del financiamiento? Asimismo, un análisis profundo de la fragmentación de la arquitectura de gobernanza global en el *issue area* del financiamiento contracíclico y de desarrollo en Sudamérica contribuye a la literatura sobre el patrón de fragmentación, pudiendo comparar posteriormente las conclusiones obtenidas, ya sea con otras regiones dentro del marco de la misma arquitectura o con otras arquitecturas de la gobernanza regional o global. A su vez, el análisis descriptivo puede dar pie a un análisis valorativo que evalúe las posibles ventajas y desventajas de la fragmentación en el área de gobernanza en cuestión, en línea con la literatura que analiza estas cuestiones (p. ej. Nolte, 2018). En términos prácticos, analizar la fragmentación permitirá dar cuenta de las opciones de financiamiento y, en ese sentido,

constituye una base para evaluar las consecuentes implicancias económicas y políticas de estos préstamos para los países en la región.

## **Estado del arte**

América Latina ha sido ampliamente estudiada en la academia por poseer la historia más larga de esfuerzos de integración regional en el mundo en desarrollo -lo cual ha derivado en diversas formas de cooperación- (Ocampo y Titelman, 2012). En términos generales, el debate académico sobre el regionalismo económico latinoamericano se ha centrado en dos grandes fenómenos interrelacionados: el ascenso del regionalismo post-hegemónico y la proliferación de organizaciones regionales (Garzón, 2015).

El complejo de gobernanza regional en Latinoamérica, concepto propuesto por Nolte (2014) para expresar cómo la configuración general de las organizaciones regionales puede -o no- combinarse para contribuir a la solución de problemas colectivos regionales, puede entenderse como una estructura integrada por al menos tres capas funcionalmente diferenciadas (Garzón, 2015). La primera capa corresponde a la gobernanza de seguridad que opera bajo el faro de la autonomía política. En la presente literatura se inscriben autores como Weiffen y Nolte (2013), quienes analizan las tendencias de replicación y disociación que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) demuestra frente a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y aportan, en esta línea, un marco conceptual para estudiar la superposición institucional, y también como Nolte (2018), quien estudia estas mismas organizaciones para dilucidar los costos y beneficios del solapamiento de las organizaciones regionales. La segunda capa refiere a la gobernanza del desarrollo entendida a partir de la provisión de bienes públicos, la cual se profundizará en el próximo apartado.

La tercera concierne a la gobernanza comercial, la cual tiene como objetivo ayudar a los Estados a insertarse de la forma más favorable posible en la economía mundial. Aquí se incluyen autores como Quiliconi (2013), quien sostiene que la división ideológica entre los dos bloques geopolíticos -uno que se orienta al Pacífico y adhiere a las políticas neoliberales y otro con una postura más neodesarrollista- se refleja en los modelos divergentes de integración regional que sostiene cada uno, y Garzón (2015), quien sentencia que es probable que la estrategia de regionalismo abierto se convierta inviable o difícil de implementar en un mundo multipolar y que la nueva estrategia de regionalismo cruzado será la institución internacional

capaz de proporcionar acceso a los mercados mundiales y atraer inversión extranjera directa. Además de las tres áreas de gobernanzas mencionadas, también es importante destacar la gobernanza monetaria regional. Ocampo y Titelman (2012) analizan la experiencia de cooperación monetaria en la región latinoamericana en las últimas tres décadas, centrándose particularmente en la creación de una reserva común (FLAR) -la institución más relevante en términos de la cooperación monetaria en la región-, y sostienen que esta es más limitada en comparación a la cooperación financiera.

Relativo al presente trabajo de investigación, es importante profundizar en la literatura acerca de la gobernanza del desarrollo, particularmente en el objeto de estudio de los Bancos de Desarrollo. El análisis de las instituciones en cuestión ha florecido en los últimos años en paralelo al creciente dinamismo en el mapa de los actores financieros multilaterales, el cual ha sido potenciado por las consecuencias de la crisis del 2008 (Molinari y Patrucchi, 2017). América Latina ha sido una región particularmente interesante para analizar estas tendencias ya que concentra el mayor número de BMDs -los cuales forman una densa red de instituciones- *vis à vis* otras regiones del mundo (Prada, 2012).

Profundizando en la literatura sobre la gobernanza del desarrollo en el marco del regionalismo económico latinoamericano, hay un conjunto de autores que estudia el Banco del Sur como cristalización del fenómeno de integración sudamericana, particularmente en un contexto de crisis de la hegemonía estadounidense en la región. Carcanholo (2011) argumenta que aquella iniciativa alternativa, de no ser considerada dentro de una estrategia de desarrollo económico, integración regional y financiamiento que rompe con la lógica neoliberal que prevaleció en América Latina desde 1970s, sería una institución financiera similar a las otras existentes en la región. Furtado (2008) sentencia que la propuesta para la creación del banco por parte de los gobiernos del Sur se inserta en un contexto de transformación de la situación financiera regional, la cual se caracterizó por su orientación hacia el rescate de la soberanía, el financiamiento autónomo y la ruptura del círculo del endeudamiento. Por último, Alves y Biancareli (2015) concluyen que el Banco del Sur evidenció los esfuerzos para fortalecer mecanismos de cooperación financiera dentro de un nuevo y diferente proceso de integración en América del Sur, el cual contrastaba con proyectos integracionistas previos, de carácter predominantemente liberal.

Asimismo, otro conjunto de literatura con rasgos más heterogéneos amplía su eje de estudio y analiza las tendencias hacia la regionalización y subregionalización en términos más abarcativos -apartándose del estudio de caso del Banco del Sur- y, en esta línea, proveen diversos casos de estudio para fundamentar su análisis. Entre ellos se destaca Gabel (2012), quien analiza las tendencias en la arquitectura financiera luego de la crisis del 2008 y sentencia que este evento ha contribuido a una nueva heterogeneidad institucional al continuar con las tendencias que se observaban a nivel regional desde la crisis financiera de Asia del Este de 1997-98: un creciente número de instituciones regionales y subregionales. El autor argumenta que estas innovaciones institucionales y políticas están menos ligadas a Estados Unidos y al FMI. En el análisis de las arquitecturas financieras del Sur Global, particularmente en América Latina, examina -dentro de la categoría de Banco de Desarrollo- la CAF y, nuevamente, el Banco del Sur.

Molinari y Patrucchi (2016) procuran caracterizar el mapa de los BMDs en la región, integrando en él los bancos multilaterales, regionales y subregionales. Su hipótesis es que existe un creciente agotamiento del modelo tradicional de los BMDs, en términos generales guiado por el poder accionario de los países desarrollados, y, antagónicamente, ocurre un fortalecimiento de las iniciativas subregionales. No obstante, estas últimas instituciones confrontaron sus propias limitaciones, las cuales las impulsaron a rever sus principios fundacionales, tal como se observó con las reformas de los 90s en la CAF y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Bajo aquella hipótesis, indagan en las principales potencialidades y limitaciones que enfrentan los BMDs en la actualidad a partir de las características de cada organismo y de los países prestatarios.

Ocampo y Titelman (2012) estudian los bancos subregionales en su rol complementario a la cooperación monetaria regional a partir de su provisión de financiamiento contracíclico o financiamiento estable durante las crisis. De particular interés para la presente investigación, ellos hacen un repaso histórico del BCIE como el banco subregional de más larga data, seguido por la CAF y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Posteriormente, comparan el financiamiento de dos de los bancos subregionales (BCIE y CAF) con el BM y el BID y, en esta línea, concluyen que los primeros pasaron de ser instituciones relativamente marginales en los 70s y 80s -cuando predominaban notablemente los segundos- a convertirse en las principales fuentes de financiamiento en 2006 y 2007.

Por su parte, Prada (2012) analiza el posicionamiento de los BMDs en el escenario del financiamiento al desarrollo *vis à vis* otras fuentes, como las privadas y los recursos domésticos, junto con la interacción entre los BMDs –priorizando el BM y el BID, y considerando la CAF, el BCIE y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB)-. Su foco analítico para este último punto radica en la división del trabajo, los balances económicos y la distribución del ingreso neto. A partir de la observación del dinamismo y la fortaleza a nivel regional y subregional, el autor sugiere que los BMDs se insertan en un sistema descentralizado en la región latinoamericana. La evidencia decanta en la conclusión de que los BMDs se encuentran compitiendo por relevancia, financiamiento e influencia, particularmente al nivel de país.

Por último, Artecona et al. (2019) proponen un análisis más detallado al presentar una comparación de las principales fuentes de financiamiento en la región y su variación en el tiempo. Entre otros ejes analizados y de importancia para el presente trabajo, proveen una perspectiva histórica de los flujos de los BMDs hacia América Latina y el Caribe -particularmente de la CAF, el BID, el BCIE y el BM- y su importancia relativa en el financiamiento al desarrollo. Ellos concluyen que mientras el BM solía ser la institución financiera más grande en la región en los 90s, en la actualidad disminuyó su porcentaje de aprobaciones. Antagónicamente, la CAF muestra la tendencia opuesta y su participación se aproxima al BID.

La literatura de la gobernanza del desarrollo en Latinoamérica no se ha limitado a analizar las iniciativas regionales o con involucramiento regional, sino que también ha avanzado hacia el estudio de Bancos de Desarrollo extra-regionales. Particularmente se han desarrollado estudios alrededor de uno de los actores que ha sido un hito de las transformaciones en la gobernanza regional en cuestión en las últimas décadas: China. Relevante para la presente investigación, esta literatura se suele enfocar en el rol bilateral de China como financista a la región por medio de dos de sus *policy banks*<sup>2</sup>: BDC y China Exim Bank. Aquí se inscriben múltiples estudios, de los cuales se mencionarán los siguientes.

---

<sup>2</sup> Estos se definen como “herramientas del gobierno” en tanto sus préstamos apoyan los objetivos políticos del gobierno chino (Bräutigam 2009, p. 79 en Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Más específicamente se caracterizan como instituciones financieras que se orientan al otorgamiento de préstamos productivos, es decir, préstamos a sectores clave de la economía, financiamiento de proyectos y préstamos a largo plazo (Hernández Cordero, 2019).

Gallagher, Irwin y Koleski (2012) proveen un estudio empírico del financiamiento chino a América Latina. Los autores no sólo comparan las estimaciones del financiamiento de China en relación con el BM, el BID y el United States Export-Import Bank (siendo el 2010 el año clave en que los bancos chinos superan en préstamos otorgados a las otras instituciones mencionadas), sino también los términos de los préstamos (siendo los del BDC más estrictos que los del BM), las tasas de interés (siendo las del China Exim Bank más bajas en contraste con el BM), los países y sectores destinatarios (para los bancos chinos, Argentina, Ecuador y Venezuela y los sectores de recursos naturales e infraestructura, respectivamente), las condicionalidades políticas (nulas para el BDC y China Exim Bank) y las pautas ambientales (existentes para el caso chino pero menores en relación a sus contrapartes occidentales).

Dollar (2017) examina las inversiones de China en América Latina, las cuales toman dos formas (inversión extranjera directa y el financiamiento a través de los *policy banks* chinos), y, de particular interés para el estudio, observa los años excepcionales de financiamiento chino a la región, superando incluso a los prestamistas multilaterales tradicionales, junto con los destinatarios principales de aquellas inversiones, arribando a las mismas conclusiones que Gallagher, Irwin y Koleski (2012). Su análisis se expande más allá del objeto de estudio del presente trabajo al preguntarse cuáles son las implicancias para América Latina en términos de eventuales desviaciones de las normas globales -otras de las dimensiones de Pattberg et al. (2014) que se podrían ahondar en una futura investigación-.

Song (2019) analiza el financiamiento de los bancos de política chinos en América Latina, región que se ha convertido en el segundo destino de las inversiones chinas luego de Asia. El autor sugiere que el financiamiento es mayor que las otras instituciones que financian la región, pero no avanza en un análisis exhaustivo. Para comprender el fenómeno, su trabajo se centra en los principales programas de financiamiento del BDC y China Exim Bank a Latinoamérica, explicando sus características y cómo operan. Por su parte, Hernández Cordero (2019) pretende poner en perspectiva las actividades del BDC en América Latina y el Caribe utilizando datos cuantitativos. No obstante, a diferencia de la presente tesis, aquel análisis se limita al financiamiento de aquel banco por país y por sector de la economía, siendo Venezuela y el sector energético los mayores destinatarios, respectivamente.

Por último, en la conjunción de iniciativas intra y extra regionales, se destacan los análisis del NDB. Si bien la literatura es amplia respecto al impacto de la institución sobre la

arquitectura financiera global, es escasa en relación con su estudio en el marco de la arquitectura de gobernanza latinoamericana. Danna y Danna (2015) evalúan las implicancias del Banco de los BRICS (que integra el NDB y el Acuerdo de Reservas de Contingencia -similar al FMI-) para América Latina y el Caribe. Los autores argumentan que el descuido de Estados Unidos de las preocupaciones de desarrollo de los países de la región le ha otorgado la oportunidad al NDB para jugar un papel más importante en la región. Los estados latinoamericanos ya han comenzado a reducir la influencia del BM y FMI y, en esta línea, la puerta se encuentra abierta para un mayor rol del Banco de Desarrollo de los BRICS.

La presente tesis procura nutrirse de los aportes de las literaturas de la gobernanza del desarrollo latinoamericanas exploradas. No obstante, teniendo en consideración que ninguno de los autores señalados toma como pregunta de investigación los patrones de fragmentación, el proyecto se distancia en cierta medida de ellos ya que procura estudiar estos temas desde el marco conceptual de la fragmentación de la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo y extendiendo el análisis a todos los Bancos de Desarrollo que operan en América del Sur. En línea con el pedido de Bierman et. al (2009), el objetivo es poder aportar a la literatura un estudio más profundo de la fragmentación en un área política particular.

## **Marco teórico**

### ***La fragmentación como característica de la arquitectura global***

El concepto de fragmentación tiene sus raíces en los debates de la década de 1970 sobre “*interlocking institutions*”, las cuales derivaron en estudios más recientes sobre “*interlinkages*”, “*overlaps*”, “*interactions*” o “*interplay*” de instituciones. Empero, estos trabajos permanecieron en el nivel de análisis de las relaciones entre las instituciones, por un lado, y entre los distintos dominios de política, por el otro. De este modo, el concepto de fragmentación -el cual era ampliamente utilizado en la literatura legal internacional- emerge en las Relaciones Internacionales y se posiciona en un *meta-nivel* al emplearse para describir a la arquitectura de la gobernanza global en su conjunto (Biermann et al., 2009). A pesar del uso extendido del concepto en estudios del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, su definición continúa siendo debatida (Pattberg et al., 2014).

