

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales  
con mención en Negociación y Cooperación Internacional

¿Quién controla la CAF? Un análisis sobre su actuación en la década progresista

Sebastián Alfredo Nader

Asesor: Ernesto Alfredo Vivares

Lectores: Pablo Hidalgo Romero y Luis Francisco Rodríguez Ortiz

Quito, febrero de 2019

## Tabla de contenido

Resumen.....	IV
Agradecimientos.....	VI
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	13
Marco teórico.....	13
1. 1. La Banca Regional de Desarrollo desde EPI (DB).....	19
1. 2. Conclusión.....	30
Capítulo 2.....	34
La importancia de la CAF en América Latina.....	34
2. 1. Antecedentes.....	34
2. 2. El Capital accionario actual y su evolución en el periodo de análisis.....	39
2. 3. Estructuras y procesos: el hiperpresidencialismo de la CAF.....	47
2. 4. Conclusión.....	55
Capítulo 3.....	58
Comportamiento de la CAF en la década progresista: similitudes y diferencias con el BID.....	58
3. 1. Entendiendo el conflicto entre la CAF y el progresismo.....	58
3. 2. Las operaciones de la CAF por país y su relación respecto al poder accionista.....	63
3. 3. Características generales de la cartera CAF en contraste con el BID.....	66
3. 4. Operaciones por área estratégica de la CAF en contraste con el BID.....	74
3. 5. Conclusión.....	77
Capítulo 4.....	79
Conclusiones.....	79
Lista de referencias.....	86

## **Ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 1. Herramientas teóricas en la DB según ontología y postura respecto al accionar de la BMR y la BRD.....	31
Tabla 2. Capital suscrito y pagado de la CAF.....	40
Tabla 3. Evolución de la participación accionaria.....	41
Tabla 4. Agrupamiento de países accionistas de la CAF según ideología.....	44
Tabla 5. Hiperpresidencialismo aparente en la CAF durante el periodo 2000-2010.....	50
Tabla 6. Hiperpresidencialismo real en la CAF durante el periodo 2000-2010.....	51
Tabla 7. CAF: porcentaje de operaciones respecto del total recibidas por año y país en relación a su participación accionaria para dicho periodo.....	63
Tabla 8. Recursos BID y CAF por país en comparación a la cantidad de habitantes y PBI per cápita.....	73

### **Figuras**

Figura 1. Clasificación de herramientas teóricas.....	33
---	----

### **Gráficos**

Gráfico 1. Volumen anual de las operaciones CAF previo al periodo de análisis en millones de US\$.....	38
Gráfico 2. Evolución de la participación en los principales accionistas.....	43
Gráfico 3. Evolución de la participación accionaria de gobiernos progresistas en la CAF 2004-2010.....	45
Gráfico 4. Organigrama de la CAF para el año 2008.....	49
Gráfico 5. Relación entre hiperpresidencialismo y control progresista en la CAF, 2005-2010.....	53
Gráfico 6. Intereses de agencia en la CAF: evolución de recursos y presupuesto, 2000-2010.....	55
Gráfico 7. La evolución del conflicto entre el progresismo y la CAF.....	62

Gráfico 8. Préstamos aprobados BID y CAF a los países seleccionados para el periodo 2000-2010 en millones de dólares.....	67
Gráfico 9. Porcentaje de los préstamos BID recibidos por país para el periodo 2000-2010.....	68
Gráfico 10. Porcentaje de los préstamos CAF recibidos por país para el periodo 2000-2010.....	69
Gráfico 11. Distribución de los recursos entre países progresistas y no progresistas para el periodo 2000-2010 según fuente de financiamiento.....	70
Gráfico 12. Operaciones aprobadas CAF por año y país en relación a las operadas por el BID.....	71
Gráfico 13. Porcentaje recibido BID y CAF por país para el periodo 2000-2010.....	72
Gráfico 14. Porcentaje de operaciones en el sector social por año según fuente de financiamiento para el total de la cartera.....	75
Gráfico 15. Porcentaje de operación de mejora institucional, productiva y financiera por año según fuente financiamiento para el total de la cartera.....	76
Gráfico 16. Porcentaje de operación en infraestructura por año según fuente financiamiento para el total de la cartera.....	77

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sebastián Alfredo Nader, autor de la tesis titulada “¿Quién controla la CAF? Un análisis sobre su actuación en la década progresista”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación de la misma, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CCBY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2019.



---

Sebastián Alfredo Nader

## Resumen

La Corporación Andina de Fomento (CAF) evidencia un importante crecimiento desde su creación. Esto le convirtió en un actor fundamental para el financiamiento del desarrollo en América del Sur, logrando niveles de operaciones similares a los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante las últimas décadas. A diferencia de este último, cuenta con una característica particular: el capital accionario está conformado casi en su totalidad por los países de la región con una participación marginal de socios extra regionales entre los que no se encuentra Estados Unidos, presente en la Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con una fuerte influencia.

Esta característica supone un comportamiento de la institución enfocado a las necesidades y los intereses de la región libre de sesgos externos para responder a las demandas de sus países miembros de forma armónica con sus objetivos de desarrollo. Sin embargo, durante periodo 2000-2010, surgieron conflictos con parte sus accionistas que criticaron su accionar y llegaron a identificarla como una institución neoliberal similar al BID. Debido a que, según ellos, no respondía a sus intereses, propusieron la creación de un nuevo Banco Regional de Desarrollo (BRD) que cubra dichas carencias. Así nace la iniciativa del Banco del Sur, apoyada por los países progresistas de la región. En este contexto, se introduce la siguiente paradoja: mientras se estaba impulsando la nueva institución, dichas naciones aumentaron su participación accionaria en la Corporación Andina hasta obtener la mayoría accionaria. Esto plantea algunos interrogantes: ¿en qué grado el accionar de la CAF se alinea a los principios de los países progresistas?; ¿para qué crear el Banco del Sur si finalmente los países progresistas se hicieron del control de la CAF?; ¿qué tan diferente al BID es la CAF en su accionar?; y, de forma global ¿en qué medida la ausencia de capital hegemónico en la CAF la diferencia del resto de la BRD y en especial del BID?

El presente trabajo estudia las causas de los conflictos y analiza el accionar de la Corporación, su estructura, procesos y dinámicas internas para dar respuestas a las preguntas planteadas desde el lente de la Economía Política Internacional y el rico abanico de instrumentos teóricos que ofrece su campo de estudio. Para esto, se toman en cuenta las dinámicas del poder, los intereses, actores, el contexto y los hallazgos de la sub área de estudios que atiende de forma particular la BRD.

Los resultados de la investigación evidencian un fuerte hiperpresidencialismo en la CAF, factor que determina el comportamiento de la institución y ayuda a comprender las tensiones en su interior existentes en el período de análisis. A la mencionada característica, se suman otras, como la capacidad complementaria de la CAF con el BID, debilidades institucionales en el manejo de la información, la transparencia y la participación, entre otras.

## **Agradecimientos**

A mis padres, naturalmente. Las palabras jamás me alcanzarán para expresar mi agradecimiento y amor por ellos. También a mis hermanos por su ejemplo e infinita paciencia cuando mis padres trabajaban y les tocaba cuidarme.

A mis amigos que también son mi familia. Gracias a las conversaciones con ellos nacieron inquietudes y muchos de los sueños que me trajeron hasta aquí.

A quienes han llegado a mi vida durante la investigación, especialmente a vos negra. Gracias por llegar en este momento con todo tu amor.

A Cintia y Ernesto por su dedicación a las Relaciones Internacionales que me volvió a contagiar el amor por la academia.

A los entrevistados por regalarme su tiempo de forma desinteresada y ayudarme atando los cabos sueltos en un ambiente donde la apertura no es moneda corriente.

A Ecuador por ser un país tan maravilloso y recibirme con los brazos abiertos.

A la Universidad Pública, especialmente a la UNLP. Cuanto más pasan los años más valoro lo afortunado que fui en poder pasar por sus aulas como alumno y docente.

A la música por la compañía. Sin dudas ella es el mejor regalo que, como seres humanos, dejaremos al universo.

A las ideas y proyectos que fracasan porque de esas experiencias se obtiene la energía más potente después de la amor, para construir un mundo mejor.

Al lector por su tiempo y su interés en el presente trabajo.

## **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo mejorar el conocimiento acerca de las dinámicas que determinan el comportamiento de la BRD en la región. En particular, se enfoca en el estudio de la CAF como una institución constituida casi en su totalidad por capital local para responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida la ausencia de capital hegemónico en la CAF la diferencia de la BRD y en especial del BID?

La BRD forma parte de la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) y comprender su comportamiento resulta de interés porque está involucrada con frecuencia en las políticas de desarrollo de los países desde el financiamiento, la asistencia técnica o el poder de las ideas (Vivares, 2008; Hidalgo, 2018). La constitución multilateral de su capital social la convierten en una herramienta financiera con menores tasas de interés y plazos más laxos, por lo tanto, los estados recurren a la BRD para financiar proyectos de inversión, poner en marcha políticas anticíclicas y solicitar asistencia técnica. El universo de la BRD lo componen una veintena de entidades que se diferencian en múltiples dimensiones: mandato, composición de capital, proceso de toma de decisiones, instrumentos de crédito y asistencia técnica, áreas de inversión e idiosincrasia, entre otras.

Para el año 2015, los desembolsos globales de crédito provenientes de la BMD alcanzaron los US\$66.800 millones (Naciones Unidas 2017, 64), mientras que los flujos de inversión extranjera directa (IED) neta mundial fueron US\$2,86 billones (Banco Mundial 2017). Es decir que los créditos de las instituciones multilaterales sólo alcanzan el 2,3% de la inversión extranjera directa a nivel mundial. Esta perspectiva,, cambia cuando se tienen en cuenta la dirección de los flujos de la inversión y las regiones de referencia. Para el caso de América Latina y el Caribe (LAC), los flujos netos de IED para el mismo año fueron de US\$ 254.726 millones (8,9% del total mundial) y los créditos comprometidos -a la fecha no existen datos consolidados de los créditos desembolsados- de la BMD fue de US\$ 55.656 millones (Gallagher y Yuan 2017, 255), lo que corresponde al 21,8% de la IED.

Si bien no corresponde comparar montos de préstamos comprometidos contra desembolsos efectivos, es visible que el financiamiento de la BMD en relación al flujo

neto de la IED en LAC es considerablemente superior al promedio mundial. Los créditos de la BMD -incluyendo la BRD- son, por lo tanto, un instrumento de política pública de gran importancia en América Latina. Como consecuencia, entender las dinámicas de estas instituciones con el objetivo de mejorar su desempeño y el impacto que resulta de sus operaciones en la región resulta de interés para los estudios vinculados al desarrollo.

Esta situación no representa un fenómeno nuevo en la región, pues tres cuartas partes de los flujos netos de capital en los países con ingreso per cápita menor a los US\$2.000 tuvieron origen en la BMD para la década de los noventa (Titelman 2002, 8), lo que para los países de renta entre US\$2.000 y US\$4.000 representó el 14% y para aquellos de más de US\$4.000 el 11%. Sin embargo, el comportamiento de la BMD se ha modificado desde la década del noventa como resultado del establecimiento de grandes agendas globales de desarrollo -como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS)- o de coyunturas regionales, como las crisis financieras de los años 2000 (“corralito” argentino, “feriado bancario” ecuatoriano, etc.). Otros fenómenos de menor trascendencia pero no necesariamente de menor importancia también han generado cambios en la conducta de la BMD en general y de la BDR en particular. Se destacan las calificaciones de riesgo, el hiper-presidencialismo, la incorporación de nuevos accionistas y la modificación de las normas y reglamentos, en otros. Analizar estos y otros factores que modelan el comportamiento de la BDR plantea un desafío interesante que, como resultado, puede proveer insumos valiosos para el diseño de políticas y programas de desarrollo considerando el contexto internacional y las necesidades de cada población.

En mayor medida, los datos e información disponible permiten observar los cambios de comportamiento en la mayoría de las dimensiones -como en áreas de intervención, montos, requerimientos, plazos, etc.-, aunque otras no tienen un correlato estadístico directo, por lo que requieren un análisis de mayor complejidad para su comprensión. Un ejemplo del primer caso, es el papel que juegan las calificadoras de riesgo como principal agente en un modelo “en la sombras”, que, según Humphrey (2016), impactan negativamente en la BDM en pos de cumplir su mandato. En cuanto a las otras dimensiones no evidenciables empíricamente, se puede referir el caso de la influencia

de las ideas en la BRD. Su análisis en el ámbito de la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el período 2000-2010 será el objetivo del presente trabajo.

La Economía Política Internacional (EPI) es el campo de estudio dentro de las Relaciones Internacionales que se orienta con mayor interés en comprender el funcionamiento de la BMD y la BRD. Desde la década del setenta, ha desarrollado una gran variedad de herramientas y conceptos derivados de diferentes perspectivas teóricas que facilitan un análisis profundo de los fenómenos de estas instituciones internacionales. Esta riqueza derivada de la multidisciplinariedad y enfoques de la EPI, implican también un esfuerzo especial por incorporar visiones ontológicamente contrapuestas en el proceso de investigación, que es posible si consideramos que ésta no acontece necesariamente en etapas (Vivares 2008).

De forma escueta, tres grupos de aportes serán tomados desde la EPI para llevar adelante las tareas de la presente investigación. Al primero, le hemos denominado la Dimensión del Poder (DP). Ésta incluye a las corrientes neoliberales y neorealistas que, desde una perspectiva positivista, aprovechan los elementos tangibles como datos, normas y reglas para estudiar los fenómenos. Al segundo, le llamaremos la Dimensión de las Ideas (DI). Incluye a los enfoques críticos, estructuralistas y postestructuralistas que, desde el lente constructivista, captan los motivos vinculados a las ideas, la influencia, la cultura y la historia para explicar aquellos fenómenos que no son considerados en profundidad por las DP. Su principal aporte radica en la entrega de elementos de vital importancia para comprender el comportamiento de los actores y las instituciones. Finalmente, el tercer grupo se focaliza en la comprensión de la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) desde las diferentes ontologías presentes en la EPI pero con una especificidad en el objeto de estudio que aporta elementos particulares ausentes en la EPI general. A este grupo se denominó como Dimensión de la Banca (DB).

Estas tres dimensiones (DP, DI y DB) ayudarán a comprender los factores claves en el análisis: el estudio de la estructura y la composición del capital, la representación, la cultura y la triple función de la BMD. También cooperarán sobre la difusión regional de estándares internacionales, la captación de recursos del sistema financiero internacional, la metodología utilizada por las calificadoras de riesgo y el poder de las ideas en

general. Por último serán importantes para comprender los criterios de eficiencia en la BMD (división del trabajo, robustez y utilidades), la estrategia del donante y la multiplicidad de actores.

Al combinar los factores precedentes y las dimensiones teóricas seleccionadas, es posible determinar tres elementos importantes en la BMD sobre los cuales se basa la investigación. Estos son la estructura, la influencia y el comportamiento. El trabajo pivota en torno a estas tres características para escrutar las evidencias presentadas con el objetivo de dar respuesta a las preguntas que guiarán la investigación.

Dentro de la EPI, es posible encontrar vastos aportes para la BMD y la BRD respecto a los factores mencionados. Especialmente para la región, el caso del BID fue estudiado ampliamente por la academia, la DP y DB tiene una fructífera producción académica promovida desde los organismos internacionales, como el Banco Mundial, el BID y la CEPAL. En el caso de la influencia de las ideas (DI), se destacan los trabajos de Tussie (1995), Culpeper (1997), Sagasti (2002), Bøås y McNeill (2003), Barria y Roper (2004), Vivares (2008), Blake y Autumn (2015) y, recientemente, Hidalgo (2018). Contrariamente al caso del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) no fue analizada con la misma profundidad por la academia, por lo que se presenta como un desafío interesante para la investigación. En concordancia con lo anterior, es importante recalcar que se ha convertido en un actor de peso para el desarrollo con volúmenes de operación similares al BID y que su estructura difiere en múltiples dimensiones de la BMD, pero principalmente en una: entre sus aportantes (accionistas) no se encuentra Estados Unidos, es decir el hegemón. A diferencia del BID, el capital suscrito y pagado de los accionistas corresponde casi en su totalidad a países de la región, salvo dos excepciones: España y Portugal, que tienen en conjunto solo el 4,6% de capital total (CAF 2016). En vistas de lo anterior, resulta necesario extender los análisis de la EPI sobre la BRD al caso de la CAF para cubrir la brecha existente en la comprensión del financiamiento para el desarrollo en la región siendo un actor con similar importancia que el BID.

Esta brecha de conocimiento, se profundiza en la DI para el caso de la CAF. A partir de aquí la investigación podría encontrar aportes de mayor valor. Es razonable considerar que la influencia de las ideas en la BRD se corresponde con su estructura societaria, es

decir, la composición de sus accionistas. Se puede sugerir que cuanto más poder tenga un accionista mayor será su capacidad de imponer sus intereses. Por este motivo, el hegemon -como agente de mayor poder, incluido el económico- suele ejercer la dominación de las ideas en la BRD. En particular para Latinoamérica, el BID es un ejemplo de lo anterior: su principal accionista es Estados Unidos con el 30% del capital y votos en el directorio, siguiéndole Argentina y Brasil con el 11% cada uno (BID 2016).

Cuando se profundiza el análisis de la BRD, se encuentra una realidad más compleja. La relación entre el poder del accionista y las políticas de la BRD no es lineal, pues la institución no necesariamente actúa siguiendo los lineamientos de sus accionistas como ocurre con el problema de principal agente detectado por Humphrey (2016) para el caso de las calificadoras de riesgo. Dentro de la institución, conviven diferentes posturas ideológicas manifestadas a través de sus burócratas, sus beneficiarios y otros actores vinculados. Éstos pueden modificar el *output* de dicha relación por fuera de los lineamientos propuestos por la estructura del organismo. La influencia de estos actores, que no son accionistas, difiere en cada BRD, pues, por ejemplo, en el caso del BID la organización que representa la institución para sus tecnócratas (cultura, estructura, intereses, etc.) provoca que la influencia del hegemon dentro de la entidad -y a través de ésta sobre los gobiernos latinoamericanos- sea mayormente neoliberal.

En esta línea, la estructura societaria de la CAF supone un comportamiento más alineado con los países de la región que el BID. Por lo tanto, sugiere que sus operaciones están exentas de la influencia hegemónica respondiendo a los accionistas y su ideología. Esta suposición implica un comportamiento progresista o alineado al Socialismo del Siglo XXI (Boron 2010; Paz y Miño Cepeda 2015) y, en alguna medida contrario, al ideal neoliberal. Sin embargo, la inconformidad respecto al modo de operar de la CAF por parte de sus accionistas se evidencia de forma explícita en declaraciones como las de Hugo Chávez cuando propone eliminar la CAF (El Universal 2008) o crear un Banco del Sur “que refleje las perspectivas de los del sur” (Joseph Stiglitz en entrevista por Rory Carroll 2007).

Identificar a un gobierno como progresista es una tarea sujeta a controversias. Si bien, como mencionamos, autores como Boron (2010) o Paz y Miño Cepeda (2015)

coinciden en los lineamientos para la identificación de los gobiernos progresistas para la región, bien podría recurrirse a metodologías que tabulan comportamientos ofreciendo series de tiempo y tendencia ideológica para los ciudadanos de un país o gobernantes en un año determinado. Este tipo de *datasets* de base positivista tampoco son inmunes a las críticas, solo ordenan de una manera visualmente simple un realidad compleja que se comprime perdiendo calidad. Es como una imagen que se ve pixelada cuando se baja su resolución: podemos ver los pixeles que se componen pero perdemos totalmente el sentido que quería transmitir la fotografía.

Por las razones expuestas, utilizaremos la autodeterminación como método de asignación ideológica a un gobierno. Las definiciones expuestas serán de utilidad para comprender el fenómeno pero dejaremos en manos de cada gobierno la identificación ideológica. Para estos fines el diseño y creación del Banco del Sur ofrece una excelente oportunidad de identificar la autodeterminación ideológica: siendo un banco que nace desde el progresismo latinoamericano en respuesta a la BRD “neoliberal” aquellos gobiernos que promovieron su creación pueden ser identificados como progresistas desde nuestro punto de vista. Esto incluye a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela, Chile y República Dominicana.

Los conflictos entre la CAF y Venezuela pueden remontarse a julio de 2004, durante la XV Cumbre de Presidentes Andinos. En esta instancia, mientras se promovía la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, Hugo Chávez se oponía rotundamente argumentando que la región no poseía las fortalezas necesarias para negociar con el país más fuerte del mundo (Briceño Ruiz 2004, 63). La respuesta de la CAF fue promover la competitividad en la región mediante la educación, la ciencia y la tecnología, la desregulación o “remoción” de obstáculos al trabajo y la desregulación del sistema financiero (CAF 2004).

Pocos meses después, en septiembre de 2004, se llevó a cabo la Conferencia Anual de la CAF, donde el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, advirtió a los asistentes que de sumarse Caracas a la negociación del TLC, dicha empresa podría llevar más de diez años (Briceño Ruiz 2004, 63). En este contexto, Chávez anuncia en 2004 la creación de un banco regional.

como una alternativa a las instituciones financieras internacionales tradicionales (tales como el FMI y el Banco Mundial) y los bancos de desarrollo regionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento), ambos considerados como entidades neoliberales y con escaso peso de los países en desarrollo en la toma de decisiones (Vanbiervliet 2013, 17).

La propuesta fue bien recibida por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, que forman parte del Acta Constitutiva del Banco del Sur de 2007. Chile sólo participó de su diseño. Al respecto, Ocampo y Titelman indican: “Como banco de desarrollo, la propuesta del Banco del Sur puede jugar un rol beneficioso si coincide con el profesionalismo gerencial de la CAF” (Ocampo y Titelman 2009, 267). Nótese que Ocampo no va tan lejos como Stiglitz al hacer la salvedad respecto al gerenciamiento de la institución, lo cual es -en parte- sujeto de la crítica hacia la CAF desde el momento que la gerencia es la responsable por los comportamientos cuestionados y como se mostrará en la investigación adolece de un fuerte hiper-presidencialismo.

El problema que representa lo anterior es que el debate sobre la BRD en la región adolece de una paradoja. Si requiere de una institución que refleje sus perspectivas (es decir sin influencia hegemónica), la CAF debería suplir dichas condiciones considerando su composición accionaria. La creación del Banco del Sur demuestra que la CAF no pudo satisfacer la demanda de autonomía ideológica regional pero tampoco logró desarrollar sus operaciones para demostrar un desempeño diferente al de la CAF. Por lo tanto la paradoja es la siguiente: la región demanda un BRD autónomo del hegemón pero ya cuenta con uno, la CAF, donde el hegemón no posee acciones. Esto evidencia que el problema no radica exclusivamente en la composición accionaria del capital y que una investigación en profundidad de la CAF es necesaria: la mayor parte de los países de la región demandan una BRD que responda a sus ideas siendo propietaria del 95,6% del capital de la CAF.

Para escrutar la paradoja presentada esta investigación analiza cuáles son los problemas de la CAF que se evidencian en los conflictos mencionados a través del estudio de las ideas y actores que influyen su comportamiento, cómo responde a los intereses de sus accionistas y en qué medida brinda soluciones pensadas para la región o emula las

prácticas de los principales BRD y sus intereses -en especial el BID-. La investigación analiza el comportamiento de la institución a través de los préstamos y la asistencia técnica que ejecutó en la región durante la década progresista, las alianzas que constituye e impulsa a nivel internacional, las dinámicas internas y la percepción que diferentes actores internos y externos poseen sobre su actuación. La información obtenida fue examinada para determinar en qué grado la CAF responde a los intereses de sus accionistas para el período de análisis, cuáles son los desvíos percibidos en esta relación, cuáles son sus causas y en qué medida se diferencia de la BRD hegemónica representada por el BID.

De forma escueta, el objetivo central del trabajo es examinar cómo y de qué manera se determinó el comportamiento de la CAF durante la década progresista. Se explora cuáles son las dinámicas de negociación entre sus accionistas, tecnócratas, beneficiarios y otros actores que resultan en la política de préstamos y asistencia técnica de la institución; las operaciones de crédito y asistencia técnica ejecutadas; las áreas de intervención donde se focalizan sus instrumentos; los resultados obtenidos de sus operaciones y las alianzas que internacionales que suscribe la institución.

Cuatro objetivos subsidiarios se consideraron para darle soporte al objetivo central. El primero es analizar si la CAF responde a los intereses de sus accionistas considerando que durante los años 2000-2010 una porción considerable de sus accionistas se alineaban ideológicamente dentro del progresismo. El segundo objetivo subsidiario es comprender qué grados de libertad le confiere a la CAF no tener al hegemón (Estados Unidos) entre sus accionistas comparando su comportamiento con el del BID. El tercero es entender qué otros actores generan influencias en las dinámicas internas de la CAF (incluyendo tecnócratas, beneficiarios y otros involucrados). Finalmente, el cuarto objetivo es identificar cuáles son los principales aportes y hallazgos del análisis para determinar si es posible emitir recomendaciones de política para la CAF -y la BRD en general- que disminuyan los conflictos percibidos.

El tipo de análisis requerido para cumplir con los objetivos planteados se ubica dentro de los estudios cualitativos según lo entiende Bryman (2012) y esto se debe al deseo de comprender el contexto y el comportamiento de los actores sociales. Sin embargo se adoptan las consideraciones de Vivares (2008) respecto a que la investigación no

necesariamente acontece en etapas -para poder amalgamar las diferentes ontologías que conviven dentro de la Economía Política Internacional (EPI)- para dar respuesta a la pregunta principal de la investigación: ¿en qué medida la ausencia de capital hegemónico en la CAF la diferencia del resto de la BRD y en especial del BID?

Esta pregunta puede se descomponer en interrogantes más acotados que facilitan el estudio y la obtención de información para contestar la pregunta central en una etapa posterior. De esta forma se buscará dar respuesta a las siguientes preguntas : ¿en qué grado el accionar de la CAF se alinea a los principios de los países progresistas en el período de análisis?; ¿para qué crear el Banco del Sur si finalmente los países progresistas se hicieron del control de la CAF?; ¿qué tan diferente al BID es la CAF en su accionar?; ¿qué factores influyen en las dinámicas de la CAF?; y finalmente ¿qué aprendizajes pueden desprenderse de lo anterior?

El trabajo metodológico se basó en el estudio de caso comparando el comportamiento de la CAF respecto del BID. En un primer momento de la investigación se recolectaron datos e información (evidencias) para el análisis y finalmente se realizó una reflexión crítica teórico-empírica sobre todo el material obtenido para responder las preguntas de la investigación y cumplir con los objetivos planteados. Las herramientas de investigación incluyeron entrevistas abiertas al inicio y semiestructuradas en una fase posterior. La reflexión crítica -como proceso en el cual se utilizan habilidades inductivas y deductivas- fue puesta en práctica para la revisión de la literatura junto con datos estadísticos y análisis discurso.

En cuanto a las fuentes de información, Howell y Prevenier (2001) resumen que “las fuentes son artefactos que nos deja el pasado. Existen como reliquias, lo que llamaremos ‘restos’, o como testimonios de testigos del pasado”. Las herramientas para generar información a partir de los datos que proveen estas “reliquias” y testigos varían según tipo. Para el caso del presente trabajo se seleccionó la literatura narrativa y la evidencia oral.

La literatura narrativa se refiere principalmente a noticias, entrevistas publicadas, artículos académicos y literatura diplomática, en particular se utilizaron los documentos legales que conforman y modifican la existencia de la CAF, documentos sociales

incluyendo los registros de reuniones que le dan forma administrativa y su bitácora de proyectos, informes, etc. Para este tipo de fuentes como herramienta se utilizó la comparación de fuentes para confirmar la validez y minimizar los sesgos. En cuanto a la evidencia oral mediante entrevistas se comenzó con cinco entrevistas abiertas en actores claves (accionistas, tecnócratas y beneficiarios de la CAF) y se complementó con diez entrevistas semiestructuradas. Dado que la CAF es un organismo sujeto a controles cruzados (estados, auditorías y calificadoras de riesgo) la información documental publicada se encuentra revisada y por lo tanto, en su mayoría, las fuentes de información son primarias y en menor medida secundarias.

Finalmente, cabe destacar que previo a la realización del trabajo, se consideraron la existencia de una serie de contingencias en la aplicación de la metodología, entre las cuales se destacan tres: el acceso a la información clave de la CAF, ya que la información publicada es escasa y con poco grado de detalle; la disponibilidad de los informantes claves para la realización de entrevistas; y el volumen de información considerado. Para el caso del acceso a la información, se recurrió al Comité de Transparencia de la CAF y la ley de acceso de información de los países beneficiarios para obtener los datos por vía alternativa, aunque no fue necesario la utilización de esta última opción. En cuanto a la disponibilidad de los entrevistados, se consideró la realización de entrevistas a investigadores académicos con experiencia en la temática y ex funcionarios públicos de países beneficiarios, lo cual suplió la falta de disponibilidad de algunas entrevistas planificadas.

En conclusión, el método de investigación utilizada fue el estudio de caso para la CAF considerando su comparación con el BID. Las herramientas derivadas de la metodología pivotaron entre la revisión de datos, la reflexión crítica y las entrevistas. Estas tres herramientas fueron de gran utilidad para profundizar el análisis y validar la información de forma cruzada.

El principal hallazgo de la investigación es que el accionar de la CAF no se diferencia sustancialmente del BID. Si bien su cartera de proyectos difiere en la distribución de operaciones en dos de tres áreas de inversión, esta característica responde a los requerimientos en la distribución de fondos por país y no a un plan de desarrollo que responde a una ideología determinada. Se encontró también que los tecnócratas de la

institución, se identifican mayormente con ideales y prácticas neoliberales de las que derivan recomendaciones de política pública para el desarrollo de la región. Se evidencia, al mismo tiempo, un fuerte distanciamiento en su visión del desarrollo respecto a la de los gobiernos de los cuales provienen. Este último factor estructural se refuerza cobijado por un fuerte hiper-presidencialismo. Finalmente, se esboza una dinámica mediante la cual la visión de estos tecnócratas se sobrepone a los intereses de los accionistas con el apalancamiento de otros actores vinculados a la institución, principalmente universidades, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés provenientes del sector privado (cámaras empresariales, asociaciones de productores, exportadores, etc.).

El trabajo se estructura en cuatro capítulos con el siguiente orden: marco teórico y metodología; introducción a la CAF: historia, misión, objetivos, estructura y procesos; la CAF en la década progresista: actores, intereses, operaciones y su comparación con el BID durante la década progresista; conclusiones. La sección de metodología y marco teórico sintetiza de forma sucinta las corrientes de la EPI de las cuales se derivan los principales instrumentos que posibilitan descubrir con mayor riqueza el poder de las ideas dentro de la institución y el rol que los diferentes actores involucrados juegan en su estructura. La metodología describe cuál fue el procedimiento utilizado para realizar la investigación, las herramientas científicas empleadas y un sumario de la bitácora de investigación para consideración de colegas y futuras investigaciones. El segundo capítulo, esquematiza las principales características de la CAF para que el lector pueda poner en contexto el análisis realizado. Éste toma en consideración investigaciones precedentes y la documentación oficial de la institución para resaltar las principales características de la estructura en la cual acontecen las dinámicas de interés.

El tercer capítulo es el más valioso en términos académicos, dado que aportan al estudio de la BRD un análisis poco abundante o en algunos casos inexistentes sobre la CAF. Su análisis, durante la década progresista, pone en relieve cuáles fueron los actores involucrados, sus intereses, ideas y capacidades para influenciar las operaciones de la institución o, en otros casos, despertar conflicto de intereses. La comparación entre la CAF y el BID pone en contraste los hallazgos del apartado anterior en búsqueda de diferencias y similitudes para determinar en qué grado una BRD diseñada y controlada “desde el sur” se diferencia de otra controlada por el hegemón. Finalmente, se realizan

las conclusiones recogiendo los principales hallazgos del trabajo y la agenda de investigación que considera líneas de estudio para profundizar, en el futuro, sobre el entendimiento de la BRD regional, en especial el de la CAF.

## Capítulo 1

### Marco teórico

Una serie de herramientas son necesarias para comprender los motivos de las críticas y cuestionamientos sobre el accionar de la CAF que tuvieron parte de sus accionistas durante la primera década del siglo XXI. Limitar el análisis de estas motivaciones a una sola herramienta o enfoque teórico -como veremos más adelante-, dará como resultado una percepción engañosa de las dinámicas estudiadas, pues el lector puede caer fácilmente en una falacia de generalización apresurada o *secundum quid*. Esto porque las motivaciones pueden estar arraigadas en múltiples campos (político, económico, sociológico, etc.) a diferentes niveles (individual, nacional, internacional), por lo que se conforma un entramado complejo de dependencias y posibles causalidades improbables de ser detectadas desde una sola perspectiva teórica. Algunos académicos superan este problema aceptando que es preferible delinear recomendaciones con información incompleta a desarrollarlas sin nada de información, lo que ser relevante en situaciones donde apremia el tiempo como una urgencia médica o una catástrofe natural. Sin embargo, esto no es necesariamente una ley para toda situación, por lo tanto, hay otros académicos que adoptan una posición alternativa, sugiriendo no establecer recomendaciones que pueden influir en la toma de decisiones hasta que la información relevante sea obtenida. Esta última postura es la que tomaremos para llevar adelante la presente investigación.

Los enfoques teóricos y los modelos de análisis derivados de estos, proporcionan una simplificación del complejo entramado que implica un fenómeno, de forma tal que el análisis sea factible en términos de tiempo y capacidades materiales y humanas. Es esperable, por lo tanto, que un trabajo científico adopte un enfoque teórico particular que facilite los supuestos necesarios para modelar la realidad compleja en una más sencilla, provea métodos e instrumentos, realice hallazgos y obtenga conclusiones. En el otro extremo, y de forma contraria, utilizar múltiples enfoques implica sumergirse en una complejidad que tornará imposible el análisis e inconsistentes las conclusiones. El enfoque teórico seleccionado para esta investigación, proviene del campo de las Relaciones Internacionales y se denomina Economía Política Internacional (EPI). La EPI proporciona un enfoque teórico que está en el medio de los extremos mencionados:

integra dos perspectivas ontológicas en el estudio de una temática particular, lo cual le permite obtener ricos detalles de análisis, pero torna complejo el desarrollo metodológico en vista del método académico tradicional.

La EPI, en términos generales, aborda la relación entre la actividad política y económica en el nivel de las relaciones internacionales (Cohen 2008). La década del 70 fue el momento donde esta área de estudio se consolidó con firmeza en la academia, pero sus orígenes son anteriores, remontándose a los padres mismos de la economía. Se destaca a John Stuart Mill con la publicación en 1848 de su obra “Principios de Política Económica”, en la que analiza el contexto internacional y la influencia de la política en la economía. La evolución de la EPI en el tiempo es una empresa fascinante, rica en detalles, controversias y debates en la que existe una vasta bibliografía. Se destacan los trabajos de Stubbs y Underhill (2006), O’Brien y Williams (2004), Cohen (2008), entre otros.

Teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación, habrá que conformarse con saber que el campo de estudio de la EPI es extenso y heterogéneo, por lo que han existido grandes debates sobre su pertenencia como subcampo de estudio de las Relaciones Internacionales (RI) o si se trata de un enfoque multidisciplinario. Esto se explica, según Underhill (2000), por la variada formación académica de sus principales exponentes, que incluye la política, la economía, la historia y las relaciones internacionales. Durante la escueta revisión de la EPI seleccionada para este trabajo, se hará visible dicha heterogeneidad entre los diferentes referentes académicos que componen el cuerpo teórico de la EPI. No se ahondará en las historias personales de cada uno, pero podrá desprenderse de sus aportes tanto el foco de interés en su estudio como la perspectiva teórica seleccionada para interpretar la realidad, sea esta existente y al pendiente de ser descubierta o bien entendida como una construcción desde lo social.

Tres grandes grupos de aportes dentro de la EPI son seleccionados para abordar el estudio del comportamiento de la CAF. Para lograr un buen grado de síntesis y facilitar el entendimiento, se conjugan estos aportes en tres grupos: dimensión del poder (DP), de dimensión de las ideas (DI) y la dimensión de la banca multilateral de desarrollo (DB). La primera hace referencia a la visión más tradicional del poder desde una perspectiva positivista, que incluye la corriente neorrealista y neoliberal. El objetivo de

utilizar estas corrientes es captar fenómenos y acontecimientos, desde reglas, recursos y todos aquellos datos considerados duros. Estos están disponibles en los portales oficiales de las instituciones, así como en repositorios de organismos multilaterales de investigación. La segunda, la dimensión de las ideas, involucra los enfoques críticos dentro de la EPI con una base estructuralista y postestructuralista. La perspectiva constructivista de estos enfoques permite analizar otros instrumentos de poder “blandos”, como las ideas, la cultura y el discurso. Finalmente, la dimensión correspondiente a la banca multilateral de desarrollo, tiene un enfoque netamente sectorialista, es decir, especializado en estudiar el comportamiento del financiamiento para el desarrollo y las instituciones involucradas con el fin de escrutar criterios de efectividad, eficiencia e impacto. El enfoque teórico que utilizan sus académicos es mayormente neoliberal y se corresponde con la ortodoxia económica, aunque también es posible encontrar algunos ejemplos desde una visión más crítica o heterodoxa, como es el caso de Boas y McNeill.

Estas tres dimensiones brindarán un conjunto de herramientas que permitirán captar con detalle y profundidad los cambios en el comportamiento de la CAF, comprender a sus tecnócratas, a sus accionistas y beneficiarios en su vínculo con la institución, las dinámicas que devienen de dicha relación y los recursos e instrumentos de poder disponibles para cada uno. Finalmente, cómo son utilizados esos recursos e instrumentos de poder para influenciar el comportamiento. Como se mencionaba al comienzo, esta tarea implica un desafío considerable, puesto que se trata de utilizar perspectivas teóricas contrapuestas. Sería más sencillo limitar la profundidad de análisis y utilizar una sola perspectiva teórica, sin embargo, esto implicaría desconocer la esencia heterogénea de la EPI. Es necesario que el lector haga un esfuerzo por aceptar la realidad compleja desde la cual está construida la EPI. El costo implícito es abstraerse por un momento de los enfoques teóricos tradicionales de la academia, en el que los supuestos y visión del mundo están fijos.

Comenzaremos por la DP y la DI, ya que brindan el marco general para entender la EPI y, finalmente, por la DB. El entendimiento de la DP y la DI es fundamental para introducir el enfoque de la “Nueva EPI Latinoamericana”, pues ofrece el sustento teórico y metodológico necesario para poder trabajar con las diferentes ontologías implícitas en la EPI (Vivares 2007; Vivares 2008). Éstas están ancladas a una ontología

positivista, por lo tanto, la realidad y en especial el orden internacional está dado para ellas. Su enfoque está orientado hacia la solución de problemas, tienen un sesgo económico del análisis y están basadas en un juego de “suma cero” (Vivares 2008). Asimismo, Crane y Amawi (1991) marcan una tendencia a la síntesis de ambas cuando afirman que “particularmente Keohane impuso el tono de la EPI con su particular integración de la economía liberal y el realismo de las relaciones internacionales. Gilpin y Krasner ciertamente difieren de forma importante pero ellos también adoptaron dicha fusión”.

Utilizaremos la denominación de EPI ortodoxa y la dimensión del poder de forma indistinta, así como la de EPI heterodoxa para hacer referencia a la dimensión de las ideas. Como se mencionó anteriormente, la ortodoxia o mainstream “de la EPI fue construido durante las últimas décadas [70 y 80] alrededor de ortodoxias neorrealistas y neoliberales dominantes” (Payne y Gamble 1996). El neoliberalismo representado por el trabajo de Keohane y Nye (1977), dio el paso la mayor resonancia académica en la consolidación de la EPI, profundizando el concepto de interdependencia compleja, incorporado por Cooper en 1972 para cuestionar el estadocentrismo del realismo. De forma contemporánea, los aportes de Gilpin (1975) sostenían, desde el neorrealismo, que la estructura del escenario internacional estaba determinada por el poder de los estados y requería de un poder estabilizador (hegemón) para su funcionamiento. La hegemonía es un concepto fundamental en el estudio de las RI y la EPI, porque explica el orden mundial desde la idea de que la dominación de un estado hacia otros es inevitable. Desde una visión alternativa, esta hegemonía puede también entenderse como el consenso generalizado a nivel global de las ideas desarrolladas por la nación dominante (Bieler y Morton, 2004).

El ejercicio de poder representa una característica importante para este trabajo, ya que traza una línea divisoria clara entre el neoliberalismo y neorrealismo. Para los neoliberales, el poder del hegemón se ejerce a través de la provisión de bienes públicos internacionales (Kindleberger 1973), en cambio, los neorrealistas, como Gilpin (1975), entienden el ejercicio del poder a través de la imposición de condiciones para moldear el sistema internacional de la forma más conveniente para quien detenta el poder.

Desde el otro espectro de la EPI, la heterodoxa fue construida desde la perspectiva inglesa en base a las “preocupaciones sobre la hegemonía como resabio del imperialismo americano” (Tussie 2015). Susan Strange es el punto de partida para la EPI inglesa. Para ella la literatura académica que la antecede era “inadecuada y subdesarrollada desde el lado político y está sujeta a una orientación optimista y, personalmente juzgo, sesgada por el dólar en el aspecto económico.” (Strange 1970). La visión de Strange en particular y de la escuela británica en general, tiene un espíritu crítico respecto del *mainstream* neoliberal-neorrealista, reflejando elementos del marxismo ortodoxo y gramsciano, pero que difiere de éste en su agenda normativa transformacional (Higgott 2006).

Los aportes a la EPI crítica no se limitan a Inglaterra, siendo un caso de innegable trascendencia el de Cox (1987), que desde Canadá introdujo el pensamiento de Gramsci en las RI. Su aporte fue introducir una alternativa al enfoque dominante mediante la incorporación del enfoque histórico como variable fundamental para el entendimiento de las relaciones de poder y el rol de las instituciones internacionales. A estas corrientes críticas, se suma una extensa lista de autores de la periferia europea, entre quienes figuran Otto Holman, Kees van de Pijl, Enrico Augelli, Giovanni Arrighi, Barry Gills, David Morton y Andreas Bieler (Vivares 2008). Nuestra región también estuvo presente en la construcción de la EPI crítica de los 70:

En América Latina el nacimiento de la EPI (aunque no hubiera entonces adoptado esa denominación) estuvo marcada por los aportes y el desarrollo del pensamiento estructuralista de la CEPAL en general y en particular de las obras primero de Raúl Prebisch y luego de Theotonio dos Santos, Hélio Jaguaribe, Juan Carlos Puig, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (Tussie 2009).

Sin embargo la noción de centro-periferia y en particular el análisis *desde* la periferia, no es abordado por la escuela británica, al menos no con el énfasis que lo hace la escuela latinoamericana.

Si bien los enfoques anteriores son heterogéneos, o como diría Tussie representan un “campo disperso”, comparten -en mayor o menor medida- una serie de visiones y conceptos que de forma alternativa a la EPI ortodoxa facilitan un análisis de mayor

profundidad, aunque más complejo. En cuanto a las visiones la EPI crítica se incorpora -además de las nociones de economía, política y relaciones internacionales- conceptos de sociología, filosofía, religión, historia y derecho (Cohen 2008). Esta característica interdisciplinaria le permite incorporar variables que son dejadas de lado o subestimados por el *mainstream*. Entre las principales se encuentra el análisis agencia-estructura y el poder de las ideas, lo cual supone que la realidad no está dada sino que puede ser construida. En este marco, puede comprenderse la famosa frase atribuida a Cox respecto a que la “teoría es siempre para alguien y para algún propósito” (Brown 2011).