Antes de conceptualizar la fragmentación, es necesario definir la arquitectura de gobernanza global, en tanto el primer término es una característica del último. En esta línea, Biermann et al. (2009) definen la arquitectura de gobernanza global como “*an overarching system of public and private institutions that are valid or active in a given issue area of world politics. This system comprises organizations, regimes, and other forms of principles, norms, regulations, and decision-making procedures*” (p. 15). El elemento importante que presentan Pattberg et al. (2014) para identificar una arquitectura de gobernanza es que los arreglos que se encuentran dentro de una arquitectura específica deben tener un objetivo de gobernanza identificable.

Con respecto a la conceptualización de la fragmentación, Biermann et al. (2009) proponen la siguiente definición: “*a patchwork of international institutions that are different in their character (organizations, regimes, and implicit norms), their constituencies (public and private), their spatial scope (from bilateral to global), and their subject matter (from specific policy fields to universal concerns)*” (p. 16). Pattberg et al. (2014) conciben la fragmentación como un efecto de la continua proliferación, especialización y diversificación de las instituciones, actores, normas y discursos activos en un *issue area*. La arquitectura de la gobernanza global fragmentada se define no solo por aquel mosaico sino también por la falta de organización general y jerarquía (Pattberg et al., 2014).

Es importante mencionar diversos puntos con respecto a la conceptualización de la fragmentación. En primer lugar, es un concepto relativo en tanto todas las arquitecturas de gobernanza global están fragmentadas hasta cierto punto, es decir, las partes nunca están integradas en su totalidad. En los términos de Biermann et al. (2009), las arquitecturas “universales” no fragmentadas son teóricamente concebibles como opuestas a la fragmentación, pero empíricamente inconcebibles. En esta línea, una estructura únicamente puede definirse en términos relativos, es decir, como una arquitectura de gobernanza relativamente más fragmentada que otra, pero no se puede categorizar en términos absolutos (Kim, 2019). En segundo lugar, el concepto de arquitectura no presume la existencia de un “arquitecto” sino que es probable que sea descentralizado y no planeado en tanto resulta de un proceso incremental de institucionalización de las relaciones internacionales (Bierman et al., 2009).

Diversos académicos han procurado medir la fragmentación en arquitecturas de gobernanza globales y, guiados por ese fin, han aportado marcos para su operacionalización. Pattberg et al. (2014) utilizan cuatro indicadores para medirla a raíz de una conceptualización multi-dimensional de la fragmentación: constelaciones institucionales, de actores, de normas y de discursos. En línea con el argumento de los autores mencionados, para realizar un mapeo de la arquitectura de gobernanza global, primero se debe compilar en una base de datos empírica la mayoría de los arreglos de gobernanza para luego visualizar la arquitectura en su conjunto.

En cuanto al presente trabajo de investigación, se empleará en términos generales el concepto de fragmentación de Biermann et al. (2009) para caracterizar y describir a la arquitectura de gobernanza regional en el *issue area* del financiamiento contracíclico y de desarrollo. La gobernanza en cuestión se puede conceptualizar como una arquitectura ya que, en línea con el argumento de Pattberg et al. (2014), tiene un objetivo de gobernanza identificable: el desarrollo económico y social de los países miembros en términos de su contribución al crecimiento económico y la mitigación de la pobreza (Artecona et al., 2019). Debido a que el análisis de la fragmentación se ha circunscrito principalmente a la arquitectura de la gobernanza climática y del comercio (Biermann et al., 2009; Pattberg et al., 2014, Pattberg et al., 2015), a partir del presente estudio se pretende contribuir a la literatura con el análisis de una arquitectura diferente: la arquitectura de gobernanza global contracíclica y de desarrollo. De ella se observarán los siguientes indicadores de la operacionalización aportada por Pattberg et al. (2014): las constelaciones de instituciones y de actores. Entendiendo que el concepto de instituciones internacionales es más amplio, se observarán particularmente los Bancos de Desarrollo -término que se desarrollará en el próximo apartado-. Como actores se considerarán a los Estados que, siendo miembros fundacionales o asociados, posean un porcentaje considerable de las acciones y los derechos de voto. Por último, en línea con Biermann et al. (2009) y Kim (2019), quienes argumentan que la estructura de la arquitectura de gobernanza puede analizarse únicamente en términos relativos, se estudiará cómo evoluciona la arquitectura de gobernanza global contracíclica y de desarrollo en América del Sur en los años 1990-2019, específicamente en el contraste entre el período previo y posterior al 2007.

### ***Issue area: Bancos de Desarrollo***

La disponibilidad de financiamiento -particularmente de largo plazo- es imperativa para el crecimiento sostenido de un país. El interrogante es cuál será la consecuente fuente de

capital. El financiamiento a largo plazo proviene principalmente de flujos de deuda, préstamos bancarios, bonos, *portfolio equity* e inversión extranjera directa. Si bien es una cuestión que atraviesa a todos los Estados, no todos ellos cuentan con el mismo acceso a las herramientas mencionadas. La problemática justamente que enfrentan los países en desarrollo es su limitación para acceder a las presentes fuentes de financiamiento, a pesar del considerable progreso que ha habido en las últimas décadas en ciertos países de la región. Esto se contrapone a la realidad de los países desarrollados, quienes gozan un acceso asequible al mercado financiero tanto a nivel nacional como internacional. Consecuentemente, el involucramiento del sector oficial se convierte en una necesidad elemental. Unas de las instituciones clave de aquel sector son los Bancos de Desarrollo, los cuales pueden tener un rol catalítico y contracíclico beneficioso, complementando el rol del sector privado, particularmente cuando este escasea (Chelsky, Morel y Kabir, 2013). El financiamiento público en su rol catalizador lo que permite es llevar a cabo operaciones en contextos de alto riesgo a partir de la movilización del financiamiento privado (Artecona et al., 2019). Empero, es importante destacar que los recursos internos son la fuente más importante de financiamiento para el desarrollo. Cada año, los Estados y organizaciones internacionales proveen aproximadamente entre \$120 y \$170 mil millones en financiación oficial del desarrollo a los países receptores. Los Bancos de Desarrollo típicamente proveen un tercio del financiamiento de desarrollo, proviniendo el resto de los gobiernos soberanos (Nielson, Parks y Tierney, 2017).

Los Bancos de Desarrollo se consolidan de esta forma como una fuente de financiamiento alternativa: se definen como una institución financiera especializada cuyo negocio principal es extender préstamos de largo plazo para financiar proyectos y programas de desarrollo y, en esta línea, su performance se encuentra medida sobre todo en términos de beneficios sociales generados (Bruk, 1998). Consecuentemente, su principal diferencia con el capital privado es que este último se orienta principalmente por consideraciones de riesgo-recompensa y no por su mandato de contribuir al desarrollo (Artecona et al., 2019).

La singularidad y atraktividad reside en que las presentes instituciones proveen los préstamos bajo condiciones financieras más favorables que aquellas del mercado a países que no poseen un fácil acceso a los mercados internacionales de capital. Esto lo logran a partir de su modelo financiero: el aprovechamiento de los recursos de capital mediante la emisión de deuda, ya sean bonos altamente calificados u otros títulos de deuda que venden en los mercados financieros internacionales, los cuales son adquiridos en su mayoría por inversores

institucionales -fondos de pensiones, bancos comerciales, compañías de seguros, corporaciones y gobiernos- (Artecona et al., 2019).

Los Bancos de Desarrollo financian bajo dos modalidades: principalmente en términos no concesionales -las tasas de interés se establecen según el costo del financiamiento sumado a un diferencial que posibilita cubrir los costos operativos y administrativos y acumular capital- y, secundariamente, en términos concesionales -préstamos provistos en términos más generosos que los extendidos por el mercado- (Artecona et al., 2019). En otros términos, estos instrumentos financieros se definen, por un lado, como *soft window* -préstamos prácticamente sin interés o con interés muy bajo, pasando por los *grants*- y, por el otro lado, *hard window* -préstamos con baja tasa de interés en comparación con las tasas ofrecidas por los prestamistas comerciales en los mercados de deuda globales- (Nielson, Parks y Tierney, 2017). Su modelo de negocio financiero, al cual se le adhiere la posibilidad de prestar al sector privado y movilizar capital de inversores privados, se complementa con la disposición a brindar asistencia técnica, generar conocimiento y desarrollar capacidades (Artecona et al., 2019).

Los BMDs deben distinguirse de los Bancos Bilaterales de Desarrollo (BBDs). Si bien tanto los multilaterales como bilaterales se diferencian internamente dentro de cada categoría en términos de los instrumentos financieros que emplean, la divergencia clave entre los dos grandes grupos se encuentra en el proceso de asignación de recursos para proyectos de desarrollo. Esto se debe principalmente al proceso de toma de decisiones colectiva que caracteriza a las instituciones financieras multilaterales (Nielson y Tierney 2003; Hawkins et al. 2006; Copelovitch 2010). Aquellas agregan las diversas preferencias de múltiples Estados en una política colectiva común hacia otros países. De forma antagónica, el proceso de toma de decisiones en los BBDs es unilateral, por lo que el prestamista retiene el poder sobre la ayuda que proveerá, consultando mínimamente (Nielson, Parks y Tierney, 2017).

Asimismo, es importante distinguir los Bancos de Desarrollo del FMI. Ambas instituciones tienen diferentes áreas de competencia. Por un lado, los Bancos de Desarrollo proveen préstamos a largo plazo contra-cíclicos para proyectos intensivos en capital. Su contracíclicidad se materializa en su objetivo de llenar las brechas financieras durante la desaceleración económica, momento en el cual las condiciones en los mercados de capital privado son más estrictas (Artecona et al., 2019). Por el otro lado, el FMI se enfoca en la

estabilización a corto plazo, la corrección de los desequilibrios de cuentas externas y la lucha contra la inflación (Feinberg, 1988).

La descripción del rol de los Bancos de Desarrollo proporciona un puntapié para comenzar a explorar y analizar la relevancia de las presentes instituciones en la actualidad de América del Sur. Artecona et al. (2019) argumentan que existen cuatro características principales que definen la evolución de la deuda multilateral en la región en los últimos 25 años. En primer lugar, el stock de deuda multilateral ha aumentado en términos reales. En segundo lugar, aquel crecimiento no ha sido lineal, sino que ha habido aumentos sustanciales en épocas de crisis. En tercer lugar, la deuda multilateral ha disminuido en comparación con la deuda privada. Las principales fuentes de flujos globales son los flujos privados a tasas de mercado: inversiones extranjeras directas, bonos y préstamos bancarios sindicados. En cuarto y último lugar, el decrecimiento en la participación de los BMDs en relación con el financiamiento privado varía según el tamaño del país. Mientras que las economías más grandes poseen una mayor exposición relativa al financiamiento privado, los países más pequeños continúan dependiendo del financiamiento de las bancas en cuestión. A pesar de ello, según los autores, su relevancia futura está asegurada dada la naturaleza intrínseca de los Bancos de Desarrollo: su competitividad financiera, su visión distintiva del riesgo, la naturaleza agrupada de sus operaciones, la posibilidad de crear mercados y su relación de confianza a largo plazo con los países prestatarios.

Tal como se ha mencionado en el segundo punto, la historia de los Bancos de Desarrollo en la región sudamericana se condice con las complejas fluctuaciones macroeconómicas. Como sentencian Perry y García (2017), la influencia de los BMDs ha variado según el valor relativo de los recursos de las instituciones en cuestión para los países en determinado momento. Esto se traduce en un mayor valor durante períodos de crisis macroeconómica y reducción de flujos financieros. Los autores también adhieren a la ecuación la falta de capacidades técnicas e influencia política de los países beneficiarios. Esto se ha observado en la historia reciente: la crisis a fines de 1990s conllevó a un aumento de los desembolsos, la existencia de condiciones favorables del mercado a mediados de la década de los 2000 implicó tanto una reducción en la demanda de nuevos fondos como el pago anticipado de gran parte de la deuda contraída durante la inestabilidad macroeconómica anterior y, por último, la crisis financiera mundial del 2008 provocó un incremento adicional en la deuda. Es interesante destacar dos elementos de la crisis: la comunidad internacional consensuó el apoyo de los BMDs hacia los países prestatarios para

continuar con los logros económicos de la década y, en esta línea, el aumento del capital en las instituciones de forma tal de mejorar la capacidad de oferta.

## **Mapeo y caracterización de la fragmentación**

### ***Fragmentación de la constelación de instituciones***

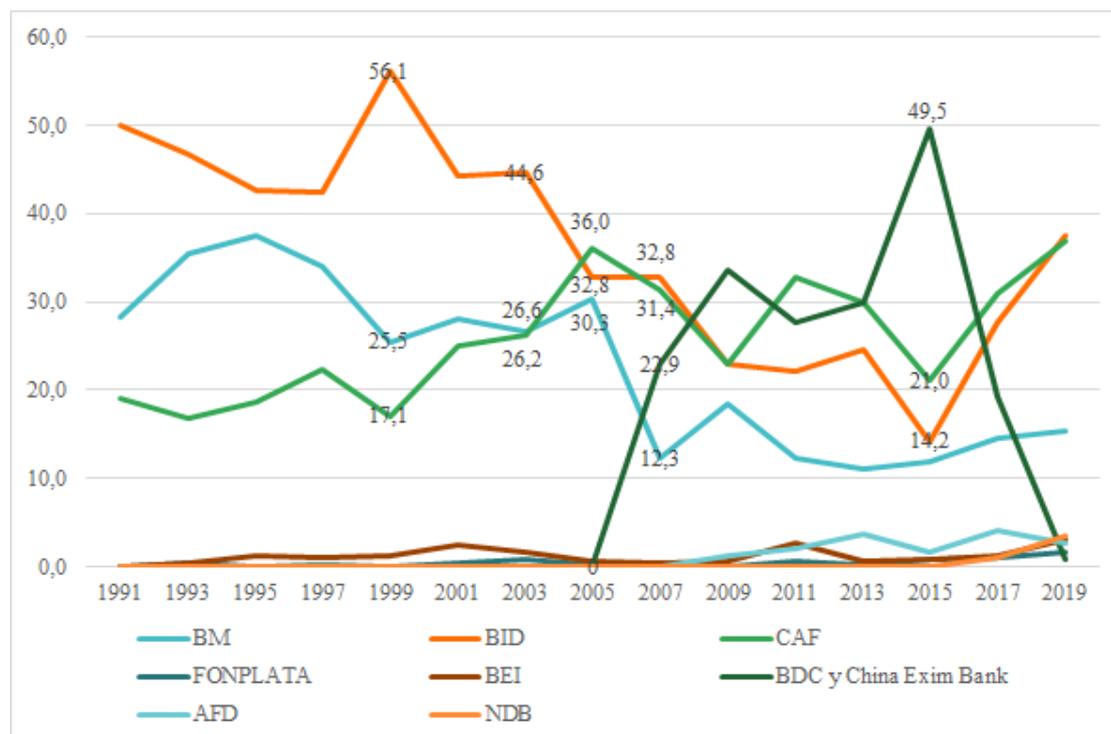
Para mapear y caracterizar la fragmentación de la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo regional, se abordarán, en primer lugar, los Bancos de Desarrollo como las instituciones clave. En concordancia con los pasos propuestos por Pattberg et al. (2014), para poder tener una visualización de la fragmentación de la arquitectura bajo estudio, se presentarán las observaciones empíricas. En esta línea, las aprobaciones de préstamo de las múltiples instituciones bajo estudio a la región de América del Sur para el período 1990-2019 constituirán el sustento empírico de la presente sección<sup>3</sup>. Por un lado, el *Gráfico 1* cristaliza las variaciones en el porcentaje relativo de las aprobaciones de préstamo por parte de cada uno de los Bancos de Desarrollo a Sudamérica para el período bianual 1991-2019<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El detalle de estas aprobaciones de préstamo en millones de dólares se puede encontrar en el Anexo.

<sup>4</sup> La selección del período bianual se justifica en términos de una mejor visualización en el gráfico de los cambios en las tendencias.

**Gráfico 1.** Porcentaje relativo de las aprobaciones de préstamo de los Bancos de Desarrollo a los países sudamericanos en el periodo bianual 1991-2019<sup>5 6</sup>.



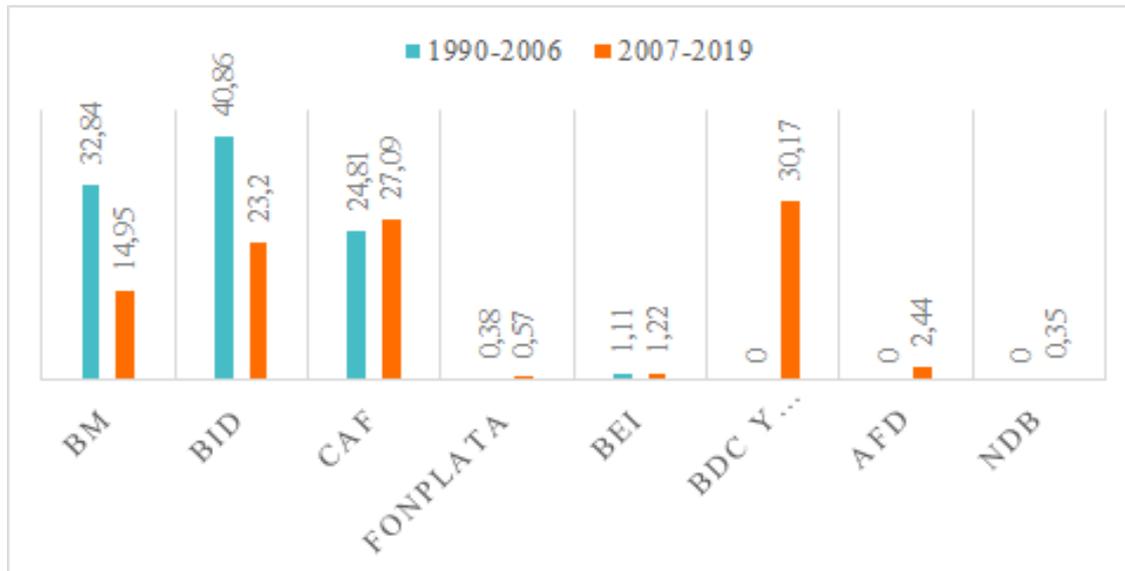
Fuente: elaboración propia basada en The World Bank (2020), reportes anuales del BID, CAF, FONPLATA y BEI, Gallagher y Myers (2020), New Development Bank (2020c) y documento interno Agence Française de Développement (7 de abril, 2020).

A partir del presente gráfico se concluye que el 2007 constituye un punto de inflexión en la gobernanza contracíclica y de desarrollo regional en tanto hay una modificación en las tendencias previas del financiamiento a la región. Es de este modo que aquel año será el que marque la división entre dos patrones de fragmentación de la arquitectura bajo estudio y, en esta línea, se procederá a caracterizar ambos períodos en estos términos. Alineado con aquel objetivo, por el otro lado, se presenta el *Gráfico 2*, el cual compara los porcentajes relativos de las aprobaciones de préstamo de las instituciones a América del Sur antes y después del 2007.

<sup>5</sup> Dado que no se lograron obtener los datos exactos de las aprobaciones anuales del CAF desde el año 1990 al 1995, se tomó del Informe Anual 2000 el total de aprobaciones desde 1990 al 1999 (USD 20.463,7 millones), se le restó los montos de las aprobaciones de los años 1996-1999 (USD 11.528,90 millones) y se dividió aquel número por los 6 años comprendidos desde el 1990-1995. Su fundamento metodológico se basa en que la sustancia del presente trabajo es la comparación entre el periodo de los 90s *vis à vis* los 2000s.

<sup>6</sup> Debido a que no se pudieron obtener los datos desglosados del Grupo AFD, es decir, de la Agencia Francesa de Desarrollo y Proparco por separado, las aprobaciones de la AFD como Banco de Desarrollo que otorga préstamos a los Estados (los cuales constituyen el foco de la presente tesis) están sobreestimadas.

**Gráfico 2.** Comparación entre el período 1990-2006 y 2007-2019 del promedio de los porcentajes relativos de aprobaciones de préstamo anuales de los Bancos de Desarrollo a los países sudamericanos<sup>7 8</sup>.



Fuente: elaboración propia basada en The World Bank (2020), reportes anuales del BID, CAF, FONPLATA y BEI, Gallagher y Myers (2020), New Development Bank (2020c) y documento interno Agence Française de Développement (7 de abril, 2020).

En el período 1990-2006 existían diversos Bancos de Desarrollo financiando a los países de América del Sur: el BM, el BID, la CAF, FONPLATA<sup>9</sup> y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). En aquellos años el mayor porcentaje del financiamiento se concentraba, respectivamente, en el BID, el BM y la CAF. La institución con el mayor promedio de aprobaciones en aquel período fue, en primer lugar, el BID, con un porcentaje del 40,86%. El banco poseía décadas de presencia, y consecuente consolidación, en la gobernanza contracíclica y de desarrollo sudamericana en tanto se había creado décadas atrás, particularmente en el año 1959, con el fin preciso de abogar por el desarrollo latinoamericano<sup>10</sup>. Su impulso creador se generó en el marco de la Alianza para el Progreso<sup>11</sup> y es la Organización

<sup>7</sup> Para los datos de la CAF se repitió el procedimiento explicado en el pie de página 5.

<sup>8</sup> Para los datos de la AFD se replica la observación realizada en el pie de página 6.

<sup>9</sup> Cabe destacar que recién en el 2018 se consolida como Banco de Desarrollo.

<sup>10</sup> La idea de fundar un Banco de Desarrollo con características locales nació prontamente en 1948 en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Precisamente se concibió bajo el contexto de escasez de préstamos a la región por parte del BM, el cual no iba a permitir financiar un proyecto económico complejo como la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Aquel plan fue la respuesta que Raúl Prebisch, quien lideró la CEPAL de 1950 a 1963, pensó para afrontar la situación asimétrica en la que se encontraba América Latina como periferia *vis à vis* el centro económico en el que se posicionaban Estados Unidos y Europa (Kellerman, 2019).

<sup>11</sup> Programa instituido formalmente en el año 1961 bajo la presidencia de Kennedy, el cual se proponía realizar un esfuerzo especial en el plazo de diez años para promover el desarrollo económico y social

de los Estados Americanos (OEA) quien redacta los Artículos del Acuerdo que establecen finalmente el banco como una reproducción, aunque en una menor escala, del BM (Artecona et al., 2019).

En segundo lugar se posicionó el BM, con un promedio de aprobaciones de préstamos del 32,84%. Aquel banco -conformado por dos instituciones, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)- fue el pionero global en el financiamiento al desarrollo a partir de su conformación luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>. A partir del primer préstamo al desarrollo y a Sudamérica en 1948 -específicamente a Chile (World Bank Group, 2001)- la relación entre la institución y la región se ha fortalecido: América Latina y el Caribe han sido los receptores de la mayor parte de los préstamos del BIRF, con un porcentaje del 32% del total de los compromisos de la institución (United States Congress House, 2009). Respecto a la AIF, creada en 1960 como la rama del BM que otorga financiamiento concesional, el único país de Sudamérica elegible para recibir financiamiento de la institución -por poseer un ingreso per cápita menor a USD 1175 (para el 2020) y por tener una capacidad limitada o incluso nula para obtener préstamos del mercado- fue Bolivia, pero dejó de serlo en el 2017 (Lawson et al., 2011; Asociación Internacional de Fomento, 2020).

En tercer lugar se destacó la CAF, con un promedio del 24,81% de las aprobaciones desde el año 1990 al 2006. La presente institución, aunque más reciente que el BM y el BID, también contaba con años de presencia en la gobernanza del desarrollo en tanto nació en 1968 por iniciativa de los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Venezuela, quienes convinieron constituir el banco con el objetivo de promover tanto el desarrollo sostenible como la integración regional (CAF, 2015). Si bien nació como un banco subregional, luego se regionalizó a partir de la incorporación de múltiples Estados de América Latina como miembros de la organización.

---

de América Latina. Los fondos provendrían, por un lado, de las reformas internas y, por el otro, de ayuda financiera extranjera (Krause, 1963).

<sup>12</sup> El BIRF entró en vigor en 1945 en un contexto de posguerra para la reconstrucción de Europa y Japón, así como también para el crecimiento de los países en desarrollo. A partir de la creación y puesta en funcionamiento del Plan Marshall para el objetivo preciso de la reconstrucción, el BM se ha concentrado en los países más pobres, incluyendo aquellos de América Latina (Artecona et al., 2019).

Antagónicamente, BEI y FONPLATA tenían, en términos relativos con el BID, el BM y la CAF, participaciones minoritarias en el financiamiento a la región sudamericana. El BEI, institución financiera de la Unión Europea (UE) que se ha desempeñado como prestamista multilateral mundial (EIB, 2019), poseía un promedio del 1,11% de las aprobaciones totales en la década de 1990 y principios de los 2000s. El banco, fundado en 1958 a partir de la firma del Tratado de Roma, obtuvo autorización cuatro años después de su creación para financiar proyectos también fuera de la Comunidad Europea. Si bien más del 90% de su actividad se concentra en Europa, también son un inversor importante a nivel global (European Investment Bank, 2020a). Los préstamos destinados a Asia y América Latina (ALA) comenzaron décadas más tarde, precisamente en 1993<sup>13</sup>. Los países de Sudamérica actualmente elegibles para recibir financiamiento del BEI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. No obstante, Venezuela no ha recibido ningún préstamo del Banco hasta el momento.

FONPLATA, por su parte, tenía un promedio del 0,38% de las aprobaciones totales en aquel período. La institución se estableció prontamente en el año 1974 -y otorgó su primer préstamo en 1978 (FONPLATA, 2020a)- por la iniciativa de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en su misión de contribuir al desarrollo dentro y entre las áreas geográficas de la Cuenca del Plata (FONPLATAB, 2020). No obstante, recién en el 2018 la institución se consolidó como un Banco de Desarrollo -abandonando su estatus de fondo financiero- mediante la modificación del Convenio Constitutivo para establecer nuevas alianzas con nuevos países miembros, otras agencias y bancos multilaterales de crédito (FONPLATA, 2020a).

Aquellas tendencias en la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo en América del Sur mudaron con el cambio de siglo a partir de, por un lado, la proliferación de nuevas instituciones que comenzaron a financiar la región y, por el otro, la consolidación de instituciones existentes. Relativo al primer eje, nuevos prestamistas para el desarrollo han emergido: el BDC y el China Exim Bank -los cuales se considerarán de forma unitaria-, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, también conocido como el Banco de Desarrollo del BRICS), el Banco de Inversión en Infraestructura

---

<sup>13</sup> Según el mandato actual Asia y América Latina, el BEI está autorizado a prestar para operaciones que respalden las estrategias de cooperación de la UE y complementen otros programas e instrumentos de desarrollo y cooperación de la UE en estas regiones (European Investment Bank, 2020b).

(AIIB) y el Banco del Sur (BancoSur). Respecto al segundo eje, la fragmentación se evidencia en la consolidación de una institución regional -la CAF- que, si bien ya tenía un porcentaje considerable de las aprobaciones de préstamo a la región en el período 1990-2006, a partir del 2007 incrementa su financiamiento relativo *vis à vis* las instituciones robustas previo al cambio de siglo: el BID y el BM. Consecuentemente, la agudización de la fragmentación ha sido una de las características definitorias de la nueva arquitectura. El año 2007 constituyó con claridad el punto de inflexión. A partir de allí, se observa un retroceso relativo de los dos principales financistas de los 90s en tanto decayeron de un promedio del 40,86% (BID) y 32,84% (BM) de las aprobaciones en los 90s y principios de los 2000s a un 23,2% (BID) y 14,95% (BM) a partir del 2007.