De forma más ligada a la EPI ortodoxa, aunque también a la heterodoxia, está la idea de que no es posible separar el análisis político del económico y tampoco aislar el nivel de análisis nacional del internacional (Quiliconi 2013; Saguier 2008). Existe una lista mucho más amplia de particularidades que diferencian a la nueva EPI del *mainstream*, como es el concepto de identidades compartidas (Riggirozzi, 2010) y otros aportes del regionalismo que surge de los trabajos de Quiliconi, Riggirozzi, Saguier y Tussie que exceden el propósito del presente trabajo en el ámbito regional pero contribuyen en gran parte de lo que Vivares (2007) denomina la “Nueva EPI Latinoamericana” (EPL). Además, se destacan las contribuciones de Rappaport, Escudé, Azpiazu, Kosacoff, Basualdo y Simonoff, que introducen la perspectiva histórica regional como determinante que da especificidad a las dinámicas de poder en Latinoamérica y a las del Sur Global en general. Recientemente, se ha incorporado el análisis del autonomismo a la heterodoxia latinoamericana a través de las propuestas de Puig. Éstas, marcando un quiebre con la hegemonía cepalina, ayudan a comprender los fenómenos políticos en la arena internacional con un lente más fidedigno, principalmente para Argentina en la década del 70 y para los gobiernos progresistas de la última década.

La EPL puede considerarse como una sub área de estudio en formación dentro de la EPI. Está compuesta por una diversidad de enfoques y disciplinas, pero pone especial cuidado en considerar las particularidades latinoamericanas. En principio, podría parecer una motivación impura para el desarrollo científico que tradicionalmente se ha impulsado desde la academia, sin embargo, cabe preguntarse con el mismo criterio de evaluación, por ejemplo, si los aportes de Susan Strange no se motivaron desde los intereses ingleses. En este sentido, se opta por la EPL.

## **1. 1. La Banca Regional de Desarrollo desde EPI (DB)**

El campo del estudio de la EPI es amplio, pues incluye el comercio, las finanzas y la cooperación, pero, principalmente, se preocupa por el desarrollo. Dentro de esta dimensión -que no aísla a las demás-, la Banca Regional de Desarrollo (BRD) ocupa un lugar importante desde el punto de vista económico, ya sus aportes financieros, que tienen un determinado sesgo ideológico, intervienen en el diseño de la política pública y establecen la política en general desde el rol que estas instituciones juegan en la hegemonía.

En esta línea, los aportes de Boas y McNeill (2004) son fundamentales para la presente investigación, ya que explican el comportamiento de los Organismos Multilaterales (OM), entre los cuales se encuentran la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) y la BRD. En particular, se enfocan en comprender la adopción de ciertas posturas ideológicas por una determinada institución y cómo éstas se reflejan en la práctica. Para dicha empresa, el entendimiento de la hegemonía en términos de la EPI crítica es vital, puesto que el poder de los OM radica en las capacidades (materiales e inmateriales) de los actores que les dan vida. A su vez, se comprende que el comportamiento de estos está determinado por los Estados y el pensamiento académico dominante.

El peso de los Estados para determinar el comportamiento de estas instituciones, radica en que son los principales aportantes de recursos, mientras que el pensamiento académico provee las bases para definirlos como entidades tecnocráticas. Ambas determinantes, sin embargo, se ocultan detrás de un velo de “despolitización” esgrimida en el discurso de los OM, sugiriendo que las decisiones son tomadas en base al consenso y la racionalidad. Esto marca una tendencia hacia la economización del comportamiento de corte neoliberal vinculado a la EPI ortodoxa. Desde el punto de vista de la nueva EPI, principalmente desde su facción de base gramsciana, debe considerarse el peso de las ideas, pues se entiende que los OM son construcciones sociales que pueden ser transformadas. Por lo tanto, la consideración del conflicto que deviene de los choques ideológicos es fundamental.

La variable ideológica influye en la estructura que representan los OM, que está conformada principalmente por tres pilares: la estructura interna (cómo está compuesta la estructura organizacional y cuáles son los procesos para la toma de decisiones); la

representación (quienes conforman la organización, a quienes representa y en qué ámbitos materializa dicha representación); y la cultura (valores, normas y creencias que determinan un “entendimiento colectivo”) (Kier 1996).

El estudio del comportamiento de los OMs en general, y de los BMD y BRD en particular, ha sido abordado por la literatura existente fundamentalmente desde dos visiones, una optimista y otra crítica. Para autores como Bezanson, Sagasti y Prada (2005), el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo ha sido muy escaso, lo que implica que existe una brecha entre el objetivo para los cuales estas instituciones fueron creadas y los resultados alcanzados. Por el contrario, para otros autores como Ratha (2001), la BMD presta una función de salvataje contracíclica a corto plazo en la periferia, pero también promueve la atracción de inversión privada a mediano y largo plazo. Detrás de la idea de este autor, está la noción de Rodrik (1995) que sitúa a la BMD como un bien público internacional, pues permite a los Estados con alto riesgo crediticio acceder a los mercados de capital internacional gracias a su intermediación, que transfiere “credibilidad” bajando el riesgo de la inversión privada.

Para el contexto latinoamericano, las interpretaciones optimistas y críticas también están vigentes. Fernández De Soto (2015) se encuentra en las primeras. Mediante el análisis que hace de la CAF desde la EPI ortodoxa concluye que una

Muestra clara de que la institución avanza con las necesidades de la región, y se adapta a las condiciones globales, es su apoyo a la capitalización en las épocas de bonanza y que provee financiación en momentos de escasez. Pero más importante todavía es que su acción estratégica no se limita a proveer fondos. La generación e intercambio de conocimiento es otro pilar esencial de la institución. La creación de la red académica conecta estratégicamente a la CAF con algunos de los centros de pensamiento y de investigación más prestigiosos del mundo (Fernández De Soto 2015).

Desde el punto de vista crítico, Vivares (2008) evidencia que el BID está su mandato histórico se está agotando producto de su incapacidad de cumplir con su misión de lograr el desarrollo en la región. Con un enfoque regional, Riggiozzi (2017) señala que los esfuerzos internacionales por avanzar con valores, normas y reglas a través del

desarrollo humano y los programas para la reducción de la pobreza no están libres de conflicto. De este modo, cuestiona la efectividad de los OM.

En este contexto, Vivares (2008) introduce la Nueva EPI de la BRD con la intención de entender la lógica de su economía política, su rol en el desarrollo ante diferentes configuraciones regionales, cuál es el impacto de sus intervenciones y cómo influyen en su comportamiento las variables políticas, técnicas y financieras. La Nueva EPI de la BRD se interesa por la agencia y la estructura de la BRD, considerando que estas instituciones se posicionan como organismos autónomos y tecnocráticos (Vivares 2008). Sin embargo, se considera que depende de los Estados aportantes, por lo que se limita su autonomía y se evidencia que el sentido de su funcionamiento queda determinado por los países aportantes.

Según Vivares, existen tres dimensiones interrelacionadas que explican el comportamiento de la BRD en materia de desarrollo: la política, la técnica y la financiera. Sin embargo, estas variables no alcanzan a explicar las lógicas de la gobernanza dentro de las BRD, ya que la EPI opera de forma dual en la cúpula gobernante. Por un lado, establece lazos con el resto de las instituciones del sistema financiero internacional y, por el otro, hace lo mismo con los estados miembros de la institución. En este sentido, el poder de las ideas y la estructura es para la Nueva EPI de la BRD la base para comprender el accionar de estas instituciones, considerando que “el carácter político-económico de los BDR y su mandato de desarrollo está determinado por la interrelación de sus roles políticos, técnicos y financieros, combinados en una amalgama de capacidades ideológicas y materiales” (Vivares 2008).

La Nueva EPI de la BRD será la base de análisis sectorial o de sub área en nuestra investigación, así como la EPL nos dió el marco teórico general dentro de la EPI. Teniendo en cuenta esa definición, se ubicará entre opiniones a favor -u ortodoxas- y críticas de la BMD y BRD al resto de los trabajos académicos de la DB.

A continuación, realizaremos una síntesis escueta de los principales aportes en esta línea catalogando entre los críticos y los ortodoxos. El marco conceptual de Boas y McNeill, así como el de Vivares, contienen las principales herramientas teóricas necesarias para nuestro análisis, sin embargo, se presentan una serie de trabajos que contribuyen en dos

sentidos: refuerzan o cuestionan los conceptos de Boas y McNeill, permitiendo un mayor manejo de las herramientas, y ponen en evidencia la importancia de la BRD como sub área de estudio dentro de EPI.

A continuación, se presenta el recuento de los aportes disponibles desde comienzos del siglo XXI a la actualidad. Al final, se realizará una síntesis de las principales herramientas derivadas que serán utilizadas en la investigación.

Uno de los primeros, es el caso de Francisco Sagasti, que se enfoca en el estudio del desarrollo latinoamericano bajo el paraguas de organismos internacionales de esencia neoliberal, como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y la CEPAL “travestida” (Nahón, Enríquez y Schorr 2006). El trabajo del mencionado es amplio y de mucho valor por su calidad, repercusión y volumen. El lugar que ocupa su pensamiento en términos de nuestra investigación, es de las visiones a favor y ortodoxas dentro de la DB. Su posicionamiento dentro del campo del pensamiento es realmente difícil y podría asimilarse a la de Ocampo y Rodrik. La dificultad viene dada porque su pensamiento es crítico y al mismo tiempo ubicado dentro del mainstream. Su tendencia a cuestionar los paradigmas y creencias del enfoque al que pertenece, conlleva a que sus colegas del mismo enfoque la reaccionen por su falta de ortodoxia y, paralelamente, no es lo suficientemente crítico para ser defendido por heterodoxos de corte estructuralista. Como valoración personal, cabe destacar el de gran valor de su labor, puesto que si bien carece de potencia disruptiva, posee otra potencia, que es la de la praxis. De este modo, promueve un cambio que, aunque gradual, concede nuevas perspectivas a una ortodoxia en pleno cuestionamiento público.

Uno de los trabajos más importantes del autor mencionado, es “La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina”, publicado en 2002. Aquí, Sagasti introduce la idea de que la BMD tiene una “triple función” que se ejecuta de manera simultánea: la función financiera (obtener recursos de capital en condiciones favorables para la región de influencia); la función de desarrollo (generar condiciones institucionales y técnicas que faciliten el crecimiento); la provisión de bienes públicos globales y regionales (financiar proyectos cuyo impacto son indivisibles en términos de fronteras nacionales). Esta esquematización es importante para entender el comportamiento de la BMD y de la BRD, ya que invita a realizar un balance permanente entre dichas funciones.

Adicionalmente, realiza una excelente descripción de los grupos de interés involucrados en el financiamiento para el desarrollo en Latinoamérica. Cabe mencionar que, considerando el período de análisis de su trabajo (1990-2000), su postura respecto a la CAF y a la BMD de Latinoamérica es favorable, a diferencia sus opiniones posteriores junto a Bezanson y Prada (2005).

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, Gallagher y Yuan (2017) también se posicionan a favor del accionar de la CAF. En su artículo realizan una comparación de las instituciones que conforman la BMD en América Latina respecto a cómo estos organismos se desempeñan teniendo en cuenta variables medioambientales, como la contaminación, la biodiversidad, el cambio climático y otras vinculadas a la inclusión (derechos indígenas, seguridad laboral, el patrimonio cultural, etc.). En su investigación, demuestran como la CAF, emulando a la mayor parte de la BMD, adopta y promueve estándares internacionales. Destacan que en el caso de que los países beneficiarios no posean el marco legal o las capacidades institucionales necesarias para adoptar dichos estándares, la institución realiza las acciones necesarias que puedan alcanzar eventualmente dichos estándares.

Esta lógica de operación, provee una herramienta de análisis relevante para el presente trabajo, que tiene relación con el poder que juegan las ideas. Se enfatiza la idea de que un consenso internacional (no regional) es construido respecto a una problemática determinada, por lo que la BRD adopta los estándares mediante un consenso. De esta manera, es posible afirmar que la entrega de un crédito es siempre negociada.

La CAF, entonces, funciona como un agente de promoción del consenso internacional en la región. Es importante recalcar que la consecuencia puede ser neutra si el país (o la región) en análisis adhiere o promueve dichos consensos, pero también puede representar un punto de tensión si el país no forma parte de dicho consenso. Por lo anterior, es necesario tener en cuenta para el análisis los consensos, estándares, buenas prácticas y, en general, las ideas que la BRD adopta desde el escenario internacional. Al mismo tiempo, se deben considerar cuáles de estas ideas pueden causar conflicto entre sus accionistas.

El trabajo de Vega (2015) también se encuentra dentro de las opiniones favorables respecto a la CAF, pero, a diferencia del trabajo de Sagasti o Gallagher y Yuan, su investigación se torna en una declaración de beneplácito a la gestión del ex Presidente de la CAF, Enrique García. Sus hallazgos se centran en los factores que permitieron el crecimiento de la institución durante la gestión de García. Se determinan cuatro: liderazgo, diseño institucional, preferencias de los estados miembros y el impulso de Brasil por cooperación regional. Como puede suponerse, cuando se habla de liderazgo se hace referencia principalmente a García no desde una perspectiva de legitimidad weberiana del carisma, sino de su capacidad en construir coaliciones y alianzas con las agencias calificadoras de riesgo (Vega 2015).

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, el principal aporte de Vega es demostrar, mediante una síntesis histórica, cómo la CAF pasó de ser una institución financiada por los estados accionistas a ser un “catalizador” de fondos provenientes del mercado de capitales internacional. Esta característica es de gran interés, puesto que entiende que la CAF opera al modo del BID. Finalmente, el autor provee una excelente recopilación de discursos de García, que pueden ser de gran utilidad para comprender el poder de las ideas.

Desde un análisis crítico de la BMD, Humphrey (2017) entiende que la coalición con las agencias calificadoras de riesgo, planteada como beneficiosa por Vega (2015), en realidad limita la capacidad de la BRD para maximizar el uso del capital en préstamos de desarrollo a los accionistas y la capacidad de ayudar a los países que enfrentan dificultades económicas o sociales (Humphrey 2017). Además, analiza la metodología que las calificadoras de riesgo emplean al momento de evaluar el patrimonio -en especial las acreencias, es decir, la cartera de préstamos- de la BMD y la BRD. La calificación obtenida es de gran importancia, porque determina la capacidad de la institución para conseguir recursos en el mercado de capitales internacional. Por este motivo, los funcionarios están al pendiente de cómo sus acciones pueden afectarla.

En el caso de Standard & Poor’s analizado por Humphrey, el elemento clave para determinar la calificación de la BMD es el método de Capital Ajustado por Riesgo (RAC por sus siglas en inglés). Esta metodología, determina la calidad del capital en función de los activos de la institución (principalmente créditos), corregido por el riesgo

de cada uno. El resultado obtenido es posteriormente ajustado por una serie de variables, entre las cuales se encuentra la concentración de la cartera, la cantidad de préstamos con garantía de cobro y la cantidad de activos en cartera con calificación AAA. Los ajustes son requeridos, ya que la metodología fue desarrollada originalmente para la banca privada, que difiere de la BMD principalmente en cuanto a su función y cartera de clientes. El resultado es que, aún realizando ajustes, la metodología adolece de importantes dificultades para realizar las mediciones y exige a la BMD alejarse de su función de desarrollo para alcanzar altas calificaciones. Un ejemplo de lo anterior, es que la calificación penaliza la colocación de fondos en países que atraviesan una crisis económica, impidiendo que la BMD accione de forma contracíclica.

Esta situación expuesta por Humphrey plantea un trade-off para la “triple función” de Sagasti, ya que una mayor utilización de recursos para el desarrollo, contrarrestar ciclos económicos a la baja o la provisión de bienes públicos regionales, implica una peor calificación de riesgo. Esto dificulta el desempeño de la función financiera, empeora la calificación de riesgo, eleva las tasas sobre el dinero que es prestado a la institución y disminuye el volumen de capital obtenido. De modo inverso, en la medida que la BMD o la BRD reduce sus funciones vinculadas al desarrollo y a la provisión de bienes públicos regionales, mejora su calificación de riesgo, obtiene mejores tasas de interés - dinero más barato-, aumenta su volumen de capital y tiene un mejor desempeño en su función financiera.

El aporte de Humphrey para esta investigación se puede resumir, entonces, de la siguiente forma: cuanto mejor es la calificación de riesgo de la BMD, menor es su capacidad para cumplir con sus objetivos de desarrollo. Este mecanismo es importante en el análisis, porque puede evidenciar potenciales conflictos con los accionistas, principalmente aquellos que necesitan préstamos contracíclicos.

Latino (2017) también entiende que la BMD tradicional no ha sido capaz de suplir las demandas de los países en desarrollo, pero su análisis se centra en la participación y la gobernanza dentro de las instituciones. Para su estudio, analiza la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) del BRICS, que fue posicionado como un organismo de lógica revisionista del orden financiero mundial. Sin embargo, Latino encuentra que el diseño institucional del NBD no determina un modelo de gobernanza muy diferente al

de la BMD tradicional, ya que el sistema de votación está vinculado al poder de los Estados miembros y el manejo de las membresías emula a las instituciones de Bretton Woods. Por ejemplo, la junta directiva reserva la mitad de sus lugares para miembros del BRICS. Su análisis pone en valor la importancia de la estructura organizacional, la toma de decisiones y la composición del capital accionario en la efectividad que la BMD tiene para suplir las demandas de los países en desarrollo.

Michaelowa y Humphrey (2010), que también estudian la composición del capital, realizan un interesante análisis para Latinoamérica en el período 1980-2009. Para esto, comparan el accionar de la CAF, el BID y el BM como BRD dominada por los beneficiarios, influenciada por los beneficios y dominada por los donantes respectivamente. Mediante el análisis estadístico, encuentran que en períodos estables o de crecimiento económico, la CAF y el BID son los principales actores en la región, mientras que en momentos de crisis el BM ocupa ese rol secundado por el BID. A pesar de lo anterior, la CAF es un actor importante para el financiamiento de la región, pues las operaciones realizadas para el período de análisis por la CAF en la región andina superan a las del BID y el BM juntas. Sin embargo, la carencia de poder contracíclico de la CAF, demostrada por Michaelowa y Humphrey (2010), debe ser considerada para el análisis, puesto que complementa los mecanismos expuestos sobre las calificaciones de riesgo. El BID y el BM tienen la capacidad de realizar operaciones en países que atraviesan crisis económicas manteniendo sus calificaciones de riesgo, mientras que la CAF pierde poder para accionar en dichas situaciones. Este comportamiento bien podría explicarse por las metodologías de calificación, pero también debe considerarse quien domina la institución, que en el caso de la CAF lo hacen los beneficiarios que, al mismo tiempo, suelen ser los mismos donantes. Por lo tanto, los ciclos económicos a la baja pueden afectar considerable la consecución de sus objetivos.

Barria y Roper (2004), desde una postura neutral o levemente crítica, toman en cuenta el dominio donante-beneficiario introducido por Culpeper (1997) e indagan en la estructura organizacional, la toma de decisiones y la influencia de los donantes y receptores en el accionar de la BMD. Para llevar adelante el estudio, analizan el comportamiento del BID respecto del BM y otras BRD para encontrar similitudes y diferencias en función de las características particulares de cada institución. Como resultado, encuentran que a pesar de la similitud entre las estructuras organizacionales de

las instituciones estudiadas, su comportamiento difiere considerablemente en el tipo de operaciones realizadas. Los autores atribuyen dicho comportamiento a la influencia de Estados Unidos en la creación del BID, pues la necesidad de frenar la avanzada comunista en América Latina requería de una institución, capaz de influenciar ideológicamente a los gobiernos de la región, focalizada más en el sector público que en el sector privado.

Por este motivo, la participación de los estados (beneficiarios) en el accionar del BID fue garantizado mediante la estructura organizacional con el fin de generar un sentido de pertenencia de los actores objetivos y garantizar la pertinencia del accionar institucional en vistas de frenar la avanzada comunista en América Latina.

Adicionalmente, Barria y Roper muestran que las diferentes instituciones de la BMD y la BRD pueden competir por los mismos mercados u objetivos, pero también cooperar y coordinarse para evitar contraposiciones y apalancar operaciones. Por esto, es común que las operaciones de crédito del BID tengan aportes del BM.

El aporte de Barria y Roper es valioso en el sentido que aporta evidencia reciente (1960-2001) sobre el poder de las ideas en la BRD en dos sentidos: cómo el beneficiario (o receptor) puede marcar el accionar de la institución y cómo el donante puede utilizar la institución con fines políticos para moldear la ideología, los intereses y la agenda en una región. Estas fuerzas con tendencia a la contraposición, marcan un punto de tensión que es importante considerar para la BRD en general y para la CAF en la medida que: a) los recursos de la institución provengan en forma creciente del sistema financiero internacional donde operan las dinámicas de las calificadoras de riesgo; y b) la CAF coordine sus operaciones con la BMD y la BRD originada en Bretton Woods.

La dinámica de cooperación-competencia entre diferentes BMD en América Latina, es abordada con mayor profundidad por Prada (2012). La hipótesis de Prada, es que existe una mayor descentralización de la BMR a nivel regional en la medida que fortalecen tres dinámicas: la división del trabajo, robustez financiera (bajas tasas de interés) y reinversión de utilidades para suplir las demandas de los accionistas y los beneficiarios. Como resultado de la investigación, encuentran que la BMD “busca activamente nichos y compite por relevancia, financiamiento e influencia, particularmente a nivel de país” (Prada 2012, 26). Según el autor, esta situación favorece a los países beneficiarios desde

un enfoque de mercado, ya que la multiplicidad de opciones en competencia permiten obtener mejores condiciones crediticias. Como contraparte de esta dinámica, se evidencia una superposición en el accionar de las instituciones, ineficiencias, sobredimensionamiento de costos de operación y la aprobación de operaciones con fines políticos relegando criterios técnicos. La necesidad de mayor cooperación entre la BMD es, por lo tanto necesaria y beneficiosa para mejorar el desempeño de estas instituciones. Para esto, se deben considerar los siguientes factores: división del trabajo, la robustez financiera y la reinversión de utilidades. La riqueza del trabajo de Prada para esta investigación, radica en cómo operan las tres dimensiones, ya que aportan herramientas útiles al momento de indagar sobre el comportamiento de la BMD. Se revisarán brevemente a continuación.