En cuanto a la emergencia de nuevas instituciones en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo, el punto clave lo constituyó el año 2007 con la aparición del BDC y el China Exim Bank en Sudamérica. Ambos bancos -junto al Banco Agrícola de China- conforman el grupo de los *policy banks*, los cuales fueron establecidos por China en 1994 para satisfacer las necesidades financieras de una economía que se encontraba bajo un proceso de profundas reformas económicas (Hernández Cordero, 2019). Al día de hoy, el BDC no solo es el mayor banco cooperativo de inversión y financiamiento extranjero de China<sup>14</sup>, sino que también es la institución financiera de desarrollo más grande del mundo en términos de activos (Song, 2019). Por su parte, el China Exim Bank apoya la inversión económica y comercial extranjera de China y la cooperación económica internacional (Song, 2019). En la actualidad, América Latina y el Caribe se han constituido en el segundo destino para la inversión extranjera del gigante asiático (Song, 2019). En concordancia con el argumento de Artecona et al. (2019), dado que la mayoría de los Estados de América Latina se han convertido en países de ingresos medios altos o altos, los BMDs han enfrentado una mayor competencia con otras fuentes de financiamiento, incluidos bonos, banca privada y préstamos bilaterales de potencias emergentes, principalmente de China.

De este modo, la aparición de los dos bancos rompe con el patrón de los 90s: los bancos chinos concentraron, en promedio desde el año 2007 al 2019, un 30,17% del financiamiento al

---

<sup>14</sup> El BDC desempeñó un papel de liderazgo y catalizador en el desarrollo económico al financiar grandes proyectos de infraestructura chinos. Estos proyectos le otorgaron amplia experiencia en la creación de esquemas financieros, lo que derivó -en el marco de una estrategia coordinada- en una internacionalización de las inversiones chinas (Hernandez Cordero, 2019).

desarrollo en la región, sobrepasando a la CAF (27,09%), al BID (23,2%) y al BM (14,95%). Esto equivale, en aprobaciones en millones de dólares, a un total en el período mencionado de 129.442 (BDC y el China Exim Bank), 116.229 (CAF), 99.567 (BID) y 64.165,8 (BM). El pico de aprobaciones de préstamo de China ocurrió en el 2010, con USD 35.225 millones, el cual constituyó el 58,4% de las aprobaciones de aquel año. Este valor fue ampliamente superior al de la sumatoria del financiamiento de los tres Bancos de Desarrollo que tenían un largo historial en la región (BID, BM y CAF), los cuales tuvieron aprobaciones por USD 23.798,4 millones, equivalentes al 39,5% de los préstamos del 2010. El hecho de que durante el corto período de tiempo comprendido desde el 2007 al 2019, el BDC y el China Exim Bank hayan financiado más que los Bancos de Desarrollo establecidos refleja la emergencia y rápida consolidación de ambos bancos chinos como instituciones relevantes y cruciales en la gobernanza anticíclica y de desarrollo en América del Sur.

No obstante, es importante destacar que aquel financiamiento no se extiende de forma relativamente unánime a través de la región sudamericana, sino que se concentra en ciertos países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. El mayor volumen de financiamiento se ha dirigido a Venezuela, con aprobaciones de préstamo por USD 62.191 millones para todo el periodo. El otorgamiento de créditos en cierto punto ha suplido las demandas de crédito de Venezuela, en tanto los bancos establecidos de los 90s disminuyeron considerablemente su financiamiento. El BID aprobó préstamos a Venezuela por un monto de USD 2.560 millones desde el 2007 al 2012, en tanto a partir de este último año no extendió su financiamiento al país. Por su parte, el BM no aprobó préstamos a Venezuela desde el 2005. El segundo destinatario del financiamiento chino ha sido Brasil (USD 28.906 millones), el tercero Ecuador (USD 18.389 millones) y el cuarto Argentina (USD 17.112 millones). Justamente una de las características del BDC y China Exim Bank es que proveen financiamiento a un conjunto de países diferente al de las instituciones financieras internacionales y los bancos occidentales -precisamente Venezuela, Ecuador y Argentina-, los cuales no son capaces de obtener préstamos tan fácilmente en los mercados mundiales de capital (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Bolivia, Costa Rica y Perú han recibido préstamos de los bancos chinos por un valor considerablemente menor, con USD 2.399 millones, USD 395 millones y USD 50 millones, respectivamente.

Un año más tarde de la emergencia del BDC y el China Exim Bank, la AFD, banco de desarrollo público francés, comenzó a operar en América del Sur. Creada en 1941, esta se

posiciona como la institución de desarrollo más antigua del mundo. No obstante, recién en el año 1998 se reconvirtió bajo el nombre *Agence Française de Développement* ya que se había originado en un principio como la *Caisse Centrale de la France Libre* (Caja Central de la Francia Libre – CCFL-), bajo la iniciativa del General Charles de Gaulle (*Agence Française de Développement*, 2020). La AFD forma parte del Grupo AFD, el cual se compone también por Proparco, subsidiaria de la AFD centrada en el desarrollo del sector privado (Proparco, 2020). Su financiamiento, en contraste con las otras instituciones, ha sido -para el período 2007-2019- del 2,44%, equivalente al monto de USD 870,9 millones<sup>15</sup>. Esto la ubica por encima de FONPLATA y BEI, los cuales han tenido un promedio de financiamiento del 0,57% y 1,22%, respectivamente, para el período mencionado. Por tanto, si bien no emerge como una fuente de financiamiento primaria en Sudamérica, como ha sido el caso de los bancos chinos, sí contribuye a la fragmentación de la arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo en la región.

El último Banco de Desarrollo que ha otorgado préstamos al desarrollo en América del Sur ha sido el reciente NDB, fundado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. El proyecto había nacido como una posibilidad en la cuarta Cumbre de BRICS en Nueva Delhi (2012) con el fin de movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en BRICS y otras economías emergentes, así como también a los países en desarrollo. Empero, recién en el 2015 el banco se constituye formalmente como una entidad legal y en el 2016 entra en pleno funcionamiento (New Development Bank, 2020a). Hasta la actualidad el financiamiento ha sido dirigido únicamente a los países BRICS, por tanto, el único país sudamericano que ha recibido préstamos ha sido Brasil. El banco ha aprobado 7 préstamos para Brasil, por un monto total de USD 1.521 millones. En perspectiva comparada con las otras instituciones que han financiado la región, su promedio de financiamiento del 2007 al 2019 ha sido del 0,35%, es decir, ha otorgado el menor porcentaje de aprobaciones.

Dentro del análisis de la emergencia de nuevas instituciones como cristalizadoras de una nueva arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo marcada por la profundización de la fragmentación, se destacan dos bancos adicionales que, si bien no han otorgado préstamos

---

<sup>15</sup> Tal como se ha mencionado anteriormente, dado que no se pudieron obtener los datos desglosados del Grupo AFD, es decir, de la Agencia Francesa de Desarrollo y Proparco por separado, las aprobaciones de la AFD como Banco de Desarrollo que otorga préstamos a los Estados (los cuales constituyen el foco de la presente tesis) están sobreestimadas.

a la región -ya sea por su estancamiento o prematura apariencia-, su presencia en Sudamérica es fundamental para estudiar los cambios que han ocurrido en las últimas décadas. En primer lugar, el BancoSur fue una iniciativa ideada e impulsada por Venezuela junto con Argentina -y luego acompañada por Ecuador, Paraguay, Bolivia y Ecuador junto con una posición más demorada de Brasil- en el marco de UNASUR en el año 2007. Si bien estableció sus principios fundacionales, nunca logró activar su financiamiento. Molinari y Patrucchi (2017) identifican diversos problemas como los causantes del estancamiento del Banco, como lo son las divergencias entre los modelos planteados por los miembros fundadores<sup>16</sup>, la posición ambivalente de Brasil, el deterioro de la situación en Venezuela y la falta de legitimidad política en el largo plazo.

En segundo lugar, en la región se encuentra la presencia latente, la cual probablemente se consolidará de forma paulatina, del AIIB. Si bien fue creado originalmente como una institución orientada al desarrollo de la región de Asia y el Pacífico, un país de América Latina se posicionó como nuevo miembro (Ecuador) y siete como posibles miembros futuros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) (Asian Infrastructure Investment Bank, 2020). La extensión de membresía más allá de la región es condicional a que la incorporación de miembros ajenos ofrezca un beneficio evidente para Asia (Artecona et al., 2019).

Habiendo definido la fragmentación por la emergencia de instituciones, las cuales eran inexistentes previamente en la región pero que comenzaron a financiar el desarrollo sudamericano -o al menos han tenido o tienen aquel objetivo-, el fenómeno también se explica por la consolidación de una institución, en este caso la CAF, existente en los 90s pero que incrementó considerablemente sus aprobaciones al desarrollo en términos relativos a los Bancos de Desarrollo posicionados como primer y segundo financista regional desde el 1990 al 2006 (BID y BM). El promedio de aprobaciones de la CAF del 24,81% en aquel período aumenta a un 27,09% en el 2007-2019. Si bien su incremento no ha sido sustancial, como se ha evidenciado con los bancos chinos, esta tendencia se comprende e incrementa a la luz de lo que acontece con el BM y el BID. Tal como se ha analizado, estas dos instituciones perdieron, en términos relativos, aproximadamente la mitad de su porcentaje de aprobaciones en

---

<sup>16</sup> Mientras que Venezuela abogaba por una institución que generara un cambio estructural, Brasil tenía una posición más conservadora que propiciaba que el Banco complementara el volumen de recursos de los BMDs y Bancos Regionales de Desarrollo que operaban en la región (Molinari y Patrucchi, 2017).

comparación con el período previo al 2007. Si se observan los préstamos aprobados en términos absolutos, a partir del 2010 CAF presta ininterrumpidamente hasta el 2018 más que el BID y BM, tomados individualmente. Esto refleja un debilitamiento paulatino, en términos relativos, de los Bancos de Desarrollo más antiguos en el financiamiento a la región.

Si bien en un comienzo el tamaño del CAF no era comparable al del BID, con el tiempo fue incluyendo como accionistas a países más allá de la subregión -modificando en esta línea su nombre a Banco de Desarrollo de América Latina (pero preservando las siglas previas CAF)-. Hoy en día se conforma por 19 países, 17 de los cuales son de América Latina y el Caribe -Argentina (2001), Barbados (2015), Bolivia (1970), Brasil (1995), Chile (1992), Colombia (1970), Costa Rica (2002), Ecuador (1970), Jamaica (1999), México (1990), Panamá (1997), Paraguay (1997), Perú (1970), República Dominicana (2004), Trinidad y Tobago (1994), Uruguay (2001) y Venezuela (1970)-, y los 2 restantes son España (2002) y Portugal (2009). Asimismo, 13 bancos privados de la región latinoamericana forman parte del Banco (CAF, 2020). Recién en el año 2005 la Asamblea de Accionistas modificó su Convenio Constitutivo de forma tal de permitir a los socios no andinos de la CAF -y a otros países de la región- acceder a la condición de miembros plenos del banco (CAF, 2006). Argentina, Brasil y Uruguay se convirtieron en miembros plenos en el 2007 y Panamá y Uruguay en el 2008 (CAF, 2011). Lo que implicó el crecimiento de la base de accionistas en los 90s fue una expansión del capital y consecuente fortalecimiento de la posición financiera de la institución, sumado a una expansión de su campo de acción regional (CAF, 2018) e involucramiento en proyectos de mayor envergadura (CAF, 2011). Empero, el hecho de que se haya permitido a otros países latinoamericanos ser accionistas de la Serie A, y de esta forma constituirse como miembros plenos a partir de los 2000s, indica una consolidación institucional aún más importante si se contrastan los años previos y posteriores a los 2007. El reporte anual del CAF (2011) lo sentencia: *“La entrada al nuevo milenio marca el inicio de una nueva etapa de transformación”* (p. 122).

Como analizan Artecona et al. (2019), los considerables aumentos de capital en los Bancos de Desarrollo a partir de la crisis del 2008, en línea con el pedido del G20 de incrementar los recursos disponibles a través de las instituciones financieras internacionales para estabilizar el crecimiento mundial, les permitió ampliar sus préstamos. En línea con el análisis de los autores, en primer lugar, CAF prácticamente triplicó su patrimonio con cuatro reabastecimientos. En segundo lugar, el BM no recibió los fondos suficientes para expandir sus

préstamos y, además, los aumentos del capital del BM en el 2010 y el 2018 estaban dirigidos principalmente a los países con ingresos per cápita inferiores a USD \$ 6,795, muy pocos de los cuales están en América Latina. En tercer lugar, el aumento de capital del BID en el 2010 también fue insuficiente. A su vez, en la CAF, en noviembre del 2015 el Directorio aprobó un incremento general de capital por un monto de USD 4.500 millones, cuyas contribuciones se iniciaron en el 2017. Durante los años 2016, 2017 y 2018, la gran mayoría de los países accionistas suscribió a los nuevos acuerdos correspondientes, por un monto de USD 4.282 millones (CAF, 2018). El hecho de que la CAF haya tenido el mayor nivel de capitalización entre los diversos bancos mencionados demuestra el fortalecimiento financiero y la consolidación de la institución dentro de la arquitectura regional.

A partir de los datos presentados, se concluye que a partir del 2007 se ha observado una profundización de la fragmentación de la arquitectura anticíclica y de desarrollo en América del Sur en tanto el “*patchwork of international institutions*” (Bierman et al., 2009, p. 16), en este caso particular el mosaico de los Bancos de Desarrollo, se expande y complejiza como corolario de la proliferación y consolidación de instituciones divergentes. Aquella fragmentación se encuentra en la raíz del cambio de influencias relativas analizado. En el período 2007-2019 se observa un desvanecimiento relativo de la dependencia del financiamiento de los países sudamericanos a las instituciones del BM y del BID -a pesar de su continua importancia como fuentes de préstamos para el desarrollo-. Estos puntos se alinean con lo que plantea Acharya (2016): la fragmentación tiene efectos visibles en la prominencia de las instituciones multilaterales globales formadas en la posguerra, particularmente el BM. Construyendo sobre la base de Bierman et al. (2009), pero aportando nuevos ejes a la conceptualización, los Bancos de Desarrollo de aquel mosaico se diferencian por su alcance participativo y geográfico<sup>17</sup>, según se observa en la *Tabla 1*. El presente análisis evidencia las principales características del patrón de fragmentación institucional de la arquitectura anticíclica y de desarrollo previo y posterior al 2007.

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que las presentes son categorías analíticas y, consecuentemente, no son absolutas. En esta línea, las instituciones se clasificarán teniendo en consideración las características predominantes. Por ejemplo, en el BID priman los actores regionales por ende se clasifica como “regional”.

**Tabla 1:** Clasificación de los Bancos de Desarrollo según su alcance participativo y geográfico<sup>18</sup>.

		<i>Alcance participativo</i>			
		Multilateral	Plurilateral amplio	Plurilateral restringido	Bilateral
<i>Alcance geográfico</i>	Global	BM (1990-2019)			
	Transregional			NDB (2014-2019)	BDC y China EximBank (2007-2019) AFD (2008-2019)
	Regional		BID (1990-2019) BEI (1990-2019) CAF (2007-2019) <i>BancoSur (2009)</i> <i>AIIB (2015-2019)</i>		
	Subregional			CAF (1990-2007) FONPLATA (1990-2019)	

Fuente: elaboración propia.

Por un lado, el alcance participativo se define por la cantidad de miembros que participan en el acuerdo de préstamo. De esta forma, estarán incluidos aquel/aquellos Estado/s miembro/s de cierto Banco de Desarrollo junto con el país destinatario de los fondos, en este caso sudamericano, que puede o no ser miembro de la institución. Existen cuatro categorías: multilateral, plurilateral amplio, plurilateral restringido y bilateral. Sumado a la contraparte prestataria, multilateral refiere a las instituciones que son universales en membresía, plurilateral a aquellas compuestas por Estados con ideas o características afines (Bayne, 2011) y bilateral a una institución compuesta por un único Estado. Plurilateral se distingue entre amplio y restringido, siendo la diferencia cuán estricto es el criterio de las instituciones en términos de Estados que pueden convertirse en miembros.

Respecto a las observaciones empíricas, se concluye que acontece una transición a partir del 2007 de instituciones multilaterales y plurilaterales restringidas a instituciones plurilaterales amplias y bilaterales. De este modo, la fragmentación institucional en el período 2007-2019 se define por la plurilateralización amplia y la bilateralización. El fenómeno novedoso, por ende, ha sido la emergencia de BBDs en la región sudamericana, específicamente, del BDC y China Exim Bank y -en menor medida- la AFD, a partir del

<sup>18</sup> Si bien a partir del 2005 se habilita la incorporación de otros miembros en el CAF a partir de la modificación del Convenio Constitutivo, recién en el 2007 se incorporan nuevos miembros plenos.

financiamiento de China y Francia, respectivamente. Respecto al plurilateralismo, hay un leve movimiento hacia el amplio en tanto la CAF, segunda institución más importante en términos de aprobaciones luego del 2007, se reconvierte desde una institución restringida a una amplia ya que la característica similar más limitada en un principio -la subregión andina- es abandonada hacia una afinidad más extensa -principalmente regional, junto con la incorporación de España y Portugal-. Si bien por ejemplo el NDB se creó posterior al 2007 con características que permiten categorizarla como plurilateral restringida -dado que, además del Estado prestatario, la membresía se limita únicamente a los cuatro países BRICS- y, en ese sentido, le otorgaría un persistente peso a la categoría, sus préstamos son tan pequeños en relación con las otras instituciones, como la CAF, que el peso del plurilateralismo restringido se matiza en términos relativos.

Por el otro lado, lo que se vislumbra en América del Sur es una fragmentación de la gobernanza contracíclica y del desarrollo en términos del alcance geográfico. En contraposición al alcance participativo, este concepto remite a si los Estados involucrados en la aprobación de préstamo se limitan a una subregión, una región, múltiples regiones o a todo el globo. Nuevamente este aspecto estará definido, en primer lugar y principalmente, por los miembros de la institución y, en segundo lugar, por el Estado destinatario de los fondos. En términos de los datos presentados, se concluye que la fragmentación de la arquitectura con sesgos globales y regionales en el período 1990-2006, abandona su dimensión global, consolida su eje regional y complementa con un fenómeno novedoso, la transregionalización, a partir del 2007.

En los 90s y principios de los 2000s, la arquitectura bajo estudio se concentraba primordialmente en el BM, institución que ha liderado la categoría del alcance global: el BIRF está integrado por 183 países y la AIF por 173 (Banco Mundial, 2020). Asimismo, junto con el BM, la otra institución principal era el BID, que si bien 22 de sus 48 miembros no pertenecen a la región latinoamericana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020), sus 26 miembros prestatarios son de América Latina y el Caribe. Cabe recordar que el BID fue el primer Banco Regional de Desarrollo (BRD), emergido de la necesidad de establecer una institución regional que abogue por el desarrollo latinoamericano. Antagónicamente, a partir del 2007 continúa y se consolida la regionalización no sólo a partir de la persistente importancia del BID sino, sustancialmente, a partir de la consolidación de la CAF. A pesar de estar conformado también por dos miembros extraregionales -España y Portugal-, la mayoría de los países miembros se

limitan a la región latinoamericana. En paralelo al fenómeno de la consolidación de alternativas regionales para el financiamiento al desarrollo sudamericano, también se adhiere como característica de la fragmentación una transregionalización en tanto los fondos de los préstamos para el desarrollo provienen, a su vez, de nuevos bancos extrarregionales. En este caso se incluye principalmente el BDC y China Exim Bank -ya que son los prestamistas más relevantes en términos de aprobaciones a partir del 2007- y otros financistas como la AFD y el NDB. De este modo, la fragmentación de la arquitectura en el período 2007-2019 se define tanto por su regionalización como por su transregionalización.

### ***Fragmentación de la constelación de actores***

La fragmentación institucional en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo es un reflejo de las transformaciones que se han desarrollado al nivel de los actores. En las últimas décadas, nuevos actores -entendidos en términos de Estados- han desafiado el *statu quo* institucional, conllevando de esta manera a una descentralización de la autoridad establecida, así como también a la complejización y multipolaridad en el régimen internacional del desarrollo (Babb y Chorev, 2016). Para poder contrastar el patrón de fragmentación de la arquitectura en términos de actores antes y después del 2007, se observarán los Estados miembros, tanto fundadores como asociados, de los diversos Bancos de Desarrollo, junto con sus respectivas participaciones accionarias y poderes de voto. En cuanto al *threshold*, se incluirán aquellos Estados que posean como mínimo un 1% de participación accionaria y poder de voto por cada institución. Estos puntos se plasman en la *Tabla 2*. La importancia de los actores en la gobernanza de desarrollo estará dada no solo por la posesión de un mayor porcentaje de participación accionaria y poder de voto, sino también por la significancia de la institución en términos de las aprobaciones de préstamo (análisis del apartado anterior). Consecuentemente, se integrarán y relacionarán en un mismo análisis ambas variables: instituciones y actores.

**Tabla 2.** Distribución de la participación accionaria y el poder de voto dentro de cada Banco de Desarrollo para el año 2019<sup>19</sup> 20.

	<i>Participación accionaria</i>		<i>Poder de voto</i>	
<i>BMDs/BPDs</i>				
<b>BM</b>				
- BIRF	Estados Unidos (16,76)	Brasil (2,25)	Estados Unidos (15,86)	Brasil (2,16)
	Japón (8,13)	España (1,97)	Japón (7,71)	España (1,89)
	China (5)	Holanda (1,93)	China (4,75)	Holanda (1,85)
	Alemania (4,25)	México (1,69)	Alemania (4,05)	México (1,63)
	Reino Unido (3,96)	Corea del Sur (1,65)	Reino Unido (3,77)	Corea del Sur (1,58)
	Francia (3,96)	Bélgica (1,58)	Francia (3,77)	Bélgica (1,52)
	India (3,2)	Irán (1,47)	India (3,05)	Irán (1,42)
	Canadá (2,97)	Suiza (1,46)	Canadá (2,83)	Suiza (1,41)
	Arabia Saudita (2,8)	Australia (1,33)	Arabia Saudita (2,67)	Australia (1,29)
	Rusia (2,8)	Argentina (1,11)	Rusia (2,67)	Argentina (1,08)
	Italia (2,67)	Turquía (1,08)	Italia (2,55)	Turquía (1,05)
	Estados Unidos (30,02)	Colombia (3,12)	Estados Unidos (30)	Colombia (3,12)
	Argentina (11,36)	España (1,97)	Argentina (11,35)	España (1,96)
	Brasil (11,36)	Italia (1,97)	Brasil (11,35)	Italia (1,96)
<b>BID</b>	México (7,3)	Alemania (1,9)	México (7,3)	Alemania (1,9)
	Japón (5)	Francia (1,9)	Japón (5)	Francia (1,9)
	Canadá (4)	Perú (1,52)	Canadá (4)	Perú (1,52)
	Venezuela (3,4)	Uruguay (1,22)	Venezuela (3,4)	Uruguay (1,22)
	Chile (3,12)		Chile (3,12)	
	Perú (17,66)	Ecuador (5,39%)		
	Colombia (17,07)	Bolivia (5,36%)		No se determina por el capital accionario
<b>CAF</b>	Venezuela (15,7)	Uruguay (3,2%)		
	Argentina (9,93)	Paraguay (3,04%)		
	Brasil (8,32)			
	Alemania (16,11)			
	Francia (16,11)			Derechos de voto basados en su participación accionaria
<b>BEI</b>	Italia (16,11)			
	Reino Unido (16,11)			
	España (9,66)			
	Argentina (33,3)			
<b>FONPLATA</b>	Brasil (33,3)			No se determina por el capital accionario
	Bolivia (11,1)			
	Paraguay (11,1)			
	Uruguay (11,1)			
	Brasil (20)		Brasil (20)	
<b>NDB</b>	Rusia (20)		Rusia (20)	
	India (20)		India (20)	
	China (20)		China (20)	
	Sudáfrica (20)		Sudáfrica (20)	
<i>BDBs</i>				
<b>BDC y China Exim Bank</b>	China (100)		China (100)	
<b>AFD</b>	Francia (100)		Francia (100)	

Fuente: elaboración propia basada en The World Bank (2020a), Inter-American Development Bank (2020), CAF (2019), European Investment Bank (2015), FONPLATA (2013) y New Development Bank (2020b).

<sup>19</sup> BMDs hace referencia a Bancos Multilaterales de Desarrollo, BPDs a Bancos Plurilaterales de Desarrollo y BBDs a Bancos Bilaterales de Desarrollo.

<sup>20</sup> Los únicos datos no actualizados son los del BEI, los cuales corresponden al año 2015.

En la década de los 90s, Estados Unidos se consolidaba como el actor principal en la arquitectura de gobernanza en cuestión. Su hegemonía se materializó en su involucramiento en las dos instituciones financieras más importantes en América del Sur para aquel entonces: el BM y el BID<sup>21</sup>. Tal como se ha analizado en la sección anterior, aquellos Bancos de Desarrollo concentraron, en promedio, un 73,7% del financiamiento al desarrollo sudamericano. Lo que permite constatar la prominencia de Estados Unidos es la evidente vinculación entre el presente actor y las instituciones. Con respecto al BM, Estados Unidos fue quien lideró su establecimiento en 1944 y es en la actualidad quien continúa siendo rotundamente el mayor accionista y quien tiene el mayor poder de voto en la institución (Banco Mundial, 2020). Con respecto al BIRF, el Estado en cuestión posee una participación accionaria (en términos de suscripciones) del 16,76% -seguido por Japón (8,13%), China (5%), Alemania (4,25%) y, por último, Reino Unido y Francia (3,96%) (The World Bank, 2020a)- y un poder de voto del 15,86% -seguido por Japón (7,71%), China (4,75%), Alemania (4,05%) y Reino Unido y Francia (3,77%)-. Cabe destacar, a su vez, que la posición de gran influencia de Estados Unidos se evidencia en su poder de veto sobre los cambios de la estructura del BM (The World Bank, 2020c). Aquella estructura de votación ciertamente refleja el dominio de los accionistas ricos, especialmente de Estados Unidos, lo cual era consecuente con la distribución de poder y riqueza durante el período de creación del banco (Babb y Chorev, 2016). Debido al escaso poder económico y político de los países sudamericanos al momento de la constitución del Banco, quienes tienen el mayor pero escaso porcentaje de participación accionaria y poder de voto en la región son Brasil y Argentina. Para el caso del BIRF, Brasil posee un 2,25% de participación accionaria y un 2,16% de poder de voto, seguido por Argentina con un 1,11% y 1,08%, respectivamente.

En relación al BID, si bien en su concepción inicial se caracterizó por ser una *countervailing creation*, en tanto la idea de los Estados de América Latina era crear un banco latinoamericano en su totalidad en respuesta a su insatisfacción por su falta de representación y participación en el BM<sup>22</sup>, estos objetivos no se lograron por la falta y consecuente necesidad

---

<sup>21</sup> Estados Unidos es miembro de cinco Bancos Multilaterales de Desarrollo: el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>22</sup> Entre sus pretensiones particulares para conformar una institución exclusivamente regional se destacaban las siguientes: poder reunirse sin la presencia de Estados Unidos, retener ellos la mayoría del poder de voto -al tiempo de prevenir que algún miembro tuviera más del 33,3% de los votos- y localizar la sede central en América Latina (Kellerman, 2019).

de capital para financiar su creación (Kellerman, 2019). Estados Unidos fue el actor que suplió aquella demanda de capital y, de esta forma, se consolidó como el actor que hasta el día de hoy posee el mayor porcentaje de suscripciones y votos (30%). Aquel aporte trajo aparejadas numerosas concesiones, enumeradas por Kellerman (2019). Primero, la sede central se encontraría en Washington D.C, no en Caracas como originalmente se había concebido. Segundo, Estados Unidos retendría el control del cargo de Vicepresidente Ejecutivo, puesto que tiene el poder de controlar el Comité de Préstamos, quien se encarga de revisar las solicitudes de préstamos previo a su aprobación. Tercero, Estados Unidos tendría poder de veto sobre la ventana de préstamos "blandos". Cuarto, el país del norte bloquearía su ventaja de representación en una cláusula del estatuto del BID, por lo que no podrían llevarse a cabo cambios de capital que afectaran el número de acciones y, por ende, la representación privilegiada, sin el consentimiento del propio país. Por último, Estados Unidos -y luego Canadá- poseería su asiento en la Junta de Directores Ejecutivos. En conclusión, Estados Unidos logró materializar sus deseos y desde aquel entonces retiene un considerable poder de veto de facto en términos del capital y la gobernanza del Banco.