La división del trabajo implica que la BMD pueda especializarse en un nicho determinado dentro de una lógica liberal, es decir, en términos de eficiencia. Esto requiere de capital, trabajo y *know-how*. Dicha fragmentación, requiere que la misión y los objetivos de la institución determinen claramente cuáles son los nichos o problemáticas sobre las que debe accionar. Sin embargo, se demuestra que los objetivos de la BMD son difusos y, en mayor medida, se solapan entre las instituciones, impidiendo una “correcta” división del trabajo en la BMD. La robustez financiera es medida con el coeficiente de capital ponderado en función del riesgo (RBCR por sus siglas en inglés). El autor encuentra que este indicador es saludable para la BMD en América Latina y que incluso existe margen para aumentar el tamaño de las carteras de préstamos sin vulnerar la robustez.

El problema detectado respecto de la robustez, es que no existen estimaciones certeras y comparables entre instituciones de cuál es el costo de prestar el dinero y cuál es impacto de las operaciones. Como resultado, no es posible determinar en qué medida dicha robustez se traduce en mejores condiciones para los beneficiarios. Finalmente, la reinversión de las utilidades que obtiene la BMD puede tener, según Prada, cuatro destinos: mejorar la robustez financiera de la institución guardándose como reservas, construir infraestructura regional por medio de diferentes instrumentos financieros que no generarán utilidades, realizar operaciones complejas de alto costo o servirse de esos recursos para bajar el precio de sus préstamos (tasa interés). Se demuestra que la tendencia general es alocar los recursos en reserva para mejorar la robustez financiera,

aunque en el caso de la CAF se evidencia un balance entre el uso para reservas, la construcción de bienes públicos regionales y el desarrollo de operaciones complejas. Como conclusión, es importante rescatar tres variables a considerar en el análisis del presente trabajo: la definición de misión y objetivos de la institución y su solapamiento con otras instituciones; el costo de operación (administrativo y burocrático); y el destino de las utilidades.

En un trabajo más reciente, Palestini (2016) vuelve a abordar la interacción entre las diferentes instituciones de la BMD y la BRD en América Latina desde la metodología de rastreo de procesos. Para esto, estudia el rol de Brasil y Venezuela en la provisión de bienes públicos regionales desde el punto de vista estratégico. En este sentido, construye cuatro escenarios estratégicos posibles para la provisión de bienes públicos en función de cómo la institución se percibe respecto a su legitimidad y capacidad (recursos). Para Abbot et al. (2015), los escenarios pueden situar a la institución en rol de pagador, orquestador, desafiador o carente de estrategia (Abbot et al. 2015). Un estado asumirá el rol de pagador cuando se perciba con alta capacidad y legitimidad; orquestador si su capacidad es baja pero su legitimidad alta; desafiadora cuando tenga alta capacidad pero su legitimidad baja; y será carente de estrategia cuando su capacidad y legitimidad sean bajas.

De particular interés para nuestra investigación, es la estrategia desafiante y orquestación. La primera porque supone como resultado la creación de nuevas instituciones que compiten con la BMD y la BRD existente con el objetivo de difundir sus intereses en la región y aumentar su legitimidad (ej. Banco del Sur); la segunda porque explica, en parte, cómo un estado con alta legitimidad pero pocos recursos o capacidad trata de influenciar a la BRD para que su accionar esté en línea con sus intereses. El trabajo de Palestini resulta de utilidad para tener en cuenta que los estados, como actores regionales que en parte controlan e influyen la BRD, actúan de forma estratégica y adoptan diferentes roles dependientes del contexto, de sus capacidades y legitimidad. Sin embargo, los hallazgos deben ser considerados con precaución, ya que la capacidad (o recursos) son calculadas en función del valor agregado que produce el país, lo cual ofrece una aproximación aceptable respecto a las capacidades económicas de un país. Por otro lado, la legitimidad de un país es calculada en función de la participación del jefe de Estado en las cumbres regionales. Tal cálculo bien podría ser

revisado desde el momento que Venezuela es considerada un país con media/baja legitimidad para el período 2005-2010, aunque se articulaba explícitamente con más de la mitad (siete de doce) de los países de la región en iniciativas como la del Banco del Sur. Por lo tanto, la legitimidad de Venezuela puede ser cuestionable en el plano internacional pero dicha calificación en la región es cuestionable.

Si bien el accionar estratégico de los Estados es de vital importancia para entender el comportamiento de la BRD, se deben considerar otras motivaciones y otros actores para comprender en profundidad el flujo de ideas y su influencia dentro de las instituciones. El trabajo de Clegg (2013), desde una perspectiva moderadamente crítica, estudia la influencia de Estados Unidos como hegemón dentro de la BMD (en particular el FMI y el BM), las élites financieras internacionales y los tecnócratas de la BMD en línea con lo que plantea Vivares (2008). Metodológicamente, integra modelos racionales y constructivistas y lleva adelante su análisis considerando el conflicto de intereses entre los donantes o accionistas y los beneficiarios o involucrados en las acciones de la institución desde un modelo agente-estructura. Encuentra que los beneficiarios tienen el poder para modificar las instituciones, pero se enfrentan a una tecnocracia rígida, articulada y poderosa que limita sus capacidades. Adicionalmente, se debe considerar que, en la medida que la misión y los objetivos de la institución son dispersos y se enfoquen en mejorar la calidad de vida de los habitantes dentro de su área de acción, el poder de agencia de los beneficiarios será mayor. Esto explica por qué el BM es una institución más permeable a la influencia de los beneficiarios que el FMI.

El aporte de Clegg es valioso al demostrar que los diferentes actores involucrados en la BMD pueden moldear la estructura mediante su poder de agencia e indicar que dicho poder está limitado en mayor medida por el poder de la tecnocracia y la misión de la institución.

## **1. 2. Conclusión**

El análisis teórico desde la EPI, presenta una gran variedad de matices entre los extremos -la EPI ortodoxa o DP y la EPI crítica o DI-, pero también al interior de su área especializada en BMD y BRD, lo que implica ventajas y desventajas en su adopción. Empezando por las últimas, el amplio espectro de las ópticas provistas por la EPI en su conjunto complejizan considerablemente el estudio, dificultan la adopción del

método, marco teórico. Por consecuencia, están sujetos a la crítica por carecer del “poder de prueba” que poseen corrientes más positivistas. En lo que respecta a las ventajas, la EPI provee una gran profundidad de análisis y grado de detalle que, delimitando el período y objeto de análisis, puede aportar elementos significativos desde el punto de vista normativo y teórico. Las ontologías y -consecuentemente- epistemologías presentes en los extremos ideológicos de la EPI, implican supuestos contrapuestos para llevar adelante la investigación científica de forma tradicional. Por este motivo, se separará la teoría del método, siguiendo los lineamientos de la Nueva EPI Latinoamericana en los términos de Vivares (2008).

Teniendo en cuenta la aclaración metodológica precedente, es posible utilizar las diferentes herramientas de la EPI provistas por la DB en las distintas etapas de la investigación. Para esto, se tienen en cuenta su base ontológica (positivista o constructivista) y su postura (a favor o crítica) respecto al accionar de la BMR y la BRD. Se resumen en la Tabla 1.1, que se presenta a continuación:

Tabla 1. Herramientas teóricas en la DB según ontología y postura respecto al accionar de la BMR y la BRD

Herramienta teórica	Ontología	Postura	Autores
Estructura y composición del capital	Constructivista	Crítica	Boas y McNeill (2004), Latino (2017), Humphrey y Michaelowa (2010)
Representación	Constructivista	Crítica	Boas y McNeill (2004)
Cultura	Constructivista	Crítica	Boas y McNeill (2004)
Triple función de la BMD	Positivista	Favorable	Sagasti (2002)
Difusión regional de estándares internacionales	Positivista	Favorable	Gallagher y Yuan (2017)
Catalizador de fondos internacionales	Positivista	Favorable	Rubio Vega (2015) y Rodrik (1995)
Metodología de las calificadoras de riesgo	Positivista	Crítica	Humphrey (2016)
El poder de las ideas	Constructivista	Crítica	Barria y Roper (2004), Boas y McNeill (2004) y Vivares

			(2008)
Criterios de eficiencia en la BMD: división del trabajo, robustez y utilidades	Positivista	Crítica	Prada (2012)
Estrategia del donante	Positivista	Crítica	Prada (2016) y Hidalgo (2018)
Multiplicidad de actores	Constructivista	Crítica	Clegg (2013)

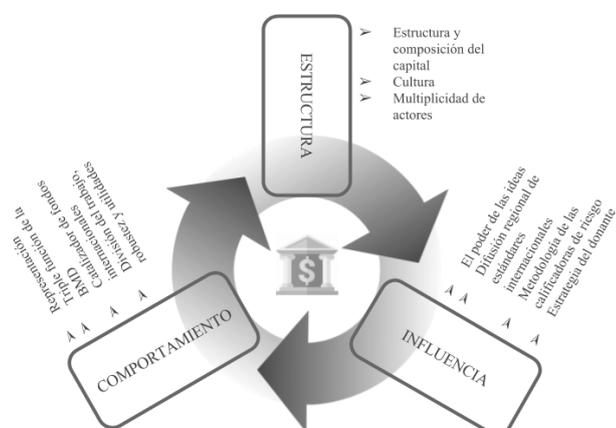
Fuente: Elaboración en base a información obtenida del proceso de investigación de la tesis.

Las herramientas de la tabla precedente, sólo representan una parte de las producidas por la DB de la EPI, las mismas fueron seleccionadas en función de su utilidad para poder detectar posibles conflictos de interés entre los accionarios de la CAF y sus accionistas. Todo esto, se hace función de la comprensión de las paradojas planteadas como núcleo de investigación en el presente trabajo.

Como se desprende a simple vista, contamos con herramientas surgidas de ontologías dicotómicas que generalmente expresan una posición dentro de la EPI (generalmente ortodoxa para el positivismo y heterodoxa para el constructivismo), pero no necesariamente determinan una postura (crítica o a favor) determinada *ad-hoc*. Dicho de otra manera, las herramientas presentadas pueden derivarse de trabajos a favor y en contra del accionar de la BMD y la BRD, independientemente de la postura ontológica del autor. Esta aclaración es importante, porque reafirma la necesidad de utilizar todo el espectro epistémico de la EPI si se quiere contar con un buen número de las herramientas disponibles para conocer las problemáticas que despiertan debates y puntos de conflicto entre académicos, tecnócratas y decisores políticos respecto al accionar de la BRD.

Por último, resulta de utilidad clasificar las herramientas teóricas para facilitar el análisis en tres grupos según la dimensión que se analizan en la BRD: estructura, influencia y comportamiento. Estas tres esferas serán utilizadas para explicar el accionar de la CAF y cómo despierta tensiones entre sus principales accionistas. El Esquema 1.1 muestra qué herramienta corresponde a cada grupo.

Figura 1. Clasificación de herramientas teóricas



Fuente: Elaboración en base a información obtenida del proceso de investigación de la tesis.

Con los instrumentos de investigación agrupados que derivamos de la EPI especializada en BMR y BRD, se cuenta con un conjunto de herramientas que utilizadas en forma correcta, se puede echar luz sobre las causas que motivaron las tensiones entre la CAF y gran parte de sus accionistas durante la década progresista en América Latina. Para llegar a este punto, se ha realizado un repaso escueto de la historia de la EPI, dividiendo sus aportes entre la DP y la DI, que son el cimiento de la EPL. Este último enfoque es utilizado como marco teórico general para la presente investigación, sobre el cual se articulan las herramientas teóricas derivadas de la DB de la EPI y que agrupamos en tres esferas: estructura, comportamiento e influencia para facilitar su dominio. Cada esfera se utilizó durante el trabajo de campo como guía y hoja de verificación para evitar pasar por alto información que pudiera ser relevante en pos de resolver la problemática planteada.

## **Capítulo 2**

### **La importancia de la CAF en América Latina**

El presente capítulo recoge los elementos estructurales básicos de la CAF, los que serán de utilidad para la investigación. También se ponen en evidencia las dinámicas y fenómenos poco atendidos por la academia hasta el momento. En los antecedentes se hará un breve repaso por la historia de la constitución de la CAF, sus objetivos, funciones y evolución hasta el nuevo milenio. La segunda sección, estudia quiénes son los accionistas de la CAF y cómo varió la participación de los diferentes según su ideología política. Finalmente, se analizará la estructura y los procesos de la CAF para el año 2000-2010, buscando comprender cómo los accionistas ejercen su poder dentro de la institución y los posibles problemas de agencia existentes.

#### **2. 1. Antecedentes**

La CAF se conforma a finales de la década del 60 como resultado de las acciones de integración regional, llevadas adelante por Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Venezuela. Tres momentos en el tiempo son importantes en el proceso de formación. El primero es el año 1966, en el que, a través de la Declaración de Bogotá, se establecen las directrices iniciales de la iniciativa (Gudynas 2008). El segundo corresponde al año 1968, en el cual se firma el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (IEI 1968), considerado el punto partida porque se esgrimen las directrices, muchas de ellas vigentes hasta la actualidad (Parkinson 1974, 534; Porta 2008, 38). La puesta en marcha efectiva de dicho convenio y la primera reunión de accionistas de la institución, acontece en 1970 (Linares 1972 84), año elegido como el punto de partida para la propia institución en su portal web y para autores como Rodríguez López (2014).

La Declaración de Bogotá exige, de forma específica, la creación de una corporación de fomento encargada de promover la asistencia técnica al sector privado y la realización de proyectos de interés común. Esta exigencia se desprende de forma lógica a lo largo de toda la declaración, pues el interés de la misma es acortar las brechas de desarrollo, aumentar el comercio intrarregional y promover, de forma general, la integración regional. Siete sectores se priorizaron para enfocar la promoción directa, la asistencia técnica y la cooperación: metalúrgico; minero no metalúrgico; químico y petroquímico;

manufacturero metalúrgico -automotor y maquinaria-; eléctrico-electrónico; e industria alimentaria. Puede observarse que la CAF esperada en la Declaración de Bogotá era una institución técnica para facilitar recursos económicos e intelectuales a las empresas privadas de los siete sectores prioritarios.

Dos años más tarde, entra en vigencia el Convenio Constitutivo de la CAF (CCC), que se fundamenta en la necesidad de asumir los compromisos de la Declaración de Bogotá y desarrollar tanto condiciones como mecanismos que promuevan la incorporación de los países al Mercado Común Latinoamericano (MCL). El MCL, según la interpretación de Prebisch (1959), era un proyecto delineado por los Estados pero cuyo actor principal para su puesta en marcha, era el sector privado. Éste, liderado principalmente por las empresas que producen bienes de capital, debía contar con beneficios arancelarios que facilitaran el encadenamiento productivo regional. Tal objetivo, diferencia al MCL, según Prebisch, del Mercado Común Europeo (MCE), ya que su intención no es la eliminación de aranceles y aduanas, sino el encadenamiento productivo regional en un sector específico. Dicho de otra forma, el economista promocionaba al MCL como una alternativa diferente al MCE. Las ideas de este pensador marcaban el rumbo del desarrollo económico de la América Latina no comunista desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el contexto de este proyecto latinoamericano de renegada pero indiscutible base eurocentrista, se establece que la CAF tiene por

objeto impulsar el proceso de integración subregional. Al efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes (IEI 1968).

El objeto de la CAF conserva el espíritu de la Declaración de Bogotá y es acorde con las declaraciones de Prebisch sobre el rol protagónico de la empresa privada en la

reconversión productiva, con el afán de lograr un encadenamiento regional para la producción de bienes de capital.

Para poder cumplir con el objeto planteado, el CCC establece: funciones, capital, mecanismo de emisión y suscripción de acciones, Asamblea, Directorio y presidencia ejecutiva. Las funciones son catorce y abarcan la investigación en materia de inversiones, la formulación de estudios y proyectos, la difusión de los resultados de la investigación, asistencia técnica y financiamiento para proyectos regionales, obtención de créditos, emisión de bonos y obligaciones, captar y movilizar recursos, mejorar las condiciones de acceso al capital y la tecnología, otorgar créditos y garantías, asociarse y promover la actividad empresarial, coordinar acciones de desarrollo regional con otras instituciones y emitir recomendaciones en materia de inversión. Para llevar adelante estas funciones, los países comprometieron la suscripción de US\$25.000.000 en la siguiente proporción: Bolivia y Ecuador, con el 2,6% cada una; Colombia, Chile, Perú y Venezuela con 23,7% en cada caso. Un punto interesante, es que estas acciones podían ser suscritas no sólo por entidades públicas o mixtas, sino también, hasta en un 40%, por personas físicas o jurídicas de carácter privado. Sin embargo, el CCC no deja claro cómo se determina la nacionalidad de dichos actores privados más allá de su radicación implícita.

A lo largo de su historia, la CAF ha tenido seis presidentes, contando al actual, Luis Carranza. El primer responsable de la institución, fue el boliviano Adolfo Linares Arraya, economista graduado de la Universidad de Chile con nexos en el sector público y privado. Ejerció la presidencia de la institución durante el período 1970-1976 (América Económica 2010). Su sucesor fue otro boliviano, Julio Sanjinés Goytia, un reconocido militar y hombre de ciencias que previamente se había desempeñado como embajador de Bolivia en Washington (Saravia 2014).

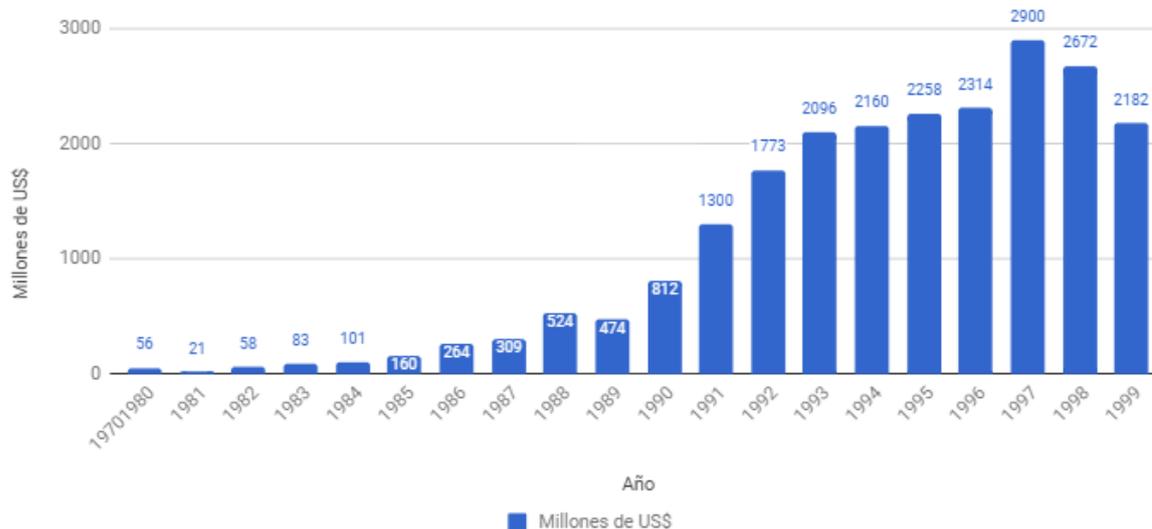
La tercera presidencia, fue para Ecuador, con el nombramiento de José Corsino Cárdenas, economista graduado de la Universidad de Chile, como Arraya, y también vinculado a la esfera militar -fue ministro de la Junta del 63-, a Washington -donde se vinculó al FMI y al BID- y a la academia. Cárdenas ocupó la Presidencia de la CAF hasta el año 1986 (Cárdenas 1995). Ecuador también ocupó la presidencia durante el período posterior a Cárdenas, con Galo Montaña Pérez en el período 1986-1991. El

mencionado se había desempeñado como Ministro de Industrias, Comercio e Integración durante el gobierno de facto ecuatoriano de Alfredo Poveda, Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco. Durante la gestión de Montaña Pérez, se observa un marcado incremento de “las operaciones de la CAF como resultado del respaldo dado por los presidentes andinos al esquema de integración subregional” (Segovia 2002, 429).

La quinta presidencia de la CAF, marcaría un punto de inflexión para la institución desde el punto de vista operacional, específicamente, en relación a los volúmenes y a la dimensión institucional. De esta manera, el organismo se convirtió en un actor de influencia en la esfera regional e internacional. Este período, que comenzó en 1991 y continuaría por veinticinco años, hasta la presidencia actual del peruano Luis Ugarte - economista, ex FMI- fue liderado por Bolivia, con la investidura de Enrique García. Éste es licenciado y maestro en economía por la Universidad de St. Louis y doctor por la American University; formó parte del directorio del Banco Central de Bolivia y desempeñó funciones en el BID, el FMI y el BM, entre otras instituciones. Destacan como sus principales logros: la modificación del CCC para la incorporación de nuevos países, el crecimiento del monto total de operaciones aprobadas, la calidad de las operaciones, la calificación crediticia, generación y difusión de conocimiento, avances ambientales y una nueva estructura organizacional.