Si bien Estados Unidos es el mayor accionista y quien tiene mayor poder de voto dentro del BID, los países prestatarios latinoamericanos y caribeños son quienes retienen la ligera mayoría del 50,005% de votos. En esta línea, Brasil y Argentina son quienes siguen a Estados Unidos como actores más importantes en la institución, con el mismo porcentaje en ambos indicadores: 11,36% de participación accionaria y 11,35% de poder de voto. En términos de miembros prestatarios en la región sudamericana, le siguen Venezuela con un 3,4%, y Chile y Colombia con 3,12% cada uno -para los dos indicadores bajo estudio- (IDB, 2020). La ligera mayoría que poseen los países prestatarios, es decir aquellos de América Latina y el Caribe, les es suficiente para aprobar las operaciones crediticias (Molinari y Patrucchi, 2017), otorgándoles cierto poder, a pesar del peso del país del norte en la institución.

A pesar de la persistente -aunque decreciente- importancia del BM y el BID -y consecuentemente de los actores con mayor participación accionaria y poder de voto dentro de ellas-, a partir del 2007 se observa tanto la emergencia como la consolidación de actores en la arquitectura en cuestión, lo cual modificó el patrón de fragmentación en términos de actores que se observaba en los 90s y principios de los 2000s. Por un lado, las instituciones que han sido sumamente relevantes a partir del 2007 son el BDC y el China Exim Bank, las cuales en su conjunto financiaron -en promedio para el período 2007-2019- el 30,17% de las

aprobaciones totales de préstamo a la región sudamericana. Al categorizarse como bancos nacionales bajo el control directo y total del Consejo de Estado de China y el Ministerio de Finanzas (Song, 2019), esto permite concluir la creciente -sino la indiscutible- importancia de China como actor en la arquitectura anticíclica y de desarrollo en América del Sur luego del 2007.

Por el otro lado, la institución que se posicionó en segundo lugar en términos de mayor porcentaje de aprobaciones de préstamos a la región luego del 2007 con el 27,09% ha sido CAF. En este caso se observa no la emergencia sino la consolidación de actores ya presentes en la arquitectura de los 90s a partir de su incorporación a una institución que estaba atravesando su propio proceso de robustecimiento institucional -en los términos analizados en la sección previa-. Los actores protagónicos en los 90s fueron aquellos Estados que habían impulsado la creación del banco en 1968 (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y, hasta los 2000s, continuaban siendo sus principales accionistas. Empero, tal como se ha mencionado, a partir de la modificación del Convenio Constitutivo en el 2005, socios no andinos de la CAF pudieron acceder a la condición de miembros plenos. En esta línea, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se posicionaron como accionistas Series “A” y “B”<sup>23</sup>, los tres primeros en el 2007 y el último en el 2008 (CAF, 2006; CAF, 2011). En cuanto al porcentaje del total del capital suscrito y pagado por país al 31 de diciembre del 2019 se destacan Perú (17,66%), Colombia (17,07%), Venezuela (15,7%), Argentina (9,93%), Brasil (8,32%), Ecuador (5,39%), Bolivia (5,36%), Uruguay (3,2%) y Paraguay (3,04%)<sup>24</sup>. En

---

<sup>23</sup> La CAF posee tres tipos de acciones: Serie “A”, Serie “B” y Serie “C”. En primer lugar, las acciones de la serie “A”, las cuales tienen un valor nominal de US\$ 1.200, han sido suscritas por los gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela con finalidad social o pública, y confieren el derecho de representación en el Directorio de la institución a través de un director principal y un suplente por cada país mencionado. En segundo lugar, las acciones de la serie “B”, las cuales tienen un valor nominal de US\$ 5, han sido suscritas por los gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o privadas y bancos comerciales privados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, y conceden el derecho de representación en el Directorio de la CAF de un director principal y un suplente para cada uno de los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A su vez, los bancos comerciales que poseen acciones serie “B” de CAF, tienen derecho conjuntamente a elegir un director principal y su respectivo suplente. En tercer y último lugar, las acciones serie “C”, las cuales tienen un valor nominal de US\$ 5, han sido suscritas por personas jurídicas o naturales pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y confieren el derecho de representación en el Directorio de la CAF de dos directores principales y sus suplentes (CAF, 2019).

<sup>24</sup> Los porcentajes fueron calculados en base a los datos de los Estados Financieros Anuales 2019 en CAF (2019). Los porcentajes corresponden a la sumatoria del monto nominal de las acciones suscriptas

relación al poder de voto, este no está fijado según el capital accionario, sino que depende de la calidad del accionista y luego de la cantidad de acciones. Los diecinueve miembros soberanos se distribuyen en diecisiete sillas; cada Director posee un voto y las resoluciones son adoptadas por mayoría simple (Molinari y Patrucchi, 2016). De este modo, la CAF es el único banco regional en el que se observan transformaciones en términos de actores relevantes a lo largo del período estudiado dadas las incorporaciones de nuevos accionistas. Como se ha observado, Argentina y Brasil se convierten en miembros plenos posteriormente y, dados sus considerables aportes de capital -ubicándolos en la cuarta y quinta posición-, ambos Estados se posicionan en un rol protagónico en términos de actores en aquella institución.

Convergiendo los ejes presentados, Argentina y Brasil se consolidan como actores relevantes en la arquitectura contracíclica y de desarrollo regional a partir del 2007 no solo por su participación accionaria y poder de voto -considerablemente mayor a los demás países de la región- dentro de dos instituciones que continúan siendo relevantes a partir de los 2000s (BM y BID), sino también por su nueva participación destacada en la CAF. No obstante, para el caso de esta última institución, ambos Estados se encuentran luego de los tres miembros fundadores (Perú, Colombia y Venezuela), lo cual evidencia una continua relevancia de estos tres últimos actores en la institución y en menor medida en la arquitectura bajo estudio. Este último punto se debe a que los tres países tienen una participación accionaria menor al 1% en el BM y menor al 3,5% en el BID.

Repasando la línea de análisis hasta el momento, se han examinado los actores detrás de las instituciones más relevantes antes del 2007 (BID y BM) y luego de aquel año (BDC y China Exim Bank y CAF). La institución que continúa en términos de mayores aprobaciones de préstamo -aunque muy por detrás de aquellas cuatro instituciones- es la AFD, la cual concentró un 2,44% de las aprobaciones de préstamo a partir del 2008, año en que comenzó a financiar a la región. Dado el estatus de la AFD como banco público francés de desarrollo, Francia es el actor predominante por detrás de aquella institución. La influencia del presente Estado no solo se canaliza a partir de la AFD sino también a través de su participación en el BEI.

---

de Series “A” y “B” por cada uno de los Estados, dividido por el monto total de las acciones suscriptas en aquel año.

El BEI, el cual retuvo un porcentaje aproximadamente similar con el cambio de siglo (1,11% antes y 1,22% después del 2007), tiene la singularidad de reflejar no solo la importancia individual de múltiples Estados sino también a la Unión Europea como un actor colectivo. Dado que la participación de los Estados europeos en el banco se basa en el peso económico individual -en términos del tamaño relativo de su PBI- al momento de su adhesión, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia son quienes tienen mayor participación accionaria y, por un requerimiento de la institución, poseen el mismo porcentaje. Junto con España, representan más del 74% del capital del BEI. Respecto a los derechos de voto, estos se basan en la participación accionaria (European Investment Bank, 2015). Es importante destacar que estos datos no están actualizados debido a los cambios inciertos posteriores a la salida del Reino Unido de la UE. Según el Acuerdo de Retirada, particularmente según el artículo 150, el BEI reembolsará el capital pagado del Reino Unido en 12 cuotas anuales, la primera de las cuales se pagó en diciembre de 2019 (Atkins, 2020). Esto abre el interrogante respecto a si el Reino Unido creará un Banco de Desarrollo propio y procurará ser un actor relevante en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo. Considerando el porcentaje prácticamente constante de aprobaciones de préstamo de la institución pre y post 2007, si bien en la primera década del siglo XXI la UE se constituyó como el mercado más grande a nivel mundial y proveyó más asistencia externa a otros países que Estados Unidos -trayendo de este modo a más países a su órbita- (Herring, 2008), la UE no logró consolidar su posición como actor relevante en la arquitectura sudamericana bajo estudio.

La institución que continúa en términos de porcentaje de aprobaciones es FONPLATA. Argentina y Brasil son los dos mayores accionistas regionales en la institución, reuniendo entre ambos el 66,6% de la participación de capital, con un 33,3% cada uno. Le siguen a estos países Bolivia, Paraguay y Uruguay con un 11,1% del mismo indicador. Empero, el poder de voto no está determinado por el capital accionario, sino que cada país miembro tiene los mismos derechos de voto y todas las aprobaciones y políticas requieren cuatro de cinco votos a favor (Molinari y Patrucchi, 2016). Esto último matiza en cierta medida la influencia de Argentina y Brasil. Si bien con la constitución como Banco de Desarrollo en el año 2018 se permitió la incorporación de nuevos miembros accionistas, se acordó que la participación de los miembros fundadores en el capital no podría ser inferior al 51% del capital autorizado. Esto mantiene el papel predominante de los actores subregionales. No obstante, es importante destacar que todavía no ha habido modificaciones en términos de nuevos miembros.

La última institución que ha financiado la región es el NDB, con apenas un 0,35% de las aprobaciones desde que otorgó el primer préstamo a Brasil en 2017. Respecto al análisis en términos de actores, el 100% de la participación accionaria y los derechos de voto se dividen por igual entre los cinco miembros (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica): cada uno posee el 20% de ambos. Este punto, sumando al fuerte componente de consenso para las decisiones estratégicas -mayoría especial de cuatro sobre cinco miembros- (Molinari y Patrucchi, 2017) supone una distribución del poder equitativo entre los países en cuestión. De este modo, la institución refleja la importancia de todos los Estados BRICS como actores en la arquitectura anticíclica y de desarrollo.

A pesar de no haber financiado la región -cada uno por sus motivos particulares-, se presentará brevemente cuáles son los actores relevantes detrás del AIIB y BancoSur. Respecto al AIIB, esta institución también refleja la preponderancia de China como actor ya que no solo fue quien propuso su creación en el 2013, sino que cristalizó su poder -en este caso más concentrado que el NDB- con la posesión del 30,78% de las suscripciones totales y un poder de voto del 26,65%. Cabe destacar, asimismo, que el Banco refleja la importancia de dos actores adicionales, concordantes con el NDB: India y Rusia. India es el segundo Estado con mayor participación accionaria (8,65%) y poder de voto (7,63%), seguido por Rusia (6,76% y 6,01% respectivamente) (Asian Infrastructure Investment Bank, 2020). Es relevante destacar que ni Estados Unidos ni Japón han tenido intención de participar de la institución (Molinari y Patrucchi, 2017). El único país de América del Sur miembro hasta el momento es Ecuador, aunque con una participación accionaria mínima del 0,0052%. Consecuentemente, el rol sustantivo de China no se circunscribe a la influencia del actor a través de sus bancos nacionales bilaterales, sino también a su impulso y evidente influencia a través de dos instituciones multilaterales: el NDB y el AIIB. No obstante, en la arquitectura de gobernanza del desarrollo sudamericana, la influencia del actor se canaliza preponderantemente a través de las primeras instituciones, dado que el NDB concentró únicamente el 0,35% de las aprobaciones para el período 2007-2019 y el AIIB todavía no ha aprobado préstamos a la región.

En relación a la estructura de gobernanza del BancoSur, si bien nunca se concretaron los aportes de capital, en base a las capitalizaciones acordadas en el tratado<sup>25</sup>, Argentina, Brasil

---

<sup>25</sup> Argentina, Brasil y Venezuela capitalizarían al Banco con contribuciones de USD 2.000 millones cada uno, Chile, Colombia y Perú con USD 970 millones cada uno, Uruguay y Ecuador con USD 400

y Venezuela poseerían el 20% de la participación accionaria y Chile, Colombia y Perú el 9,7%. La posibilidad de ser un accionista era condicional a la membresía en la UNASUR. Empero, había dos tipos de integrantes. Por un lado, los países fundadores, es decir, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Por el otro lado, aquellos países miembros, lo que equivale a aquellos Estados restantes de la UNASUR, que suscribirían posteriormente al Convenio Constitutivo. Todos aquellos países podrían suscribir a acciones A, teniendo la misma categoría de accionista y poder de voto. No obstante, los fundadores podrían hacerlo por hasta el 70% del capital, consolidando el poder de estos Estados. Aunque es relevante destacar que bajo la fórmula “un país, un voto” -el cual no era condicional al capital aportado- este poder decisorio se matizaría. Esta sobrerrepresentación de los países con menor desarrollo relativo es una característica particular de este nuevo tipo de instituciones (Molinari y Patrucchi, 2017).

La creciente importancia de China a partir del 2007 evidencia un aumento de la fragmentación al nivel de los actores en la arquitectura contracíclica y de desarrollo en Sudamérica si se la compara a los 90s y comienzos de los 2000s, momento en el que particularmente Estados Unidos se destacaba como actor significativo a partir de su influencia a través del BID y BM. En línea con el argumento de Acharya (2016), la fragmentación es inevitable en tanto refleja fuerzas más amplias de cambio en la política mundial. Desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, el análisis se inserta en un contexto internacional cambiante, el cual tiene un correlato en la arquitectura de la región bajo estudio: el equilibrio de poder internacional a favor de las economías emergentes -y el consecuente debilitamiento de los actores financieros tradicionales- (Molinari y Patrucchi, 2017). Las nuevas instituciones reflejan la emergencia de nuevos actores con el deseo de gobernar el sistema regional e internacional. Esto no puede explicarse únicamente a partir del deseo de poder o ventaja de las potencias emergentes sino, a su vez, por su insatisfacción con el ritmo lento de las reformas en las instituciones existentes en tanto estas difícilmente se han moldeado a las transformaciones en la posición material e ideológica de aquellos Estados (Acharya, 2016).

---

millones cada uno, Bolivia y Paraguay con USD 100 millones cada uno, y -aunque ajeno al análisis- Guyana y Surinam USD 45 millones cada uno (Molinari y Patrucchi, 2017).

De este modo, se comenzó a materializar una transformación en el equilibrio del poder mundial. Durante la década de los 2000s, hubo un empoderamiento de los países "BRICS" (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), así como de los gobiernos de otras economías de ingresos medios y de rápido crecimiento, por su creciente participación en la economía global, lo cual implicó un gran desafío a los Bancos de Desarrollo establecidos, principalmente el BM, al emerger fuentes de financiamiento alternativas (Babb y Chorev, 2016). El ascenso de las regiones emergentes repercutió directamente sobre el funcionamiento de la economía global, entre otras cuestiones y de interés en el presente trabajo, porque hubo una redistribución de capacidades financieras en beneficio de esas regiones, las cuales lograron acumular excedentes y decidieron invertirlos en el desarrollo, tanto interna como externamente (Golub, 2011). En un principio estos cambios a nivel global se tradujeron en una crisis de legitimidad en las instituciones financieras previas. Si bien aquellas procuraron superarla a partir de procesos de revisión, estos intentos fueron limitados y muy demorados (Strand y Trevathan, 2016). Un ejemplo ha sido la reticencia de algunos países desarrollados -principalmente de Estados Unidos, pero también de Estados europeos con mayores restricciones presupuestarias- en aportar un mayor capital a las instituciones financieras y/o ceder espacio para que otros países que tuvieran el interés de hacerlo incrementaran sus aportes, lo cual conllevaría a un reequilibrio en el poder accionario (Molinari y Patrucchi, 2016). Para ejemplificar estos puntos, las iniciativas del NDB y AIIB se comprenden a la luz de la incapacidad de las economías emergentes de obtener el grado deseado de influencia en las organizaciones internacionales tradicionales y ante la enorme demanda insatisfecha de financiamiento para el desarrollo (Babb y Chorev, 2016). Un actor clave en estos cambios a nivel mundial y que ha estado ejerciendo su influencia en la región sudamericana no sólo en la gobernanza comercial y monetaria sino también en la financiera -particularmente en la anticíclica y de desarrollo- es China.

Además de la preponderancia evidente de China a nivel regional, Argentina y Brasil consolidaron su posición como actores en la arquitectura contracíclica y de desarrollo. Ambos ya tenían una destacada participación accionaria y poder de voto en dos de las cuatro instituciones principales (BID y BM). No obstante, el cambio de siglo evidencia su consolidación en términos de actores en su deseo de gobernar la arquitectura del desarrollo frente a un contexto de robustecimiento regional, particularmente *vis à vis* el actor financiero tradicional en Sudamérica: Estados Unidos. Esto se evidenció en la adhesión de estos países a la CAF. El impulso de aquellos actores para la conformación del BancoSur -junto con

Venezuela, Chile, Colombia y Perú- se hubiera materializado en una preponderancia como actores si realmente la institución hubiera entrado en funcionamiento.

Cabe destacar que Brasil ha ido un paso más allá de Argentina a través de su apuesta internacional -particularmente transregional- al conformar el NDB. Tanto su participación accionaria como su poder de voto corresponden al 20% (el porcentaje restante corresponde, en términos equivalentes, a China, India y Rusia). No obstante, la relevancia de Brasil como actor regional estará dada por la posibilidad de expandir los préstamos del Banco a los demás países de la región ya que, por ahora, los préstamos se limitan a los miembros fundadores y en un porcentaje relativamente pequeño en comparación con las instituciones preponderantes en América del Sur.

Nuevamente estos fenómenos se comprenden a la luz de las transformaciones que se desarrollaron en la región. El cambio de siglo encontró a los países de América del Sur frente a una recuperación económica que les permitió reunir recursos financieros para, fundamentalmente, lanzar procesos de integración regional que les permitiera superar el subdesarrollo. Las condiciones macroeconómicas para la construcción -y consolidación- de una arquitectura financiera regional nunca habían sido tan favorables como en aquel período, en tanto el endeudamiento promedio se redujo considerablemente, las reservas internacionales aumentaron y el PBI tuvo una tendencia creciente (Calixtre y Barros, 2011; Molinari y Patrucchi, 2016). Este fenómeno ocurría especialmente en Brasil. El hecho de que el país equivalía aproximadamente a la mitad de la economía de América del Sur, lo posicionaba como el principal financista potencial de la región (Calixtre y Barros, 2011). Aquel dinamismo tiene su auge durante los primeros años del siglo XXI, pero comienza a perderse hacia el 2014-2015 (Molinari y Patrucchi, 2016). Lo importante del mencionado contexto macroeconómico, el cual se traducía en una mayor autonomía financiera, es que este se condijo con una clara vocación política (Molinari y Patrucchi, 2016).

Como conclusión, la fragmentación de la arquitectura anticíclica y de desarrollo en Sudamérica a partir del 2007 en términos de la constelación de actores se define, por un lado, por el aumento de actores dada la emergencia China, y, por el otro, por la consolidación de dos actores regionales (Argentina y Brasil). En términos del patrón de fragmentación, se puede sentenciar que mientras en los 90s y principios de los 2000s había una preponderancia de Estados Unidos -dada su influencia en los organismos financieros principales (el BM y el

BID)-, a partir del 2007 se observa un policentrismo con un actor crecientemente preponderante: China. En ese policentrismo se adhieren -con un papel menor- Argentina y Brasil. Estos Estados, si bien tenían un rol antes del cambio de siglo a partir de su participación accionaria en el BM y, particularmente, en el BID, se han consolidado como actores a partir de su incorporación a la CAF -considerando su posicionamiento como segunda institución más relevante en términos de financiamiento a la región-. Empero, Brasil es quien parece comenzar a transitar un sendero de mayor robustecimiento como actor en la arquitectura sudamericana en cuestión dada su transregionalización -a pesar de que estas conclusiones tendrán que evaluarse en un futuro en función de la extensión de los préstamos del NDB a otros países de la región y consecuentemente su aumento en términos relativos de las aprobaciones de préstamo-.

En línea con lo que se ha desarrollado, las transformaciones que han ocurrido tanto a nivel internacional como regional han socavado el predominio de Estados Unidos en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo en América del Sur, lo cual se cristaliza en el hecho de que los Bancos de Desarrollo que se encuentran financiando a la región sudamericana a partir del 2007 se caracterizan por la ausencia de aquel país del norte. Esta conclusión se alinea con aquella planteada por Acharya (2016): “*A fragmented system of global governance means more pluralization and the erosion of the dominance of US [...] of that order*” (p. 454).

## **Conclusiones**

La arquitectura de gobernanza contracíclica y de desarrollo en América del Sur luego del 2007 ha atravesado una creciente fragmentación en comparación a la década de los 90s y principios de los 2000s. Esto es un efecto de la persistente proliferación y consolidación de instituciones y actores, dos dimensiones de la arquitectura de gobernanza, activos en el *issue area* del financiamiento contracíclico y de desarrollo (Pattberg et al. 2014). En primer lugar, en términos de las instituciones, se han identificado dos fenómenos paralelos que han implicado un aumento y cambio en el patrón de fragmentación.

En relación a la dimensión participativa, la fragmentación de la arquitectura ha virado desde un multilateralismo y un plurilateralismo restringido hacia un plurilateralismo amplio y

un bilateralismo. En los 90s ya se observaba un plurilateralismo, aunque de tipo restringido, pero este es modificado y ampliado dadas las limitaciones que encontraron las instituciones subregionales. Esto se observa particularmente en la modificación del Convenio Constitutivo de la CAF en el 2005 y la incorporación de nuevos miembros. La novedad ha sido la prominencia que ha ganado el bilateralismo, evidenciado de forma contundente con la aparición del BDC y China Exim Bank en Sudamérica y, en menor medida, de la AFD.

Respecto al alcance geográfico, se ha observado, por un lado, una creciente transregionalización a partir de la proliferación de iniciativas de financiamiento que atraviesan múltiples regiones, como lo es el caso del BDC y China Exim Bank, la AFD y el NDB. Si bien el AIIB también se incluye en esta categoría, todavía no ha realizado préstamos a la región. Por el otro lado, se ha visto una profundización en la regionalización por la consolidación de la CAF como Banco de Desarrollo con orientación regional, el cual se posicionó como prestamista principal en Sudamérica, particularmente gracias a su aumento de capital y consecuente posibilidad de aumentar el otorgamiento de préstamos. Esto se contrapone al escenario de los 90s, donde la relevancia del BM evidenciaba un alcance geográfico en términos mayoritariamente globales, junto a una regionalización marcada por el predominio del BID.

En segundo lugar, en términos de los actores, la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo ha experimentado un aumento de la fragmentación y un cambio de patrón a partir de su conversión hacia un policentrismo con un actor emergente y crecientemente preponderante (China). Esto se ha evidenciado tanto por sus inversiones al desarrollo a partir de sus bancos nacionales, así como también de forma multilateral, con el impulso y participación en el NDB. En términos relativos, esto trajo aparejado un creciente debilitamiento del que supo ser el actor prominente en la gobernanza anticíclica y de desarrollo en el período 1990-2006 (Estados Unidos). En aquel policentrismo se destacan también dos actores regionales que, si bien ya participaban de la arquitectura regional de gobernanza antes de 2007, se consolidaron (Argentina y Brasil). Empero, en aquel balance bipartito, dada su apuesta internacional a partir de su transregionalización, Brasil parece ir un paso más allá en su posicionamiento como actor relevante en la gobernanza del desarrollo sudamericana. No obstante, esta constituye una conclusión sujeta a revisión dado que su rol estará dado por su capacidad de extender préstamos al resto de los países de la región y aumentar de esta forma su financiamiento e influencia regional.

Según se ha desarrollado, estas modificaciones en el patrón de fragmentación se comprenden a la luz de las transformaciones en el contexto global y regional. Relativo al marco global, el debilitamiento del poder relativo de Estados Unidos y el ascenso de nuevas potencias emergentes han constituido hechos fundamentales. Los logros insuficientes de las reformas abogadas por las potencias emergentes en términos de redistribución de poder dentro de las instituciones establecidas -de relevancia en este caso el BM- ha desencadenado en parte la creación de nuevos Bancos de Desarrollo que reflejaran la nueva distribución de poder mundial. Esto se observa claramente en iniciativas multilaterales como el NDB o en el fortalecimiento de aquellas bilaterales como el BDC y China Exim Bank. Respecto al contexto regional, desde el comienzo del nuevo siglo hasta el 2014-2015 se caracterizó por un robustecimiento macroeconómico de los países sudamericanos, lo cual fue acompañado por la voluntad política de canalizar estos recursos en pos de una mayor autonomía financiera.

A la vista de las conclusiones arribadas a lo largo del presente trabajo de investigación, ciertos interrogantes se abren para futuros estudios. En términos de los indicadores empleados por Pattberg et al. (2014), la principal pregunta es la siguiente: ¿La fragmentación de las instituciones y los actores se traduce también en una fragmentación de las normas y los discursos? Ahondar en las normas de los múltiples Bancos de Desarrollo, particularmente en el contraste entre aquellas que lideran las instituciones tradicionales y las que profesa China, junto con el discurso, específicamente en el contexto de la crisis del neoliberalismo y el surgimiento de la nueva izquierda en la región, constituirá un gran aporte para complementar el estudio presentado y comprender en profundidad las transformaciones en la arquitectura de gobernanza anticíclica y de desarrollo en América del Sur.

Asimismo, el interrogante a nivel macro es si el tercer período postulado por Babb y Chorev (2016) -en el cual el mundo se ha caracterizado por la descentralización y fragmentación de la autoridad y la multipolaridad, el cual se contrapone al segundo período, que dura hasta principios de los 2000s, asociado con la centralización de la autoridad en el BM- continuará o si se avecina una nueva etapa definida por la consolidación de una bipolaridad donde solo Estados Unidos y China sean los actores preponderantes o incluso un nuevo período en el cual China reemplace la preponderancia que el país del norte tuvo en los 90s. La vertiginosidad de los sucesos a nivel mundial y regional encuentra a los Estados de América del Sur con una necesidad invariable: la necesidad de financiamiento. En ese sentido, en tanto no se logre encausar un proyecto de desarrollo nacional sólido, la arquitectura anticíclica y de

desarrollo en sus aristas interestatales continuará siendo un eje central para la región y, en esta línea, motivo de análisis.

## **Bibliografía**

Acharya, A. (2016). The Future of Global Governance: Fragmentation may be inevitable and Creative. *Global Governance*, 22: 453-460.

Agence Française de Développement (2020). *Nuestra historia*. Recuperado de: <https://www.afd.fr/es/nuestra-historia>

Asian Infrastructure Investment Bank (2020). *Members and Prospective Members of the Bank*. Recuperado de: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

Alves, E. y Biancareli, A. (2015). Cooperação financeira e distintos projetos regionais: O caso do Banco do Sul. *Nova Economia*, 25(3): 717-736.

Artecona, R., Bisogno, M., y Fleiss, P. (2019). Financing development in Latin America and the Caribbean: the role and perspectives of multilateral development banks. Washington: *Studies and Perspectives series-ECLAC Office in Washington, D.C.*, No. 19 (LC/TS.2019/32; LC/WAS/TS.2019/1), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Asian Infrastructure Investment Bank (2020). *Members and Prospective Members of the Bank*. Recuperado de: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

Atkins, G. (2020). *European Investment Bank*. Institute for Government. Recuperado de: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/european-investment-bank-brexid>

Babb, S., y N. Chorev (2016). International organizations: loose and tight coupling in the development regime. *Studies in Comparative International Development*, 51(1): 81-102.