Es necesario aclarar que se dejan de lado elementos relacionados a la generación y difusión de conocimiento, la calidad de las operaciones y la nueva estructura organizacional, ya que son variables inciertas. Esto debido a que toda documentación al respecto es reservada y no está disponible para el público, según el Director de Secretaría y Relaciones Externas, Gianpiero Leoncini. Por lo tanto, solo es posible analizar tres aspectos de la presidencia de García: la modificación del CCC e incorporación de nuevos socios, las calificaciones crediticias y el volumen de operaciones. Sobre este último punto, se hace hincapié en su estructura para el tiempo de análisis en el siguiente capítulo, pero es valioso observar la evolución histórica previa al período 2000-2010. Esto sugiere, como lo muestra el gráfico 2.1, un quiebre institucional a partir de 1991, momento en que García asume la presidencia, pasando de un promedio de US\$143,1 millones en operaciones por año (1970-1990), a cerca de US\$ 2.200 millones.

Gráfico 1. Volumen anual de las operaciones CAF previo al período de análisis en millones de US\$



Fuente: Titelman 2006.

A comienzos de los años noventa, se presenta un fenómeno que es anterior a García, pero que su presidencia ha potenciado exponencialmente: la Comunidad Andina decide que es oportuno expandir las operaciones de la CAF y convoca a los miembros de de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para ofrecerles una participación accionaria en la institución con representación compartida en el Directorio. El primer país en aceptar la invitación, fue México en 1990, seguido por Chile (1992), Trinidad y Tobago (1994), Brasil (1995), Panamá (1997), Paraguay (1997), Jamaica (1999), Argentina (2001), Uruguay (2001), Costa Rica (2002), España (2002), República Dominicana (2004), Portugal (2009) y Barbados (2015). Esta expansión con un contexto de reestructuración económica en América Latina, que son los lineamientos del Consenso de Washington, impulsados por Estados Unidos. Estas propuestas se consolidaron como un camino de salida a la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Los organismos de Bretton Woods fueron el brazo ejecutor de este programa, proveyendo la fuente de financiamiento para los nuevos planes de reestructuración en la región. Como consecuencia, América Latina vio mermado su sector de infraestructura, lo cual abrió la oportunidad de crecimiento a la CAF, atendiendo las necesidades de recursos de dicho sector y convirtiendo a la institución en una fuente de recursos atractiva para los países de América Latina (García 2016).

La banca privada también consideró atractivo el rol de la CAF en la región y sostuvo su participación accionaria en la institución. Esto fue avalado en el CCC, que permite su presencia en concordancia con la idea de la empresa como motor del desarrollo en la Región Andina y América Latina. Sin embargo, esto también abría la posibilidad de influencia extra-andina, ya que no se establecieron criterios o mecanismos de control sobre la composición del capital de estos potenciales inversores. Lo anterior, sugiere que en realidad la CAF no se abre a inversionistas extra-andinos y extracontinentales a partir de los noventa con la incorporación de México y España, sino que dicho fenómeno forma parte de la organización desde su fundación. Un ejemplo es el de Scotiabank Perú, que hasta la actualidad mantiene acciones suscritas, sin embargo, dicha institución responde más al interés de Canadá que al de Perú, entendiéndose que el 55,32% de su capital le pertenece al Banco de Nueva Escocia, de origen canadiense. Por lo tanto, es importante considerar que, si bien el dominio de la influencia extra regional en el CCC se limitaba porque la suscripción de acciones del privado tenía como cota máxima 40% por cada país, su poder, de todas maneras, estaba presente.

En conclusión, la CAF nace de una idea desarrollista y de integración regional, cuyo objetivo declarado era impulsar la actividad privada en la región, emulando -con magros resultados al inicio- la iniciativa del BID de 1959 y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de 1961. Su misión y funciones están dentro de los campos tradicionales de la BRD, aunque una característica le hacía diferentes del resto: su mayoría accionaria estaba destinada a los países de la Comunidad Andina y, pese a que no estaba libre de influencia externa, es una conducta que mantuvo a lo largo del tiempo, aún cediendo participación a nuevos países en la región. Este carácter regional, le permitió ocupar un espacio que las instituciones de Bretton Woods dejaron vacante durante los programas de reestructuración económica de la década del 90, supliendo las necesidades de sus accionistas en el financiamiento de obras de infraestructura. Esto le permitió sumar nuevos socios, aumentar su capacidad de operación y convertirse en una BRD de peso para la región.

## **2. 2. El capital accionario actual y su evolución en el período de análisis**

Los últimos datos disponibles, muestran que el capital accionario suscrito y pagado de la institución para el año 2016, fue de 954.080 acciones divididas en tres tipos: A, B y C. En suma, eran propietarias de un patrimonio neto de US\$10.474 (CAF 2017). Las de

tipo A son las de mayor valor nominal (US\$1.200) y otorgan derecho de representación en el Directorio para su tenedor, al igual que las B, pero estas tienen un valor nominal menor de US\$5 por cada una. Las de tipo C también tienen valor nominal de US\$5, sin embargo, otorgan solo dos derechos de representación en el Directorio entre todos los tenedores de este tipo de acciones. En función del valor nominal de estas acciones, los países con mayor poder son Perú, con el 18,48%, Venezuela con el 17,66% y Colombia con 17,16%. El detalle para el resto de los accionistas, puede verse en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Capital suscrito y pagado de la CAF

País	Acciones tipo A		Acciones tipo B		Acciones tipo C		Valor nominal total de acciones A, B y C	Porcentaje del total
	Cantidad	Valor nominal total	Cantidad	Valor nominal total	Cantidad	Valor nominal total		
Argentina	1	\$1.200	88423	\$442.115	0	\$0	\$443.315	9,27%
Bolivia	1	\$1.200	50003	\$250.015	0	\$0	\$251.215	5,25%
Brasil	1	\$1.200	85042	\$425.210	0	\$0	\$426.410	8,91%
Colombia	1	\$1.200	163894	\$819.470	0	\$0	\$820.670	17,16%
Ecuador	1	\$1.200	50324	\$251.620	0	\$0	\$252.820	5,29%
Panamá	1	\$1.200	23676	\$118.380	0	\$0	\$119.580	2,50%
Paraguay	1	\$1.200	23938	\$119.690	0	\$0	\$120.890	2,53%
Perú	1	\$1.200	176550	\$882.750	0	\$0	\$883.950	18,48%
Trinidad y Tobago	1	\$1.200	23457	\$117.285	0	\$0	\$118.485	2,48%
Uruguay	1	\$1.200	27374	\$136.870	0	\$0	\$138.070	2,89%
Venezuela	1	\$1.200	168678	\$843.390	0	\$0	\$844.590	17,66%
Barbados	0	\$0	0	\$0	3522	\$17.610	\$17.610	0,37%
Chile	0	\$0	0	\$0	5541	\$27.705	\$27.705	0,58%
Costa Rica	0	\$0	0	\$0	3291	\$16.455	\$16.455	0,34%
España	0	\$0	0	\$0	39739	\$198.695	\$198.695	4,15%
Jamaica	0	\$0	0	\$0	182	\$910	\$910	0,02%
México	0	\$0	0	\$0	11757	\$58.785	\$58.785	1,23%
Portugal	0	\$0	0	\$0	1470	\$7.350	\$7.350	0,15%

República Dominicana	0	\$0	0	\$0	6796	\$33.980	\$33.980	0,71%
Bancos comerciales	0	\$0	412	\$2.060	0	\$0	\$2.060	0,04%
TOTAL	11	\$13.200	881771	\$4.408.855	72298	\$361.490	\$4.783.545	100,00%

Fuente: CAF 2017.

Algunas características del capital accionario pueden deducirse de lo anterior. En primer lugar, cabe analizar la distribución: el 15% de los accionistas (Colombia, Perú y Venezuela) concentran más del 50% del capital, y esta cifra sobrepasa el 80% si consideramos el 35% de los accionistas, que incluye a los anteriores más Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador. En segundo, lugar hay que considerar que esta concentración de poder accionario se conforma con accionistas de tipo A y B, que tienen una mayor representación en el Directorio y, por lo tanto, más capacidad de influencia en la institución.

Frente a lo dicho, es importante ver cómo evolucionó la propiedad en el período de análisis 2000-2010, pues explica la situación actual. Por otro lado, es importante dirimir qué tipo de ideología político-económica practicaban los países accionistas en dicho período. De esta manera, se podrán buscar posibles causas a las paradojas que se presentan en la investigación.

Para analizar la evolución del capital accionario por país en el período de análisis mencionado, se toman en cuenta el porcentaje del valor nominal de las acciones suscritas y pagadas en tenencia de cada país como porcentaje del total para cada año y su variación para el período de punta a punta. Esto se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 3. Evolución de la participación accionaria

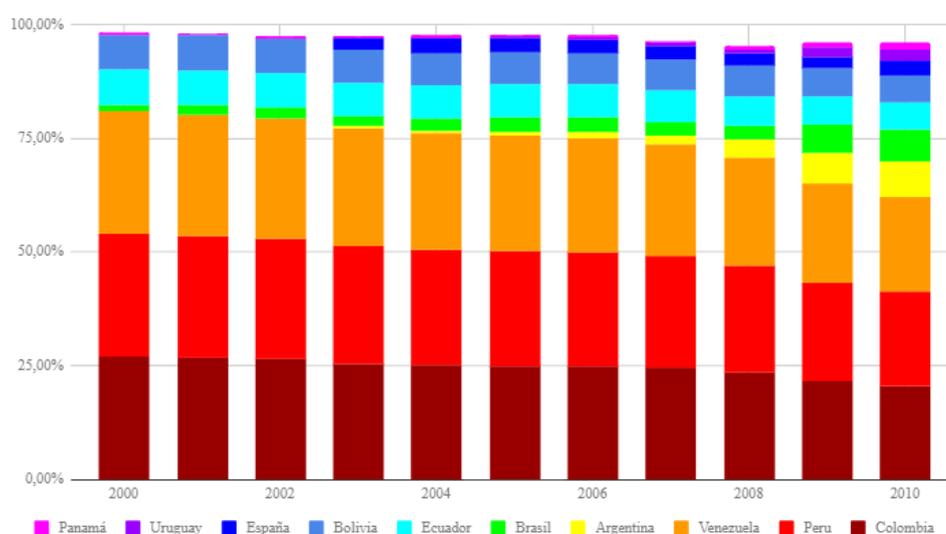
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación porcentual de participación en el período
Argentina	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	0,54%	0,80%	1,31%	1,78%	4,00%	6,87%	7,90%	2528%
Bolivia	7,71%	7,62%	7,54%	7,26%	7,02%	6,88%	6,76%	6,80%	6,66%	6,11%	5,84%	-24%

Brasil	1,45%	2,24%	2,41%	2,23%	2,83%	3,36%	3,19%	3,11%	2,98%	6,30%	7,12%	392%
Colombia	26,98%	26,71%	26,49%	25,41%	24,97%	24,83%	24,71%	24,50%	23,49%	21,66%	20,64%	-23%
Ecuador	7,71%	7,62%	7,54%	7,39%	7,27%	7,22%	7,18%	7,00%	6,71%	6,16%	5,88%	-24%
Panamá	0,32%	0,48%	0,46%	0,42%	0,39%	0,42%	0,44%	0,43%	0,82%	1,21%	1,62%	407%
Paraguay	0,27%	0,37%	0,42%	0,42%	0,39%	0,36%	0,35%	0,34%	1,39%	0,51%	0,73%	175%
Perú	26,98%	26,71%	26,42%	25,95%	25,52%	25,35%	25,22%	24,59%	23,57%	21,63%	20,69%	-23%
Trinidad y Tobago	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,06%	0,08%	45%
Uruguay	0,00%	0,00%	0,07%	0,19%	0,30%	0,48%	0,64%	0,80%	0,73%	2,10%	2,39%	3441%
Venezuela	26,98%	26,71%	26,42%	25,95%	25,52%	25,35%	25,22%	24,59%	23,57%	21,63%	20,69%	-23%
Barbados	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0%
Chile	0,12%	0,11%	0,11%	0,10%	0,09%	0,09%	0,08%	1,02%	0,98%	0,90%	0,85%	606%
Costa Rica	0,00%	0,00%	0,81%	0,75%	0,69%	0,66%	0,62%	0,61%	0,58%	0,53%	0,50%	-38%
España	0,00%	0,00%	0,00%	2,41%	3,29%	3,11%	2,95%	2,88%	2,76%	2,53%	3,37%	40%
Jamaica	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	-31%
México	1,29%	1,22%	1,16%	1,07%	1,00%	0,94%	0,89%	0,87%	0,83%	0,76%	0,72%	-44%
Portugal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0%
República Dominicana	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,29%	0,56%	0,79%	0,95%	0,89%	203%
Bancos comerciales	0,11%	0,11%	0,09%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	-49%

Fuente: CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

Del cuadro anterior, se observa que durante el período 2000-2010 se dan tres fenómenos. El primero es la incorporación de Argentina, Costa Rica y España (el primer socio extra regional). El segundo es la adquisición de acciones tipo A por parte de Brasil, Panamá y Uruguay, aunque su participación nominal total no varió de manera considerable como consecuencia de dichas tenencias. El tercer fenómeno es, sin dudas, el más importante: la evolución de la participación accionaria nominal de cada país en el período de análisis muestra un crecimiento exponencial, sobre todo de Argentina y Uruguay; también se destaca el incremento de la participación fuerte y sostenida de Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana; al mismo tiempo, se observa una disminución en la cooperación de los socios fundadores, como Ecuador, que fue superado por Argentina. En el siguiente gráfico, se puede apreciar lo indicado:

Gráfico 2. Evolución de la participación en los principales accionistas



Fuente: CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

Por último, queda relacionar a estas dinámicas con las ideologías políticas practicadas por los gobiernos de los países accionistas durante el período de análisis. Este ejercicio es necesario para obtener los elementos de análisis que permitan identificar puntos de conflicto entre la CAF y sus accionistas. Formular o escoger un modelo que admita identificar de forma unívoca la ideología política-económica de un gobierno, es una tarea arbitraria por definición, ya que, por un lado, puede determinar límites rígidos que no contribuyen al entendimiento de los fenómenos y, por el otro, carece de sentido desde el momento que no se está utilizando grandes cantidades de observaciones que requieran la aplicación de métodos econométricos. Por dichos motivos, con la intención de realizar un agrupamiento, se optó por asignar la ideología en función de la autodeterminación, el reconocimiento de los pares y quienes hayan formado parte del diseño del Banco del Sur como alternativa a la BRD “neoliberal”. Dividiremos los países en dos grupos: gobiernos progresistas o socialistas del siglo XXI y gobiernos no progresistas en términos Paz y Miño Cepeda (2015). El cuadro N°.3. muestra el resultado de dicho agrupamiento al final del período de análisis incluyendo la participación accionaria de cada país en la CAF -y la banca privada- y la participación accionaria por ideología.

Tabla 4. Agrupamiento de países accionistas de la CAF según ideología

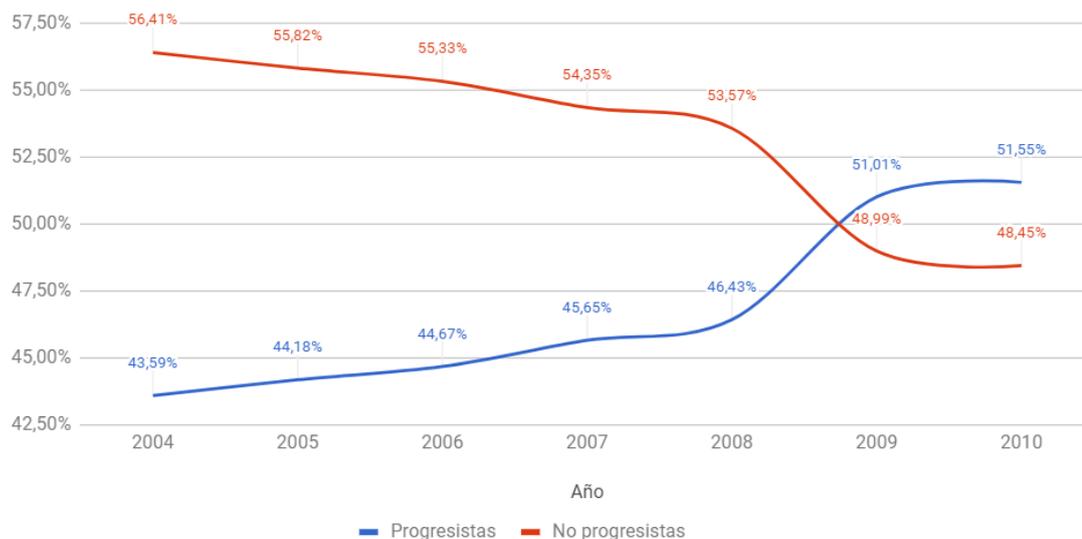
Ideología	País	Participación accionaria al 2010	Participación accionaria por ideología
Progresistas	Argentina	7,90%	51,55%
	Bolivia	5,84%	
	Brasil	7,12%	
	Ecuador	5,88%	
	Uruguay	2,39%	
	Venezuela	20,69%	
	Chile	0,85%	
	República Dominicana	0,89%	
No progresistas	Colombia	20,64%	48,45%
	Panamá	1,62%	
	Paraguay	0,73%	
	Perú	20,69%	
	Trinidad y Tobago	0,08%	
	Costa Rica	0,50%	
	España	3,37%	
	Jamaica	0,03%	
	México	0,72%	
	Bancos comerciales	0,06%	

Fuente: CAF 2011.

La tabla 2.3 muestra una “fotografía” del final del período, que reviste gran importancia puesto que en ese momento el Banco del Sur encontraba un lugar privilegiado en la agenda progresista regional como alternativa a la BRD hegemónica. Esto despertaba grandes dudas sobre el rol del CAF. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los conflictos entre los gobiernos progresistas y la CAF toman trascendencia a partir del año 2004, momento en que Hugo Chávez propone la creación del Banco del Sur como alternativa a la BRD neoliberal (incluida la CAF). Pues el último, según él, no daba espacio de participación de los países de la región (Vanbiervliet 2013, 17). Todo esto llega a su punto máximo en el 2008, cuando Chávez propone la eliminación de la

institución (El Universal 2008). Por lo tanto, corresponde considerar la distribución de poder entre gobiernos progresistas y no progresistas desde dicho período para completar el análisis. El Gráfico N°.2. presentado a continuación muestra la dicha evolución desde el inicio de los conflictos hasta el final del período de análisis

Gráfico 3. Evolución de la participación accionaria de gobiernos progresistas en la CAF 2004-2010



Fuente: CAF 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

El Gráfico 2.3 aporta algunos datos importantes. El primero es que los gobiernos progresistas no toman el control societario de la institución sino hasta el año 2009. En segundo lugar, se evidencia un claro comportamiento por parte de los gobiernos progresistas en mejorar su posición de poder de forma sostenida y creciente en el tiempo. Por último, es observable un desbalance de poder al comienzo del período de conflictos del orden de los trece puntos porcentuales a favor de los gobiernos no progresistas, que no se repite en sentido contrario cuando los gobiernos progresistas toman control de la CAF, luego de del salto del año 2009, donde su participación accionaria crece un 10% su tendencia se modera creciendo solo el 1% de 2009 a 2010. Es decir que dicho comportamiento no sugiere una intención de generar un desbalance de poder de trece puntos porcentuales a su favor. En conclusión, es claro que a partir del 2004 los gobiernos progresistas deciden tomar el control de la institución, pero no se evidencia una tendencia a sobredimensionar su poder respecto al resto.

Estos insumos son clave para la investigación: los gobiernos progresistas tienen un porcentaje mayoritario de acciones en valor nominal respecto de los países con gobiernos no progresistas hacia el final del período, lo que evidencia una intención firme y sostenida por alcanzar dicho control en los años restantes. Esto arroja luz sobre la paradoja planteada y exige un replanteamiento de forma, aunque no de fondo. Pues no se trata de por qué los gobiernos progresistas proponen la creación de una banca de desarrollo alternativa a la CAF cuando tenían control su control, puesto que en términos de acciones no lo tenían. En realidad, la pregunta que corresponde es: ¿Por qué los gobiernos progresistas crean una banca, que a diferencia de la CAF, responde a sus intereses si tenían la determinación de tomar control sobre la institución? En otras palabras: ¿Para qué crear más institucionalidad e incurrir en costos con el Banco del Sur si finalmente se hicieron del control de la CAF?

En conclusión, la reformulación es de forma y no de fondo porque mientras los gobiernos progresistas esgrimen un discurso crítico hacia la CAF bajo el paraguas del Banco del Sur, aumentan su participación accionaria hasta hacerse del control. Por lo tanto, la paradoja sigue sin resolverse: ¿Para qué crear un Banco del Sur si podían controlar la CAF? ¿Se trata de una estrategia para que la CAF ceda a las intenciones de control de los gobiernos progresistas y responda sus intereses, a diferencia del BID y la BMD de Bretton Woods?

Finalmente, algunas consideraciones son importantes al respecto de la ideología progresista en los países seleccionados. La primera es el caso de Chile, que puede ser considerado por algunos autores por fuera del grupo progresista. Sin embargo, participó del diseño del Banco del Sur, lo cual le confiere cierta simpatía por la idea de una BRD alternativa. Al mismo tiempo, es importante destacar que su peso en la junta de accionistas no es suficiente para dar mayoría accionaria a los países no progresistas, en caso de querer ubicarlo en dicho lugar. La segunda, es el caso de la banca comercial que, si bien puede estar bajo el control de gobiernos progresistas, su fin mercantil le obliga sobreponer los intereses del mercado por sobre los sociales o políticos. Por este motivo, se considera a todo su capital como no progresista. Por último, es relevante la cuestión temporal: si bien la década 2000-2010 es considerada como la década progresista, la posesión de los gobiernos con esta ideología varía según el país, comenzando por Venezuela en el año 1999 y Ecuador, que fue el último en la línea

temporal con la elección de Rafael Correa en 2007. Dado que los conflictos con la CAF se hacen visibles a partir del año 2004, es posible verificar que a medida que el progresismo gana presencia en la región, el conflicto se intensifica hasta la toma de control accionario en el año 2009.

Hasta aquí, se han considerado los orígenes de la CAF, las directrices derivadas de su CCC y los actores que proveen los recursos para que la institución cumpla con su misión. El análisis de los accionistas provee una buena parte de la explicación acerca de quién controló la CAF por medio del poder accionario, es decir, quiénes fueron los propietarios de la institución y a qué ideología responden. Sin embargo, la explicación queda incompleta si no se analizan los canales por los que los accionistas pueden modificar o influenciar el comportamiento de la institución. Como en toda sociedad, la asamblea de accionistas marca el rumbo teórico de la institución, pero delega en el cuerpo ejecutivo las operaciones, lo que supone cierta independencia del Presidente Ejecutivo y abre la posibilidad de generar brechas entre las expectativas de los accionistas y lo actuado por la institución. De esta manera, se plantea un problema principal-agente. A continuación, se analiza cuál fue el diseño organizacional de la CAF y qué estructura supuso para sus ejecutivos, funcionarios y tecnócratas, así como para sus propietarios al momento de ejercer influencia sobre sus operaciones.

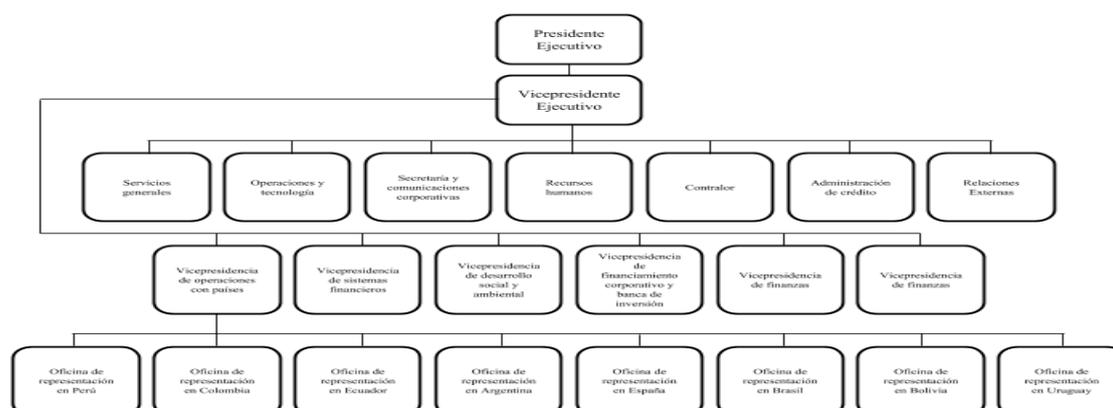
### **2. 3. Estructuras y procesos: el hiperpresidencialismo en la CAF**

Cuatro órganos determinan el quehacer operativo de la CAF. La Asamblea de Accionistas es el órgano soberano de la institución, pues marca el rumbo estratégico, designa los miembros del Directorio y aprueba su gestión. Se compone por los accionistas que hemos descrito anteriormente. El segundo órgano de importancia, es el Directorio, conformado por cada uno de los accionistas A y B, así como los dos seleccionados por los tenedores de acciones C. El principal rol de este órgano es la aprobación de los préstamos, la designación del Presidente Ejecutivo, la aprobación de los presupuestos y la delegación de estas responsabilidades -según corresponda- al Presidente o al Comité Ejecutivo. El mencionado Comité se compone por los mismos miembros del Directorio, pero tiene en cabeza al Presidente Ejecutivo. El papel de este órgano es importante porque el Directorio puede delegar la aprobación directa de operaciones en ciertos márgenes. Por último, el Presidente Ejecutivo concentra un fuerte poder en lo operacional, además tiene la posibilidad de aprobar operaciones en forma

directa dentro de los parámetros que determina el Directorio. En términos generales, tiene las siguientes atribuciones: encargarse de todas las cuestiones que no estén atribuidas al resto de los órganos, aprobar los *pipelines* o planes estratégicos de cada país, determinar estructuras y procesos de la institución, designar un Consejo Consultivo de expertos que le asesoren y administrar el presupuesto. Un quinto órgano puede ser considerado dentro de la estructura de la CAF, que es el Comité de Auditoría, sin embargo, sus funciones se limitan a seleccionar el auditor externo para realizar un control de la gestión.

El último estudio disponible de organización interna para el período de análisis, es del 2008 (Hamerschlag 2008). Este trabajo, preparado para el Bank Information Center, es una de las investigaciones con mayor riqueza que existen respecto de la CAF y proporciona información sobre la organización interna, el sigilo de información y el hiperpresidencialismo de la institución. En cuanto a la estructura ejecutiva, el estudio afirma que existen cerca de 400 funcionarios en la institución, lo cual representa solo una pequeña fracción del número de funcionarios en instituciones similares, como el BID, donde una de sus funciones principales es la prestación de asistencia técnica (Hidalgo 2018). Esto supone la falta de recursos necesarios para el análisis técnico de calidad, centrando los pocos recursos disponibles en los asuntos financieros. Este cuerpo de tecnócratas, se organiza internamente como se muestra en el Gráfico 2.4 a continuación:

Gráfico 4. Organigrama de la CAF para el año 2008



Fuente: Hamerschlag 2008.

El segundo aporte del estudio de Hamerschlag (2008), está vinculado al sigilo de la información. Sorprende la dificultad que existe en el acceso a la información de la CAF. Su portal web ofrece documentación oficial mínima respecto a su funcionamiento y estructura (CCC, composición del Directorio y Accionistas), lo que se complementa con informes anuales de gestión y sus auditorías. Sin embargo, no es posible acceder a normas, resoluciones o manuales de procedimiento que regulen su operación interna en su sitio institucional y tampoco se encuentran por fuera, ni siquiera en investigaciones científicas.

La misma suerte corren los proyectos de la CAF, pues el buscador institucional proporciona un listado de los proyectos en cartera de la institución que en la gran mayoría de los casos no cuenta con los documentos o la información básica del proyecto. Solo se muestran los montos, la fecha, el estatus y el nombre del proyecto - que muchas están incluso abreviado-.

Este tema llama particularmente la atención, puesto que la CAF tiene una propensión explícita para emular los principios de la BMD tradicional, entre los cuales la transparencia es uno de los más importantes. Ésta se refleja en la existencia de sendas bases de datos con rica información por parte del BM y el BID. Esta propensión a emular, es tan explícita que en abril de 2015 la CAF firmó un comunicado conjunto con el BM y el BID, comprometiéndose mutuamente a una serie de acciones, entre las

cuales se incluye la “participación cívica, y un mejor uso de la información para acciones sociales y policiales más efectivas” (Banco Mundial 2015). Sin embargo, el compromiso sigue pendiente luego de tres años, ya que la falta de información y transparencia es un problema tangible para dos de los informantes entrevistados. En particular, una de las fuentes entrevistadas, ex funcionaria de la institución, cree que esto se debe a los fuertes cuestionamientos respecto de las evaluaciones ambientales de los proyectos aprobados por la CAF.

El último aporte del informe hace referencia al hiperpresidencialismo de la CAF, que podría aportar elementos para comprender los conflictos planteados. Este hiperpresidencialismo acontece en la CAF, por la capacidad que le transfiere el Director al Presidente Ejecutivo para aprobar operaciones sin su aval. Para el período de análisis, el Directorio autorizó la aprobación directa de operaciones por hasta US\$75 millones y doce años de plazo según recuerdan los entrevistados (las actas de Directorio no son públicas). Aunque se registran operaciones de hasta US\$400 millones aprobadas por el Presidente Ejecutivo en el período. Para dimensionar la dinámica planteada, se recopiló la información de todas las operaciones aprobadas por la CAF disponibles en su banco de proyectos en el período 2000-2010 y se clasificaron por monto y número de operaciones. Luego se realizó el mismo trabajo con la base de operaciones aprobadas, obtenida vía solicitud a la institución. Los resultados pueden observarse a continuación:

Tabla 5. Hiperpresidencialismo aparente en la CAF durante el período 2000-2010

Año	Aprobación de operaciones por año y órgano institucional en base al repositorio de proyectos online de CAF: <a href="https://www.caf.com/es/proyectos">https://www.caf.com/es/proyectos</a>			
	Directorio		Presidente Ejecutivo	
	Cantidad	Monto en millones de US\$	Cantidad	Monto en millones de US\$
2000	6	\$1.012	11	\$314
2001	6	\$1.050	16	\$473
2002	9	\$1.408	10	\$402
2003	7	\$1.011	5	\$193
2004	13	\$1.899	5	\$252
2005	8	\$942	18	\$544

2006	8	\$1.280	17	\$507
2007	9	\$1.900	14	\$484
2008	6	\$1.016	14	\$622
2009	9	\$1.974	7	\$321
2010	27	\$5.643	16	\$526
Total	108	\$19.135	133	\$4.639
Porcentaje del total	44,81%	80,49%	55,19%	19,51%

Fuente: banco de proyectos web de la CAF.

Tabla 6. Hiperpresidencialismo real en la CAF durante el período 2000-2010

Año	Aprobación de operaciones por año y órgano institucional en base a la información interna de la CAF					
	Directorio		Presidente		Confidencial	
	Cantidad	Monto en millones de US\$	Cantidad	Monto en millones de US\$	Cantidad	Monto en millones de US\$
2000	12	\$1.375,00	26	\$548,46	8	\$399,31
2001	22	\$2.507,49	29	\$304,38	8	\$385,19
2002	18	\$2.405,89	18	\$140,49	7	\$693,30
2003	20	\$2.356,70	16	\$189,78	8	\$756,72
2004	23	\$2.685,00	74	\$754,97	2	\$62,20
2005	17	\$3.129,00	82	\$1.617,30	0	\$0,00
2006	22	\$4.211,00	77	\$1.309,39	0	\$0,00
2007	25	\$4.568,00	96	\$2.039,01	0	\$0,00
2008	18	\$3.805,00	109	\$4.139,54	0	\$0,00
2009	24	\$4.872,81	95	\$4.297,91	0	\$0,00
2010	34	\$7.211,00	99	\$3.321,68	0	\$0,00
Total	235	\$39.126,89	721	\$18.662,91	33	\$2.296,72
Porcentaje del total	23,76%	65,12%	72,90%	31,06%	3,34%	3,82%

Fuente: banco de proyectos interna de la CAF.

De la Tabla 2.4, se observa que el Presidente Ejecutivo de la CAF aprobó -de forma directa- más operaciones que el Directorio para el período 2000-2010, pues autorizó 133

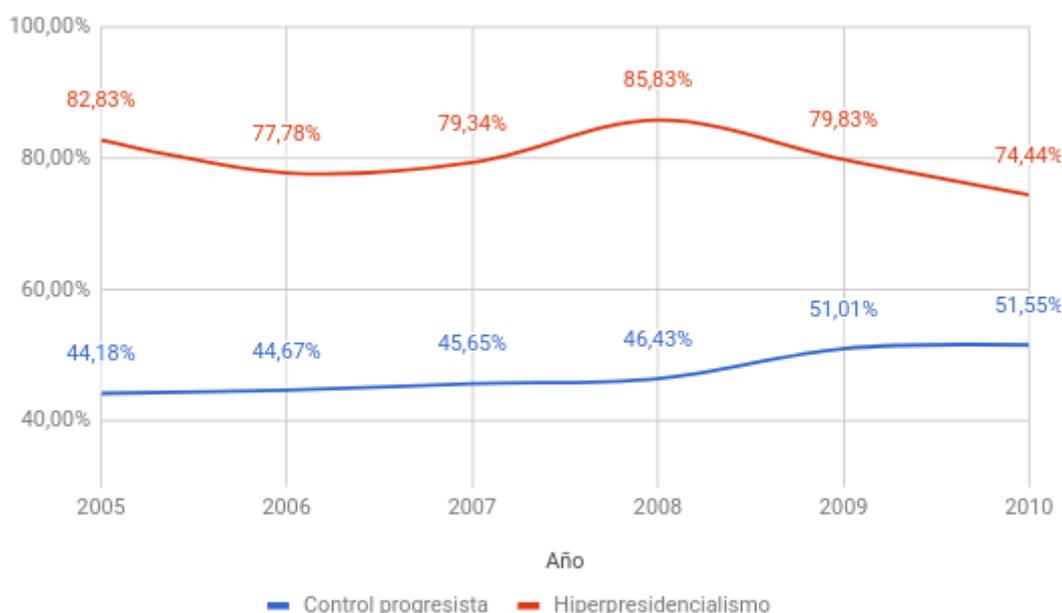
proyectos de un total de 241, lo que representa el 55,19% durante los diez años. Se evidencia, por otra parte, que dicho porcentaje disminuye al 19,51% si se considera el monto total aprobado en lugar de la cantidad de operaciones. Tanto el número de operaciones como el monto son variables importantes, pues en términos realistas cabría considerar el monto como elemento de importancia en términos de poder. Sin embargo, desde una perspectiva heterodoxa, el número de operaciones tiene igual o mayor importancia puesto que cada proyecto implica un proceso de negociación e interacción entre el Presidente Ejecutivo y su contraparte. Estos 133 procesos de negociación, le dieron la posibilidad al Presidente Ejecutivo de utilizar US\$ 4.639 millones en forma discrecional en el primer lustro del año 2000.

Al considerar la base de datos interna de la institución (Tabla 2.5), el hiperpresidencialismo se acentúa con dos fenómenos: las cifras son más extremas y se encuentra que en el año 2008 el monto de operaciones aprobadas por el Presidente superan a las del Directorio. Los datos muestran que la presidencia aprobó el 72,9% de las operaciones del período, número que supera en más de 17 puntos porcentuales los datos que se extraen del banco de proyectos en línea de la institución. Una situación similar ocurre con el valor de las operaciones aprobadas: la base de datos interna arroja que el Presidente fue responsable de la aprobación del 31,06% de los fondos, más de diez puntos porcentuales por encima de la primera fuente de información. La información obtenida de la base interna de proyectos de la CAF, refuerza, por lo tanto, la importancia de la discrecionalidad en la aprobación de operaciones por Presidente, así como un sesgo a subestimar esta variable en los proyectos que se presentan en el portal web de la institución.

La información analizada también nos permite observar que no se evidencia una dinámica vinculante entre el hiperpresidencialismo y el control de los gobiernos progresistas en la institución, aunque puede verse una leve tendencia a la convergencia hacia el final de la serie. Si bien podría esperarse que a mayor poder de control por parte de quienes impulsaron el Banco del Sur, disminuirían los niveles de hiperpresidencialismo, los acontecimientos demuestran lo contrario. Se considera nuevamente el porcentaje de operaciones aprobadas por el Presidente Ejecutivo como un factor para medir el hiperpresidencialismo y su evolución para los últimos cinco años del período con el porcentaje accionista en manos de los gobiernos progresistas como

variable que explica el poder de control progresista dentro de la institución. Los resultados son los siguientes:

Gráfico 5. Relación entre hiperpresidencialismo y control progresista en la CAF, 2005-2010



Fuente: Elaboración en base a información obtenida del proceso de investigación de la tesis.

A los fines de facilitar el análisis, se considera una escala que determine la intensidad del hiperpresidencialismo para la CAF en bajo, moderado y elevado. Bajo es un porcentaje de aprobación de operaciones de hasta 33% del total, moderado es mayor a 33% y menor a 66%, y alto mayor a 66%. Como se desprende del Gráfico 2.5, el hiperpresidencialismo promedio fue moderado hasta el año 2003 y a partir del año 2004 (año en que se inician las tensiones entre Venezuela y la CAF) se mantiene en un nivel alto hasta el final de la serie. Dicho de otra manera, a partir del año 2004, cuando comienzan los conflictos, el hiperpresidencialismo es siempre mayor al 74%, tocando un pico del 85% en el momento de mayor tensión, cuando Hugo Chávez sugirió cerrar la CAF en el 2008. Esto sugiere una correlación positiva -no en términos estadísticos- entre el control progresista, el hiperpresidencialismo y el conflicto para el período. En otras palabras, a mayor control progresista e hiperpresidencialismo en la institución se encuentran mayores niveles de tensión.

Lo anterior, puede ser entendido en términos generales como un problema principal agente (PA). Se toma la conceptualización de Vaubel (2006) en su estudio sobre la Unión Europea, el BM y el FMI, en la cual define que

El problema principal-agente se debe al hecho de que los organismos internacionales tiene intereses creados que difieren de las preferencias de los votantes y que los votantes no pueden controlar efectivamente la organización porque son racionalmente ignorantes de la mayoría de sus actividades y/o carecen de poder para imponer su voluntad (Vaubel 2008, 126).

Para el caso de América Latina, el principal es el votante que delega su representación en un gobernante a través del Estado. Esto plantea un problema PA en sí mismo, pero en pos de puntualizar el análisis, se supone que los intereses de los votantes y sus gobernantes son coincidentes. En dicha situación, el interés del principal es mejorar su calidad de vida que, en el ámbito de la CAF, se traduce en obtener el mayor número de recursos económicos posibles para financiar las políticas públicas que permitan mejorar su calidad de vida. Siendo que los intereses de votantes y gobernantes se suponen iguales, las políticas públicas actuales y futuras representan su interés.

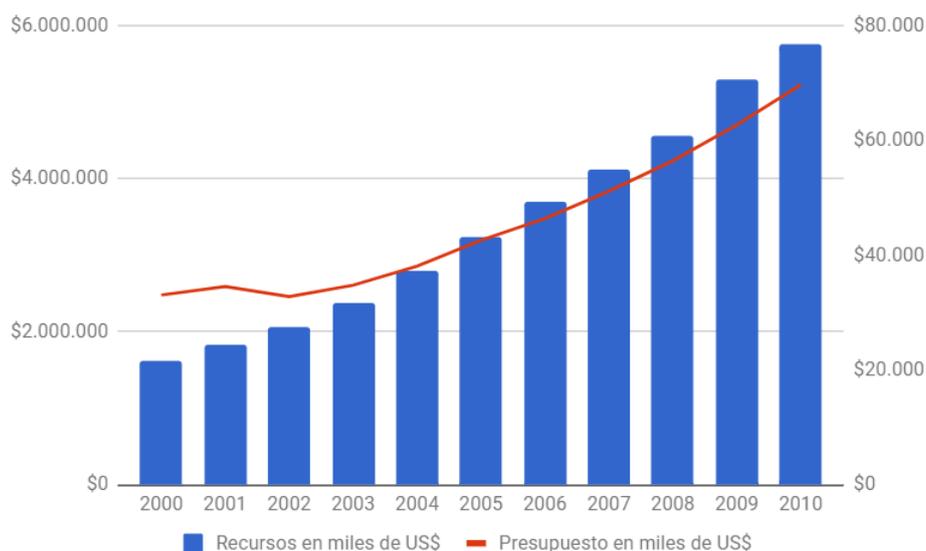
En este contexto, el agente es la CAF, que, como cualquier organismo internacional según el modelo de Vaubel, busca asegurar su existencia y crecer. Para cumplir con este objetivo, los organismos internacionales intentarán maximizar la obtención de recursos, ampliar sus competencias e incrementar sus presupuestos. La agencia de la CAF, como vimos previamente, se estructura en una serie de órganos que le permiten desempeñar sus funciones, entre los cuales el Directorio y la Presidencia Ejecutiva son los más importantes. Esto porque tienen la responsabilidad de aprobar las operaciones de la institución. Siendo que el Directorio está compuesto mayoritariamente los por gobiernos de la región, en el caso extremo, si todos las operaciones fueran aprobadas por el Directorio se eliminaría el problema del PA. En consecuencia, a medida que disminuye el porcentaje de operaciones aprobadas por el Directorio -y aumenta el del Presidente Ejecutivo-, se intensifica el problema de PA.

A continuación, se analiza la evolución de las variables que plantea Vaubel: recursos, funciones y presupuesto. Los recursos serán estimados en función del patrimonio total

de la CAF al final de cada año, la evolución del presupuesto con los gastos administrativos y las funciones deberán limitarse al poder de aprobación de operaciones (es decir, a las facultades presidenciales). Esto porque el Protocolo Modificador del CCC firmado en 2005, no introdujo modificaciones formales en las funciones y la normativa interna no es de acceso público.

El Gráfico 2.6 sintetiza los resultados. La dinámica de aumento presupuestario y de recursos se observa en la CAF de manera sostenida y no se evidencia un cambio de tendencia a partir de la toma de control por parte de los gobiernos progresistas en el año 2009. Siendo que el interés del agente en aumentar sus recursos y presupuestos no se modifica aún bajo el control progresista, el modelo PA refuerza la importancia del hiperpresidencialismo en el análisis del conflicto desde la perspectiva de intereses divergentes PA.

Gráfico 6. Intereses de agencia en la CAF: evolución de recursos y presupuesto, 2000-2010



Fuente: CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

El último aporte de Vaubel está vinculado a la falta y/o asimetría de información y a la racionalidad ignorante del principal. La idea detrás de la racionalidad ignorante, es que existe un alto costo de información para el principal, que se traduce en una baja demanda de información y, consecuentemente, en la inexistencia de incentivos para informar por parte del agente. Existen cuatro causas que hacen costosa la información: la lejanía que existe entre el agente y el principal en términos físicos y de interacción

social; la complejidad del lenguaje utilizado por el agente que requiere de formación técnica; la falta de control promueve el debate y la toma de decisiones a puertas cerradas y sin respaldo documental de lo acontecido hacia dentro de la institución. Esta última causa coincide con el informe de Hamerschlag (2008) y la opinión de los informantes clave entrevistados en sigilo.

La información por parte de la CAF bien puede proceder de la falta de cumplimiento en normativa ambiental, pero también debe ser considerado desde el poder que confiere a la agencia, reforzando el hiperpresidencialismo.

Como síntesis de la estructura y los procesos de la CAF, se deben retener tres ideas: la primera es que se evidencia un hiperpresidencialismo de alta intensidad; la segunda es que se correlaciona de forma inversa con el poder accionista de los gobiernos progresistas; y la tercera es la falta de transparencia u ocultamiento de información por parte del organismo, lo que potencia el hiperpresidencialismo y los problemas de agencia esto implica.