Banco Mundial (2019). *The World Bank in United States*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/country/unitedstates/overview>

Banco Mundial (2019). *IBRD Subscriptions and Voting Power of Member Countries*. Recuperado de: <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/IBRD-Subscriptions-and-Voting-Power-of-Member-Coun/rcx4-r7xj>

- Banco Mundial (2020). *Países miembros*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/members#2>
- Bayne, N. (2011). Plurilateralism and Multilateralism: Comparing Institutions. En Bayne, N. y Woolcock, S. (eds.), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (pp. 205-230). UK: Ashgate Publishing Limited.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Países miembros no prestatarios*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros-no-prestatarios>
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H. & Zelli, F. (2009). “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, 9(4): 14-40.
- Bräutigam, D. (2009). *The dragon’s gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruck, N. (1998). The Role of Development Banks in the Twenty-First Century. *Journal of Emerging Markets*, 3: 39-67.
- CAF (2006). Informe Anual 2005 (Informe Anual). Caracas: CAF. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/304>
- CAF (2011). Informe Anual 2010 (Informe Anual). Caracas: CAF. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/291>
- CAF (2015). *Convenio Constitutivo*. Recuperado de: <https://www.caf.com/media/1014/caf-convenio-constitutivo-10032015.pdf>
- CAF (2018). *Estructura de capital*. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/inversionistas/estructura-de-capital/>
- CAF (2019). *Estados Financieros: Por los años terminados el 31 de diciembre de 2019 y 2018*. Recuperado de: <https://www.caf.com/media/2540370/estados-financieros-anuales-auditados-2019.pdf>
- CAF (2020). *Quiénes somos*. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>
- Calixtre, A. B. y Silva Barros, P. S. (2011). Desafíos de la nueva arquitectura financiera regional en América del Sur. *Voces en el Fénix*, 11: 12-17.
- Carcanholo, M. D. (2011). O Banco do Sul - arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. En Viana, A. R., Barros y P. S., Calixtre, A. B. (eds.). *Governança global e integração da América do Sul* (pp. 247-282). Brasília: IPEA.

- Copelovitch, M. (2010). *The International Monetary Fund in the Global Economy: Banks, Bonds, and Bailouts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chelsky, J., Morel, C. y Kabir, M. (2013). Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks. *World Bank - Economic Premise, The World Bank*, issue 121: 1-5.
- Danns, D. E. y Danns G.K. (2015). Challenging the Dominance of the World Bank and the IMF: The Role of the BRICS Countries and Their New Development Bank in Latin American and the Caribbean. *Journal of Business & Economic Policy*, 2(3): 125-134.
- Dollar, D. (2017). China's Investment in Latin America. *Geoeconomics and Global Issues* 4: 1-24.
- EIB (2019). *El BEI en síntesis*. Recuperado de: [https://www.eib.org/attachments/general/the\\_eib\\_at\\_a\\_glance\\_es.pdf](https://www.eib.org/attachments/general/the_eib_at_a_glance_es.pdf)
- European Investment Bank (2015). *The Governance of the European Investment Bank*. Recuperado de: <https://www.eib.org/en/publications/governance-of-the-eib.htm>
- European Investment Bank (2020a). *Chronology of the EIB: 1958-2020*. Recuperado de: [https://www.eib.org/en/about/key\\_figures/timeline/index.htm](https://www.eib.org/en/about/key_figures/timeline/index.htm)
- European Investment Bank (2020b). *Asia and Latin America*. Recuperado de: <https://www.eib.org/en/projects/regions/ala/index.htm>
- Feinberg, R. (1988). The changing relationship between the World Bank and the International Monetary Fund. *International Organization*, 42(3): 545-560.
- FONPLATA (2013). *Memoria y Balance 2013*. Recuperado de: [https://www.fonplata.org/sites/default/files/reportes-anuales/archivos/Memoria\\_Anuar\\_2013.pdf](https://www.fonplata.org/sites/default/files/reportes-anuales/archivos/Memoria_Anuar_2013.pdf)
- FONPLATA (2020a). *Nuestra historia*. Recuperado de: <https://www.fonplata.org/es/institucional/nuestra-historia>
- FONPLATA (2020b). *Misión y visión*. Recuperado de: <https://www.fonplata.org/es/institucional/mision-y-vision>
- Furtado, F. (2008). Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: Mais do mesmo ou oportunidade histórica. *OIKOS*, 9, ano VII: 173-190.
- Gallagher, K., Irwin, A. y Koleski, K. (2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. *Inter-American Dialogue*, Global Development and Environment Institute at Tufts University.
- Gallagher, K. y Myers, M. (2020). China-Latin America Finance Database. Washington: Inter-American Dialogue.

- Garzón, J. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World. *EUI Working Papers RSCAS 2015/23*.
- Grabel, I. (2012). Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes). *Ola Financiera*, 5(13): 1-51.
- Golub, P. (2011). Hacia un mundo descentralizado. En Natanson, J (ed.) *A diez años del 11 de septiembre. Cómo cambió el mundo* (pp. 219-222). Argentina: Capital Intelectual S.A.
- Hawkins, D., Lake, D., Nielson, D., y Tierney, M. (eds.). (2006). *Delegation and agency in international organizations*. New York: Cambridge University Press.
- Hernández Cordero, R. (2016). El Banco Popular de China y su política crediticia. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 2: 1-24.
- Hernández Cordero, R. (2019). The China Development Bank and Financing in Latin America. En Dussel Peters, E. (eds.). *China's Financing in Latin America and the Caribbean* (pp. 85-104). México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Herring, G. C. (2008). *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations Since 1776*. Oxford: Oxford University Press.
- Inter-American Development Bank (2020). *Capital Stock and Voting Power*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/en/about-us/capital-stock-and-voting-power>
- Kellerman, M. (2019). The Proliferation of Multilateral Development Banks, *The Review of International Organizations* 14: 107–145.
- Kim, R. E. (2019). Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex: The State of Art of the Network Approach. *International Studies Review* 0: 1-29.
- Krause, W. (1963). La Alianza Para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5(1): 67-81.
- Lawson, M. L., Epstein, S. B. y Resler, T. J. (2011). *State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2011 Budget and Appropriations*. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41228.pdf>
- Molinari, A. y Patrucchi, L. (2016). Las encrucijadas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en América Latina. *Segundo Congreso de Economía Política Internacional* (CEPI II, Universidad Nacional de Moreno).
- Molinari, A. y Patrucchi, L. (2017). La iniciativa del Banco del Sur en el mapa de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. *Conferencia V Jornadas de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina.
- New Development Bank (2020a). *About us: Essence*. Recuperado de: <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>

- New Development Bank (2020b). *About us: Organization*. Recuperado de: <https://www.ndb.int/about-us/organisation/members/>
- New Development Bank (2020c). *Projects*. Recuperado de: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>
- Nielson, D. L., Parks, B., y Tierney, M. J. (2017). International organizations and development finance: Introduction to the special issue. *The Review of International Organizations*, 12(2): 157-169.
- Nielson, D. L., y Tierney, M. J. (2003). Delegation to international organizations: agency theory and World Bank environmental reform. *International Organization*, 57(2): 241–276.
- Nolte, D. (2014) Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Papers RSCAS 2014/89*.
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60(1): 128-153.
- Ocampo, J y Titelman, D. (2012). Regional Monetary Cooperation in Latin America. *ADB Working Paper 373*. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Disponible en: <http://www.adbi.org/workingpaper/2012/08/10/5214.regional.monetary.cooperation.latin.america/>
- Pattberg, P., Widerberg, O., Isailovic, M. y Dias Guerra, F. (2014). Mapping and measuring fragmentation in global governance architectures. *IVM Institute for Environmental Studies*.
- Pattberg, P. y Widerberg, O. y Isailovic, M. y Guerra, F. (2015). Mapping the Institutional Architecture of Global Forest Governance. *IVM Institute for Environmental Studies*.
- Perry, G. y García, E. (2017). The Influence of Multilateral Development Institutions on Latin American Development Strategies. En Carbonnier, G. y Campodonico, H. (eds.). *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 199-231), International Development Policy series No.9 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff).
- Prada, F. (2012). World Bank, Inter-American Development Bank, and Subregional Development Banks in Latin America: Dynamics of a System of Multilateral Development Banks. *ADB Working Paper 380*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Proparco (2020). *About us*. Recuperado de: <https://www.proparco.fr/en/financial-institution-working-private-sector-and-sustainable-development>

- Quiliconi, C. (2013) Modelos Competitivos de Integración en el Hemisferio Occidental: ¿Liderazgo Competitivo o Negación Mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 102-103: 147-168.
- Song, X. (2019). Financing of China's Policy Banks in Latin America and the Caribbean (2000-2018). En Dussel Peters, E. (eds.), *China's Financing in Latin America and the Caribbean* (pp. 65-84). México. DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Strand, J. R. y Trevathan M. W. (2016). Implications of accommodating rising powers for the regional development banks. En Park, S. y Strand, J. R. (eds.), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks* (pp. 121-142). London-New York: Routledge.
- The World Bank (2020a). *IBRD Subscriptions and Voting Power of Member Countries*. Recuperado de: <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/IBRD-Subscriptions-and-Voting-Power-of-Member-Coun/rcx4-r7xj>
- The World Bank (2020b). *Projects in Latin America and Caribbean*. Recuperado de: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?regionname\\_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?regionname_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean)
- The World Bank (2020c). *The World Bank in United States*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/country/unitedstates/overview>
- United States Congress House (2009). *State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations For 2010, Part 3, 111-1 Hearings*. Recuperado de University of Michigan [https://books.google.com.ar/books?id=kCuw8xe5MuQC&printsec=frontcover&dq=State,+Foreign+Operations,+and+Related+Programs+Appropriations+For+2010,+Part+3,+111-1+Hearings&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjSr8abkYLqAhUiA9QKHe\\_WCUkQ6AEIKDAA#v=onepage&q=State%20Foreign%20Operations%20and%20Related%20Programs%20Appropriations%20For%202010%20Part%203%202011-1%20Hearings&f=false](https://books.google.com.ar/books?id=kCuw8xe5MuQC&printsec=frontcover&dq=State,+Foreign+Operations,+and+Related+Programs+Appropriations+For+2010,+Part+3,+111-1+Hearings&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjSr8abkYLqAhUiA9QKHe_WCUkQ6AEIKDAA#v=onepage&q=State%20Foreign%20Operations%20and%20Related%20Programs%20Appropriations%20For%202010%20Part%203%202011-1%20Hearings&f=false)
- Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte D. (2013) Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review* 16(4): 370–389.

World Bank Group (2001). *World Bank Group Historical Chronology*. World Bank Group Archives. Recuperado de:  
<http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Bank%20chronology.pdf>

## Anexo

**Tabla 2:** Aprobaciones de préstamo (en millones de dólares) a los países de América del Sur por parte de los diversos Bancos de Desarrollo.

Año	BM	BID	CAF	FONPLATA	BEI	BDC y China Exim Bank	Grupo AFD	NDB	AIB	BancoSur	Total
1990	3.769,1	1.924,7	1.921,5	18,4	-	-	-	-	-	-	7.633,7
1991	2.498,9	4.403,2	1.921,5	0,0	-	-	-	-	-	-	8.823,6
1992	3.939,9	4.229,4	1.921,5	39,3	-	-	-	-	-	-	10.130,1
1993	4.064,6	5.350,9	1.921,5	62,6	44,0	-	-	-	-	-	11.443,6
1994	2.985,6	3.807,5	1.921,5	143,9	121,0	-	-	-	-	-	8.979,5
1995	3.863,9	4.381,1	1.921,5	3,7	120,0	-	-	-	-	-	10.290,2
1996	2.612,4	4.006,8	2.106,8	7,2	45,0	-	-	-	-	-	8.778,2
1997	3.553,5	4.427,1	2.325,7	13,4	115,0	-	-	-	-	-	10.434,7
1998	6.229,7	6.437,8	2.459,3	0,0	162,0	-	-	-	-	-	15.288,9
1999	3.054,5	6.710,2	2.041,8	1,5	154,0	-	-	-	-	-	11.961,9
2000	2.924,5	3.182,6	2.236,4	0,0	352,0	-	-	-	-	-	8.695,5
2001	3.505,4	5.539,4	3.141,0	33,0	295,0	-	-	-	-	-	12.513,8
2002	2.621,1	2.410,2	3.280,0	52,3	55,0	-	-	-	-	-	8.418,6
2003	3.338,8	5.596,9	3.292,0	108,5	219,0	-	-	-	-	-	12.555,2
2004	3.846,4	4.475,8	3.488,0	122,5	57,0	-	-	-	-	-	11.989,7
2005	3.916,1	4.245,9	4.654,0	28,0	94,0	-	-	-	-	-	12.938,0
2006	4.113,8	4.563,7	5.412,0	74,0	220,0	-	-	-	-	-	14.383,5
2007	2.570,2	6.841,0	6.538,0	31,8	88,4	4.780,0	-	-	-	-	20.849,4
2008	7.287,4	7.790,0	7.113,0	28,2	269,0	356,0	241,0	-	-	-	23.084,5
2009	6.903,3	8.645,0	8.611,0	0,0	270,0	12.610,0	466,7	-	-	-	37.506,0
2010	8.003,4	6.392,0	9.403,0	0,0	420,0	35.225,0	840,8	-	-	-	60.284,2
2011	3.476,8	6.265,0	9.271,0	161,4	731,0	7.800,0	599,9	-	-	-	28.305,0
2012	5.983,4	6.582,0	7.838,0	112,0	300,0	6.800,0	1.387,7	-	-	-	29.003,1
2013	3.895,4	8.613,0	10.512,0	60,0	244,7	10.483,0	1.260,2	-	-	-	35.068,3
2014	3.854,0	8.058,0	9.223,0	257,0	500,0	12.271,0	840,9	-	-	-	35.003,9
2015	5.125,8	6.095,0	8.997,0	395,5	392,9	21.224,0	684,4	-	-	-	42.914,6
2016	5.475,8	6.491,0	9.671,0	265,7	473,5	9.807,0	864,8	-	-	-	33.048,7
2017	4.353,0	8.276,2	9.249,0	307,1	373,8	5.781,0	1.237,2	300	-	-	29.877,3
2018	3.246,29	9.759,4	10.449,0	424,5	390,0	2.069,0	1.350,3	321	-	-	28.009,51
2019	3.991,16	9.759,4	9.354,0	419,0	792,2	236,0	676,7	900	-	-	26.128,45
Total	125.003,9	175.260,3	162.194,9	3.170,5	7.298,5	129.442,0	10.450,5	1.521,0	0	0	614.341,5

Fuente: Elaboración propia