#### **2. 4. Conclusión**

La CAF opera en base a los designios del Directorio, compuesto por los países accionistas y por el Presidente Ejecutivo. Este último ha potenciado la importancia de la institución en la región, aprovechando la coyuntura de reestructuración económica en América Latina bajo los lineamientos del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, ha explotado la reestructuración que exigió un redireccionamiento en el accionar del BID y el BM, lo que le permitió suplir la demanda de infraestructura en la región. Así, convirtió al organismo en recurso atractivo para los país latinoamericano, logrando incorporar 15 nuevos países socios y aumentar el patrimonio de la CAF “en más de 18 veces” (CAF 2017b). A pesar de estos resultados, el desempeño de García comenzó a generar cuestionamiento por parte de los gobiernos progresistas a partir del año 2004, cuando se propone la creación del Banco del Sur. Esto llegó a su punto máximo de tensión en 2008, cuando Hugo Chávez sugirió su cierre definitivo.

Paralelamente a este contexto de cuestionamientos, los gobiernos progresistas comenzaron a ganar participación accionaria en la institución, hasta lograr su control -es decir más del 50% de participación- en el año 2009. Esto evidencia una eliminación de

conflictos, aunque el Banco del Sur, que había sido planteado como la antítesis de las instituciones de Bretton Woods y la CAF, continuó activo. Al analizar los procesos internos de la institución, se evidencia una dinámica hiperpresidencialista de Enrique García, cuya libertad para avalar operaciones sin autorización de su empleador -los accionistas- le permitió ser el mecenas del 55% de las operaciones durante la década 2000-2010. Además de los problemas de agencia que acarrea la acumulación de poder del economista, se observan tensiones entre la CAF y los gobiernos progresistas, porque al momento en que éstos últimos se hacen del control, se modera la intensidad del hiperpresidencialismo y se distienden las tensiones.

Finalmente, cabe reformular la paradoja que se plantea regularmente sobre por qué los gobiernos progresistas construyen el Banco del Sur siendo propietarios de la CAF. Se plantea la siguiente pregunta: ¿Para qué crear más institucionalidad e incurrir en costos con el Banco del Sur si finalmente se hicieron del control de la CAF? O en otras palabras: ¿Para qué crear un Banco del Sur si podían controlar la CAF? Queda pendiente para las próximas secciones estudiar si las acusaciones de Chávez hacia el organismo de ser un banco que responde a las lógicas de Bretton Woods son reales, es decir: ¿Qué tanto se diferencia la CAF del BID?

Para esto, se analizará la cartera de inversiones de la CAF durante el período 2000-2010 en el siguiente capítulo. También, se realizarán comparaciones entre el BID y la CAF. De esta manera, se podrán obtener detalles en el manejo de la influencia y las ideas que pueden escapar de un análisis de cartera estándar.

### **Capítulo 3**

#### **Comportamiento de la CAF en la década progresista: similitudes y diferencias con el BID**

Para explorar las causas de las tensiones entre la CAF, los países progresistas en general y Venezuela en particular, se recurre al análisis de la evidencia empírica que proviene de la CAF de mayor a menor, es decir, de lo macro a lo micro. A lo largo de esta sección, se examinan los macrodatos que refieren al total de las operaciones para el período 2000-2010 en búsqueda de comportamientos o tendencias. Previo a este análisis, es necesario establecer una serie de parámetros que reflejen la evolución del conflicto y permitan estipular niveles de tensión que sirvan para guiar el análisis.

El BID será incorporado al análisis a partir de este momento con la consigna de ofrecer un punto de comparación y referencia. El BID puede proporcionar esta utilidad por ser la única BDR, junto a la CAF, especializada en la región. El BID también es un punto de contraste fundamental en la construcción del discurso progresista, puesto que representa la institucionalidad hegemónica neoliberal en la región. Esta última característica, hace inevitable pensar a la CAF como BRD con un comportamiento opuesto o, al menos, diferente a las instituciones de Bretton Wood.

Tres secciones conformarán el análisis de esta sección. En la primera parte se estudiará la evolución de las operaciones de la CAF por país en función del poder accionista que cada uno tiene en la institución. En la segunda sección se explorarán las características generales de las carteras del BID y la CAF y, finalmente, se verá el desempeño de ambas instituciones por área estratégica: infraestructura, mejora o fortalecimiento y sector social.

##### **3. 1. Entendiendo el conflicto entre la CAF y el progresismo**

Se han mencionado anteriormente una serie de declaraciones y una paradoja que muestran un descontento desde los países progresistas -especialmente de Venezuela- hacia la CAF. De ellas dos hitos se destacan frente al resto: el deseo de cerrar la CAF por parte del presidente venezolano (Chávez 2008) y la creación del Banco del Sur como alternativa a la banca de desarrollo hegemónica que incluye al BID, el Banco Mundial y -por añadidura- a la CAF. Sin embargo, estos hitos son el resultado de

fenómenos anteriores que generan impactos posteriores. La intención de este apartado es encontrar una forma de sistematizar estos fenómenos en el tiempo de forma tal que reflejen las tensiones entre el progresismo y la CAF y establezcan un nivel de intensidad que ayude a buscar sus causas en el comportamiento de la BRD.

Para realizar esta sistematización, se relevaron noticias de archivo para el período de análisis que involucran a los países progresistas de la región vinculados a la CAF y la BRD. Para realizar esta tarea, se utilizaron los buscadores de Google LLC y de Yahoo, así se evitó el sesgo político en las publicaciones indexadas (Ulken 2005). Las noticias fueron clasificadas bajo dos criterios: las que exponen el conflicto de forma directa y aquellas que lo hacen de forma indirecta. Con respecto a las primeras, se hizo uso, por un lado, de declaraciones gubernamentales que aludían al organismo estudiado y, por el otro, de entrevistas personales. De acuerdo a las últimas, se evidenciaron descontentos en el modo de operar de la institución. Sin embargo, tales quejas no han sido públicas y explícitas, a excepción de lo dicho por Chávez a través del anuncio de la creación del Banco del Sur (Briceño Ruiz 2004, 63) y del cierre de la sede de la CAF en Caracas (Chávez 2008). Sin embargo, también hay que mencionar que Ecuador se sumó a la críticas, pero de forma posterior al período de análisis (Correa 2011; Páez Pérez 2011).

Las noticias indirectas, al contrario de las precedentes, han tenido una fuerte difusión. Es importante precisar que éstas son declaraciones y acciones implícitas que evidencian un conflicto entre los países progresistas y la CAF. Tal lógica implica a la institución en cuestión, el punto nodal -en términos de (Laclau y Mouffe 1985)- del discurso en las noticias indirectas, es decir, el Banco del Sur. Para entender esta construcción discursiva, hay que remontarse a los conflictos entre la CAF y Venezuela en julio de 2004, durante la XV Cumbre de Presidentes Andinos. En ella se promovía la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, frente a lo que Hugo Chávez se opuso rotundamente (Briceño Ruiz 2004, 63), argumentando que la región no poseía las fortalezas necesarias para negociar con el país más fuerte del mundo. La respuesta de la CAF, fue promover la competitividad en la región mediante la educación, la ciencia y la tecnología. También, se incentivó la desregulación de obstáculos al trabajo y la desregulación del sistema financiero, como se desprende de sus memorias publicadas del Tercer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos, titulada “Competitividad, hacia una agenda para América Latina” (CAF 2004b).

Pocos meses después, en septiembre de 2004, se llevó a cabo la Conferencia Anual de la CAF, donde el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, advirtió a los asistentes que de sumarse Caracas a la negociación del TLC, dicha empresa podría llevar más de diez años (Briceño Ruiz 2004, 63). En ese contexto, Chávez anuncia la creación de un banco regional

como una alternativa a las instituciones financieras internacionales tradicionales (tales como el FMI y el Banco Mundial) y los bancos de desarrollo regionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento), ambos considerados como entidades neoliberales y con escaso peso de los países en desarrollo en la toma de decisiones (Vanbiervliet 2013, 17).

La propuesta fue bien recibida por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, que forman parte del Acta Constitutiva del Banco del Sur de 2007. También fue aceptada por la heterodoxia económica moderada o no marxista, como fue el caso de Stiglitz y Ocampo y Titelman (2009, 67). El primero declaró que “como banco de desarrollo, la propuesta del Banco del Sur puede jugar un rol beneficioso si coincide con el profesionalismo gerencial de la CAF” (Carroll 2007).

El discurso del Banco del Sur como alternativa y crítica a la CAF, toma más fuerza con la caída del ALCA en 2005, durante la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata. En esa instancia se declaró la “necesidad de reformar y actualizar los organismos surgidos de Breton Wood, así como respecto a la necesidad de introducir mejoras en el funcionamiento del sistema financiero para una economía globalizada” (Kirchner 2005). Este punto, fue reforzado por Hugo Chávez (2005), cuando afirmó que “hay un contraste de ideas aquí... nos están saqueando... yo propongo que todos unidos aquí acordemos reconociendo estas realidades dejando de creer en los cuentos del neoliberalismo que son cuentos perversos”.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que el punto nodal en el discurso del progresismo latinoamericano liderado por Chávez se constituía alrededor del “cuento neoliberal”. Éste debe ser entendido como un plan hegemónico norteamericano que prometía mejores estándares de vida, pero cuyos resultados habían sido contrarios, ya

que habían traído pobreza y conflicto para América Latina. Un significativo vacío se construía a partir de la reciente crisis económica y política en la región, pues el neoliberalismo ya no tenía capacidad de llenar un vacío que estaba comenzando a ser ocupado por el socialismo del siglo XXI.

Dos años más tarde, en 2007, la postura de los países que se opusieron a la creación del ALCA tuvo su impacto en la BRD, con la creación del Banco del Sur. Esta nueva institución suponía el manejo de las finanzas para el desarrollo regional desde una autonomía latinoamericana al servicio de los sectores más relegados. El discurso tuvo su base técnica en los condicionamientos que la BMD y la BRD imponían a los países en el diseño de su política macroeconómica a cambio de financiamiento contracíclico, como así también en el rol que jugaba la élite financiera internacional por medio de las calificadoras de riesgo en determinar condiciones de usura extremas para el otorgamiento de recursos a la región. Como ejemplo del primer argumento, Rodrigo Cabezas (2007), Ministro de Finanzas de Venezuela, afirmaba que el BID responde a Washington con una visión imperialista y no de voluntad multilateral. En cuanto al segundo argumento, Axel Kicillof, ex Ministro de Economía y Finanzas de Argentina, resumía con claridad cuál era la postura progresista mediante la siguiente aseveración:

el peligro que se presenta cuando los bancos de desarrollo toman los criterios utilizados por las agencias calificadoras de riesgo privadas a la hora del análisis de cartera y evaluación de la capacidad prestable de los países para evaluar líneas de créditos (Kicillof 2016).

La CAF no quedó ajena a la crítica del progresismo sobre la banca de desarrollo, pues su modo de operación fue acusado de emular las prácticas hegemónicas de Bretton Woods. Frente a esto, Hugo Chávez acusó que

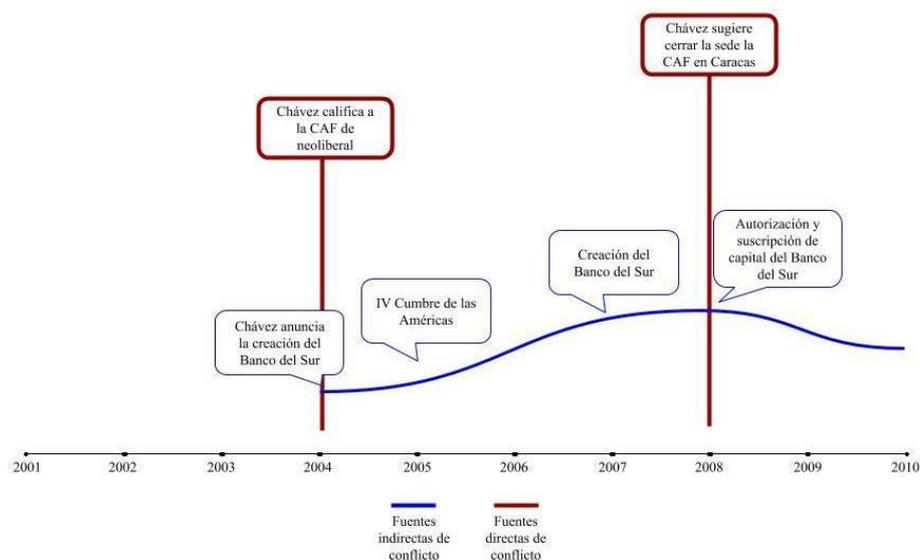
la CAF, cuya sede está aquí en Caracas manejando los créditos de nuestros países tal cual un Fondo Monetario Internacional, entonces habría que cerrarla y este edificio de aquí de la CAF pudiera ser sede más bien del banco nuestro (Chávez 2008).

En vistas de este descontento, es que se promueve la creación del Banco del Sur en 2007, con el acuerdo de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y

Venezuela. Este banco de desarrollo tenía el objetivo de superar los dos problemas anteriormente argumentados: la falta de soberanía y la influencia de las élites financieras globales. Finalmente, en el año 2008 acontece el último hito de importancia para el período de análisis: la autorización y suscripción de capital para la puesta en marcha del Banco del Sur, con US\$ 20.000 millones y US\$ 7.000 millones respectivamente (Ortiz y Ugarteche 2009). Este hecho, marca el fin del proceso de ideación y negociación que marcan los conflictos con la CAF para pasar a la acción. Sin embargo, las repercusiones del nuevo organismo se fueron apagando a medida que se iba demostrando su ineffectividad (Grabendorff 2015).

Con estos antecedentes, es posible esquematizar la evolución del conflicto en base a los hechos citados, como se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico 7. La evolución del conflicto entre el progresismo y la CAF



Fuente: Elaboración en base a información obtenida del proceso de investigación de la tesis.

El Gráfico 3.1 muestra los hitos que marcan las fuentes directas e indirectas que ayudan a entender el conflicto o la tensión entre los países progresistas y la CAF. Las directas se encuentran en la línea de tiempo de 2004 y 2008, donde la CAF es considerada neoliberal. Es importante destacar que en el último año mencionado se expresa con mayor dureza la idea de cerrar la sede Caracas. Por su parte, las indirectas se simulan en una línea que representa el robustecimiento del Banco del Sur como alternativa a una CAF neoliberal, siendo esta última característica un punto de conflicto con el

progresismo latinoamericano, que incluye de forma implícita al organismo en cuestión. La tensión toca su punto máximo en el año 2008, donde se conjugan dos fenómenos: la consolidación final del Banco del Sur por medio de la suscripción de capital de sus fundadores y la crítica pública más fuerte del progresismo a la CAF, solicitando cerrar su sede principal.

### 3. 2. Las operaciones de la CAF por país y su relación respecto al poder accionista

De forma intuitiva y frecuentemente sugerido en la literatura (Krasner 1981; Harrigan Chengang y El-Said 2006; Lyne, Nielson y Tierney 2009), está la idea de que existe un vínculo entre la cantidad de recursos que obtiene un país de la BRD y su poder accionista o, consecuentemente, su poder de votación. Se comienza el análisis poniendo a prueba esta idea con los datos obtenidos, para lo que se tomaron en cuenta las operaciones recibidas por país en cada año en porcentaje de las operaciones totales de la institución. Posteriormente se dividió el porcentaje accionario de dicho país, es decir, se evidenció su porcentaje de acciones respecto del total para el período seleccionado. Si se tiene un número igual a uno, indica que el país para un año en particular recibió una proporción de recursos de la CAF equiproporcional a su porcentaje accionario; un número menor a uno indica que recibió un porcentaje de recursos menor a su porcentaje accionario; y un coeficiente mayor a uno indica lo contrario.

A continuación, en la Tabla 3.1 se observa cómo se dio la proporción entre recursos y poder accionario en la CAF durante el período 2000-2010. En verde se destaca cuando el coeficiente es mayor a uno, lo que implica que el país está recibiendo una ventaja en términos de su poder de voto o de acción. En rojo se resalta cuando el número es menor a uno y el país resulta “perjudicado” en términos de los recursos recibidos ponderados por su capital en la institución. Finalmente, en gris se destacan los casilleros donde la fórmula no aplica, puesto que, en dicho momento, el país mencionado no formaba parte de la CAF.

Tabla 7. CAF: porcentaje de operaciones respecto del total recibidas por año y país en relación a su participación accionaria para dicho período

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	N/A	N/A	N/A	17,67	3,17	6,79	8,11	1,75	1,31	0,68	1,98
Bolivia	1,90	1,94	1,86	2,59	2,03	1,60	1,07	0,62	1,07	0,95	0,71

Brasil	2,14	1,58	3,34	3,34	1,72	4,37	3,32	7,47	7,71	1,63	2,71
Chile	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,46
Colombia	1,22	0,98	0,88	0,74	1,06	1,05	0,74	0,76	0,81	1,08	0,47
Costa Rica	N/A	N/A	0,00	1,22	2,59	0,05	0,73	3,23	2,64	0,22	0,19
Ecuador	2,20	1,49	1,67	1,80	1,33	2,38	2,60	2,38	1,15	1,61	1,49
Jamaica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,50
México	1,11	0,04	0,04	0,04	0,04	0,11	0,21	0,00	0,16	0,97	0,47
Panamá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,01	2,17	0,00	9,93	2,18	1,88
Paraguay	0,40	0,17	0,00	0,00	0,82	0,61	0,13	0,00	0,06	2,39	0,47
Perú	0,71	0,77	0,58	0,74	0,68	0,35	0,68	0,73	0,79	1,20	0,80
República Dominicana	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0,00	0,00	1,22	1,55	0,00
Uruguay	N/A	N/A	45,87	0,00	0,00	3,11	0,57	2,22	10,44	3,19	0,49
Venezuela	0,43	0,88	0,89	0,63	0,92	0,52	0,61	0,51	0,04	0,33	0,77

Fuente: CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

De la tabla precedente podemos apreciar tres fenómenos. El primero es el comportamiento heterogéneo en los países fundadores de la CAF, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El caso de Chile es particular en su capital accionario, ya que respecto de sus pares fundadores -con porcentajes que en algunos casos superan el 25% de las acciones-, no superó el 1% en todo el período a excepción del año 2007. Por tal motivo, su desinterés en la CAF se traduce en operaciones nulas hasta el año 2010. Ecuador es, sin dudas, el más beneficiado de entre los fundadores, con un coeficiente mayor a uno durante todo el horizonte temporal aún siendo uno de los fundadores más débiles, con el 7% de las acciones en promedio para el período. De los países fundadores con capital accionario superior al 20%, Colombia es el más favorecido, con un coeficiente mayor a uno en cuatro de los once años. Perú le sigue con tan solo un año a su favor. Venezuela, por último, siempre ha visto un porcentaje de aportes menor a su poder accionario, sin excepción. Este último, es un caso que no se evidencia ni siquiera en Chile o en los países con participación marginal. Sin embargo, es importante señalar una particularidad: en el año 2008, cuando las tensiones con la CAF llegan a su máxima expresión, Venezuela obtiene el coeficiente más bajo de su historia y uno de los menores de todo el *data set*, el 0,04%. Este número, quiere decir que en el año 2008 por cada punto porcentual que Venezuela tenía en acciones de la CAF, solo recibió 0,04

puntos porcentuales del crédito total aprobado ese año, mientras que, por ejemplo, Panamá recibió 9,93. Se deja el análisis de este último fenómeno para el final.

El segundo fenómeno observable, es el tratamiento favorable que recibieron Argentina y Brasil, con coeficientes mayores a uno en la mayoría de observaciones. Además, en los momentos menos favorables siempre se mantuvieron cercanos a la unidad. Para entender este comportamiento, se debe considerar que durante 2000-2010 la variación porcentual en la tenencia de acciones brasileñas fue del 392% e infinita en el caso argentino, pasando de 0% a 7,9% del capital accionario. Sería necesario la construcción de un modelo para determinar la causalidad de esta relación, de forma tal que se pueda responder la pregunta: ¿Argentina y Brasil recibieron coeficientes mayores a uno para incentivar el aumento de capital accionario? o ¿recibieron un trato favorable porque previamente demostraron su compromiso incrementando su capital?

Si se vinculan la evolución de la participación y los desembolsos, la respuesta se encontraría en la primera hipótesis. A continuación, algunos ejemplos: en 2008, Uruguay obtiene uno de los coeficientes más grandes del *data set*, 10,44; al año siguiente aumenta su participación accionaria en 186%. También, en el mismo año, Panamá recibe un coeficiente de 9,93, el cuarto más grande del *data set* y al año siguiente incrementa su participación accionaria en 33%, cuando en promedio 2000-2010 lo ha hecho al 21%. Otro hecho particular, es que cuando ingresa un nuevo socio recibe un coeficiente extraordinario: Uruguay con 45,87 en 2002 y Argentina con 17,67 en 2003. Estas observaciones no son suficientes para establecer una correlación y -mucho menos- una causalidad, sin embargo, resultan de interés para profundizar la investigación a futuro.

El tercer y último fenómeno relevante, está asociado a 2008, el año de mayor tensión entre la institución y los gobiernos progresistas. Retomando las conclusiones del primer fenómeno, observamos que Venezuela había recibido el menor coeficiente de la serie: 0,04. Es interesante observar qué pasó con el resto de los países, en particular qué pasó con los países progresistas y los países no progresistas. En relación a los primeros hay un hallazgo llamativo: a excepción de Venezuela y los países progresistas con participación marginal en el capital accionario (Chile y Paraguay), el resto (Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay) recibió coeficientes mayores a uno,

llegando a un promedio de 4,05. La interrogante que surge a partir de lo anterior, es si se trata de una estrategia planificada de la CAF para neutralizar la tensión proveniente de Venezuela, generando influencia en sus aliados políticos, o simplemente se trata del resultado técnico de la evaluación y aprobación de proyectos. Si observamos el comportamiento respecto de los países no progresistas para el 2008, se agrega un elemento adicional que disminuye la potencia del argumento tecnocrático: los principales países progresistas, Colombia y Perú, recibieron coeficientes negativos para dicho período, pero fueron recompensados al año siguiente. Nuevamente, no se está tratando de establecer una correlación entre fenómenos ni -mucho menos- una causalidad, sin embargo, estas evidencias son de gran utilidad para comprender las causas de las tensiones entre la CAF y sus accionistas.

La relación entre el capital accionario y los préstamos recibidos para cada país, ha entregado elementos interesantes para futuras investigaciones, pero también ha puesto en evidencia una serie de fenómenos o hechos fácticos de interés para entender el conflicto: 1) Venezuela recibió la menor cantidad de recursos del período -un número extremadamente bajo- en el año de mayor tensión con la CAF; 2) En ese mismo año, la CAF aumentó la proporción de recursos hacia los países aliados de Venezuela en desmedro de los países no progresistas; 3) La CAF compensa a los países no progresistas al año siguiente. Como conclusión, se debe considerar al volumen de recursos extremadamente bajos obtenidos por Venezuela de la CAF en el año 2008 como una de las causas que nos ayuden a comprender las dinámicas de la problemática.

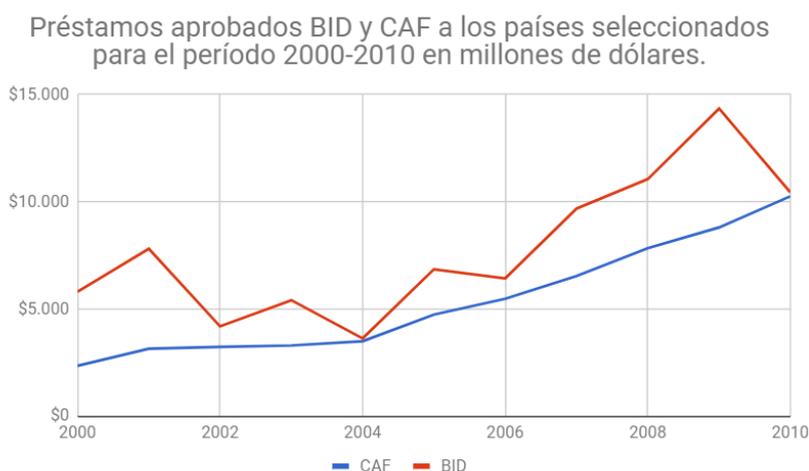
### **3. 3. Características generales de la cartera CAF en contraste con el BID**

En esta sección, se consideran las características principales del accionar de la CAF en contraste a las del BID para tener una perspectiva panorámica que permitan destear las dinámicas implícitas en el comportamiento de estas instituciones. Esto será la base para el análisis del accionar de estas BRD según el área estratégica de inversión, es decir, el tipo de proyectos que financian. Antes de comenzar, es conveniente realizar una nota metodológica adicional a las del comienzo: los países seleccionados para la investigación han sido aquellos que recibieron al menos una operación por parte de la CAF durante el período 2000-2010 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Estas naciones son denominadas como “países seleccionados” a

lo largo del presente capítulo. Es importante la presente aclaración, porque estos países seleccionados no representan a los únicos miembros de la CAF -aunque si los únicos beneficiarios para el período de análisis- ni tampoco son los únicos países beneficiarios del BID en la región para ese periodo. Sin embargo, como nuestro interés se centra entender problemáticas vinculadas a la CAF, el estudio se focaliza en las patrias antes mencionadas.

Se comienza el análisis por el indicador más sencillo: el volumen anual de operaciones por institución en los países seleccionados. El volumen de operaciones en el período 2000-2010 de la CAF es de un 31% menor que las operaciones del BID. Para el primero corresponden US\$ 59.139 millones, mientras que para el segundo US\$ 85.634 millones. Observando la operatoria año a año, como se aprecia en el Gráfico 3.2, se puede determinar que las operaciones del BID no solo fueron mayores en total del período sino también en cada año considerado. Este dato es importante para poner en duda la creencia de que la CAF cumple un rol contracíclico complementario al BID aprovechando cierto grado de especialización en la región (Ocampo, 2012. Ocampo, 2016), en todos los momentos -prósperos y negativos- el volumen de operaciones muestra una tendencia estable que sigue tendencialmente el comportamiento del BID.

Gráfico 8.

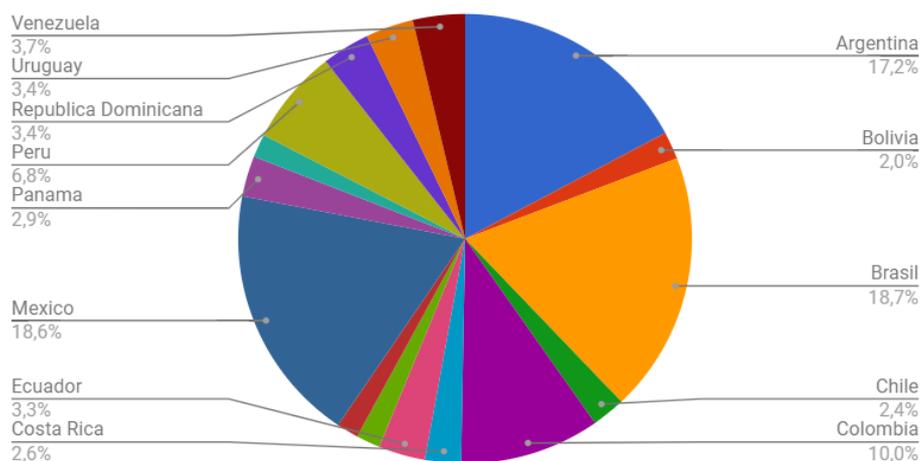


Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución.

Adicionalmente, se puede observar el comportamiento por país. Para simplificar el análisis, se comienza por las operaciones totales del BID y la CAF entre 2000 y 2010 como puede observarse en el Gráfico 3.3 para el BID y en el Gráfico 3.4 para la CAF. Como es posible suponer, la principal diferencia entre ambas instituciones radica en que la CAF se focaliza en los países andinos, por lo que el 60% va para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, alcanzando el 72%, si sumamos a Venezuela. Por el contrario, en el caso del BID los países andinos recibieron solo el 22% del volumen de operaciones, porcentaje que llega al 25% si sumamos a Venezuela. Esta disminución del porcentaje, se atribuye en mayor parte a los volúmenes de operaciones que reciben México, Argentina y en menor medida Brasil y República Dominicana.

Gráfico 9.

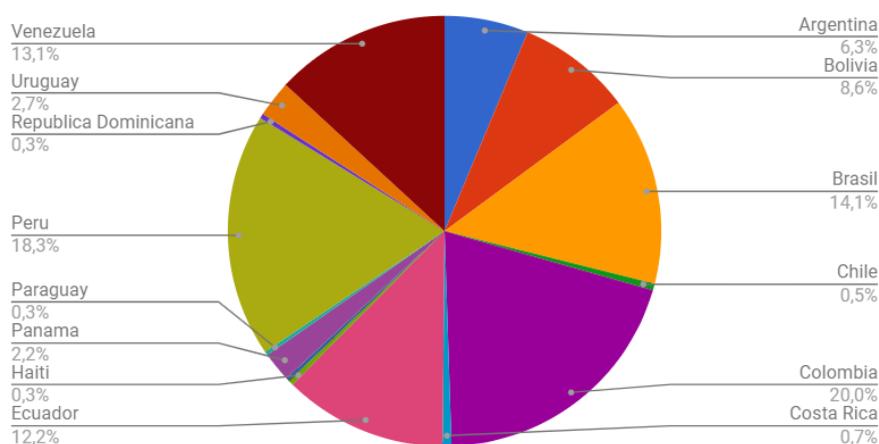
Porcentaje de los préstamos BID recibidos por país para el período 2000-2010



Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

Gráfico 10.

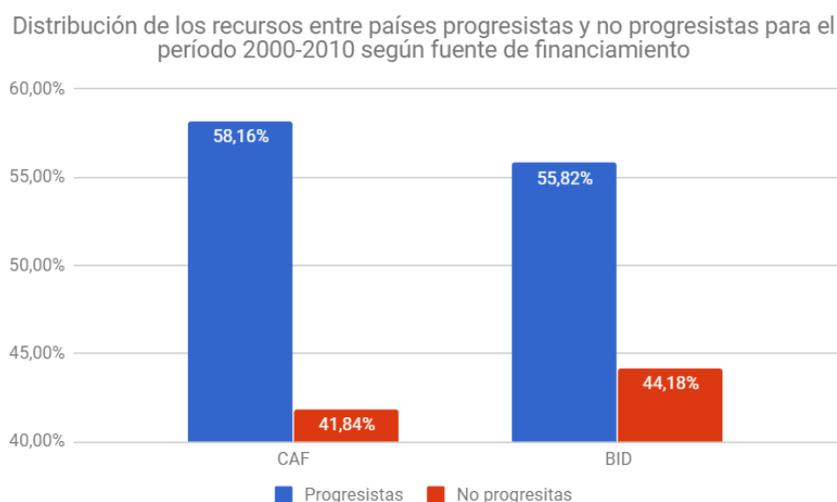
Porcentaje de los préstamos CAF recibidos por país para el período 2000-2010



Fuente: CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución.

Si se separan los desembolsos de ambas instituciones, diferenciando los volúmenes destinados a países progresistas y no progresistas, como se analiza en el Gráfico 3.5, se puede observar que la CAF provee mayor cantidad de recursos a los países progresistas en términos porcentuales respecto del BID. Sin embargo, también cabe mencionar que dicha diferencia es menor a los 3 puntos porcentuales, lo cual podría ser considerado como leve, teniendo en cuenta las consideraciones de control accionista en ambas instituciones y la presencia de Estados Unidos.

Gráfico 11.

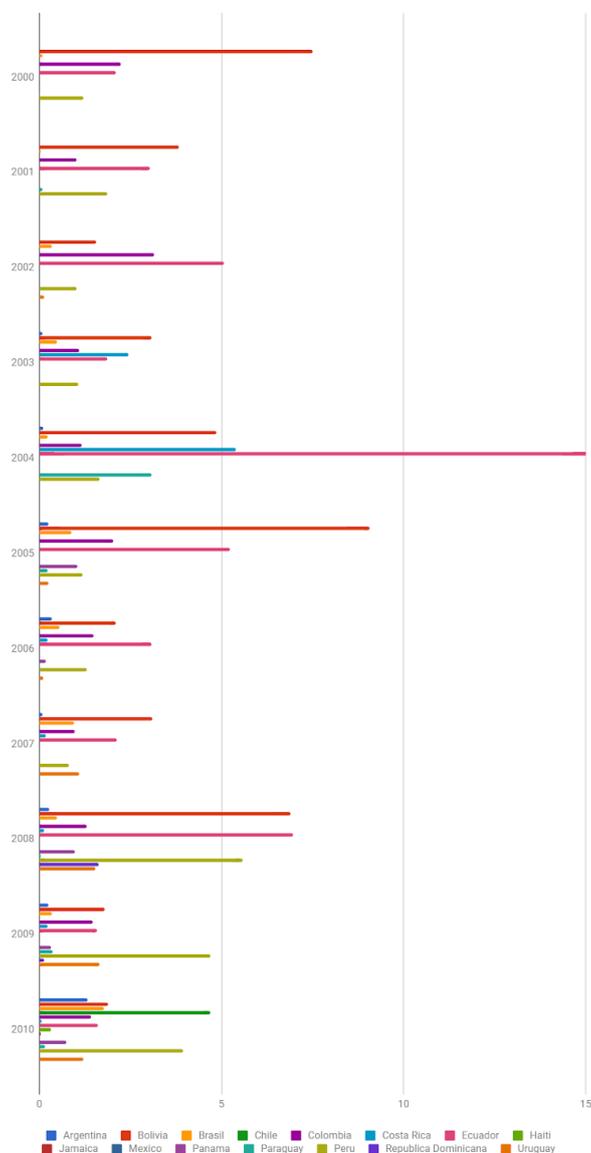


Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución; la base de estadísticas del Banco Mundial.

Relacionar las aprobaciones de la CAF en porcentaje de las BID por país y por año, puede ser otra forma de ordenar la información, tal como se muestra en el Gráfico 3.5. Como resultado, se puede confirmar lo observado anteriormente. Las operaciones de la CAF son generalmente mayores a las del BID para los países de la comunidad andina. Esta diferencia positiva se encuentra concentrada en el rango del 5% por encima del BID, con algunas observaciones hasta del 10% y 15%. Un caso particular lo representa Venezuela (no presente en el Gráfico 3.5), que en el 2003 supera el 600% y con frecuencia el 100%. Esto quiere decir que, en los países donde la CAF representa una fuente de financiamiento mayor al BID, en términos anuales, las diferencias suelen encontrarse un rango menor al 5%, es decir, no considerablemente mayor con un promedio de 2,2% para todo el *data set*, dejando afuera las excepciones planteadas. De igual manera, se evidencia que la CAF sí es una fuente de recursos considerablemente mayor al BID para el caso de Venezuela: un 94% mayor en promedio.

Gráfico 12

Operaciones aprobadas CAF por año y país en relación a las operadas por el BID

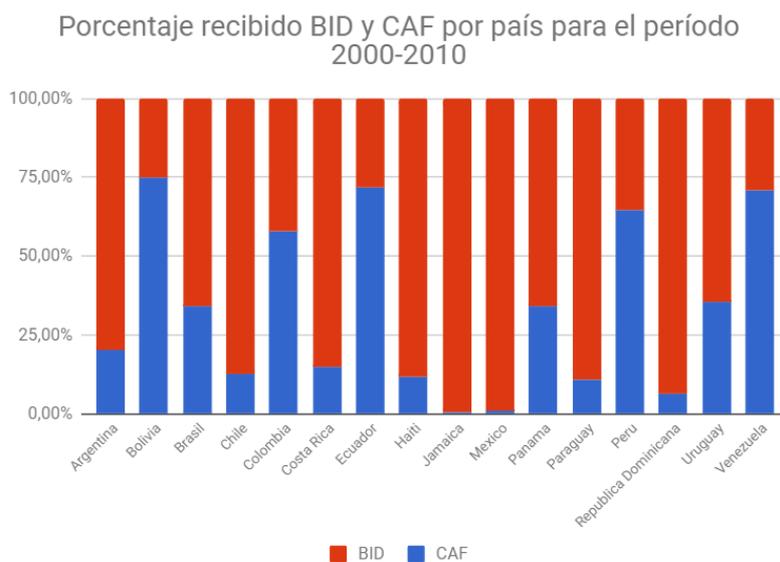


Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución; la base de estadísticas del Banco Mundial.

Otro factor de interés para el análisis, es determinar qué porcentaje representó la CAF y el BID para cada país en el período analizado, como se representa en el Gráfico 3.6. Este análisis nos da una fotografía del total de recursos recibidos por cada país del BID y la CAF al final del período. Si bien los análisis anteriores ya han presentado dinámicas que hacen previsible el resultado final, el mencionado gráfico presenta un

buen resumen del impacto de cada institución por país para el período 2000-2010. Se destaca que cerca del 75% de los recursos que Venezuela obtuvo de la BRD latinoamericana provino de la CAF, caso que se repite para Bolivia, Ecuador y Perú. En la medida que consideramos países con mayores niveles de ingreso, como es el caso de Argentina, Brasil y Colombia, los porcentajes se acercan al 50% para el último y bajan al rango del 25% para los primeros. En términos de progresismo y no progresismo, no se evidencia una dinámica robusta que se pueda conservar para la investigación, a excepción del caso de Venezuela, donde la CAF llegó a representar un monto 600% superior al del BID. Esto es un fenómeno de gran valor para el actor mencionado en relación a la problemática planteada, la variable en cuestión no puede ser utilizada para el explicar el comportamiento de los países progresistas como conjunto y solo debería limitarse al caso venezolano.

Gráfico 13.



Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución y la base de estadísticas del Banco Mundial.

Finalmente, es conveniente considerar la función que cumplen las instituciones en acortar las brechas de desarrollo en la región. Para tal fin, en la Tabla 3.2 se ponen en contraste los recursos entregados a cada país por ambas instituciones en comparación a la cantidad de habitantes y al PBI per cápita promedio para el período 2000-2010. En tal sentido, se esperaría una mayor inversión por habitante en los países con menores

niveles de ingreso per cápita. La Tabla 3.2 muestra que, a excepción de Bolivia, este comportamiento no se verifica de forma robusta. Por ejemplo, el país de menores ingresos por habitante, Haití, recibió US\$ 148 por cada uno, teniendo un PBI per cápita de US\$ 507, mientras que República Dominicana con una cantidad de habitantes similar pero una riqueza por habitante siete veces mayor a Haití, recibió más del doble de recursos por habitante. La serie muestra una amplia dispersión en el comportamiento, pero demuestra, con el ejemplo anterior, que el objetivo de impulsar el desarrollo regional puede ser cuestionado en base al comportamiento evidenciado para el período 2000-2010.

Tabla 8. Recursos BID y CAF por país en comparación a la cantidad de habitantes y PBI per cápita

País	Habitantes promedio 2000-2010	PBI per cápita a precios actuales, promedio 2000-2010	Millones de dólares recibidos BID+CAF	Recursos recibidos por habitante
Argentina	39.139.699	\$6.413	\$18.436	\$471
Bolivia	9.126.766	\$1.267	\$6.757	\$740
Brasil	186.548.872	\$5.718	\$24.377	\$131
Chile	16.140.724	\$7.879	\$2.346	\$145
Colombia	43.233.947	\$3.710	\$20.408	\$472
Costa Rica	4.244.328	\$5.312	\$2.587	\$609
Ecuador	13.757.668	\$3.076	\$10.091	\$733
Haití	9.269.045	\$507	\$1.667	\$180
Paraguay	5.778.082	\$1.928	\$1.605	\$278
México	108.969.574	\$7.936	\$16.078	\$148
Jamaica	2.742.040	\$4.039	\$1.346	\$491
Panamá	3.333.006	\$5.433	\$3.815	\$1.145
Perú	27.623.532	\$3.055	\$16.678	\$604
Uruguay	3.337.295	\$6.682	\$4.533	\$1.358
Venezuela	26.773.965	\$7.061	\$10.925	\$408
República Dominicana	9.234.392	\$3.731	\$3.124	\$338

Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución y la base de estadísticas del Banco Mundial.

### **3. 4. Operaciones por área estratégica de la CAF en contraste con el BID**

La última parte del análisis de carteras de operaciones, se dedica al estudio de su clasificación en áreas estratégicas que agrupan las inversiones por tipo de proyecto. Para esto, se consideran tres áreas generalmente utilizadas por el BID en los últimos años (BID 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011) y adoptada por la CAF casi en su totalidad para el mismo período. El estudio por áreas estratégicas, puede aportar diferencias valiosas entre el BID y la CAF y, consecuentemente, echar luces sobre las tensiones implicadas en el objeto de estudio de la presente investigación.

Se comienza por el sector social. Esta área estratégica se utiliza para agrupar proyectos que tienen un impacto social significativo, como planes de acción social en segmentos de población vulnerable, educación y medioambiente. Existen algunas barreras difusas en cuanto a la inclusión de proyectos de infraestructura -como por ejemplo agua o energía- que benefician a los sectores sociales más rezagados en términos de desarrollo. Por tal motivo, deben considerarse las notas metodológicas que se anexan para explicar cómo fue abarcado dicho problema. Para esto se revisan los proyectos de forma individual.

La evolución de los proyectos sociales pueden observarse en el Gráfico 3.7 presentado a continuación. A lo largo del período 2000-2010 puede observarse que el BID supera a la CAF en el monto total de este tipo de proyectos aunque también debe destacarse que la gráfica muestra un comportamiento similar en ambas instituciones, es decir que, en general, ambos BRD crecen y decrecen sus montos destinados al área social de forma sincronizada. Tal como aclaramos anteriormente ya, este fenómeno no puede ser considerado una correlación ni evidenciar una causalidad pero sienta un precedente en el comportamiento de dichas instituciones que, eventualmente, puede ser de interés para aplicar herramientas de análisis que prueben o descarten la existencia de correlaciones y -eventualmente- causalidades en el comportamiento de la CAF en función del BID o viceversa.

Gráfico 14.



Fuente: BID 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; CAF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución.

En oposición al área social, el área de mejora institucional, productiva y financiera presenta mayores niveles de inversión en la CAF que en el BID. Esta clasificación de área estratégica incluye los proyectos de reformas estructurales económicas, *bail outs* financieros, programas de fortalecimiento institucional -donde suelen concentrarse la mayor cantidad de contratos por servicios profesionales- y proyectos de promoción productiva, generalmente orientados a facilitar el acceso al crédito en pequeñas y medianas empresas. Esta es, de las tres áreas estratégicas, la que despierta mayor incertidumbre, puesto que los montos de las operaciones suelen ser elevados, los objetivos y métricas de resultados difusas y, en general, contienen una gran cantidad de recursos dedicados a la contratación de personal de forma temporal. Esta área estratégica incluye “grandes operaciones”. Como se mencionaba en la entrevista de Soledad Barrera, el objetivo implícito de éstas era proveer de recursos contracíclicos bajo la forma de fortalecimiento. Desde el año 2003 y de forma creciente hasta el final del período, la CAF supera al BID en esta área y, casualmente, la brecha entre ambos se hace mayor para el año 2008. Esto es clave en la comprensión del problema planteado.

De alguna manera el área que representa la brecha entre la CAF y el BID en el Gráfico 3.9, representa en tiempo e intensidad las tensiones entre la CAF y los países progresistas. Se avanza, primero, sobre el análisis de la última área estratégica antes de esbozar conclusiones.

Gráfico 15.



Fuente: BID 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011; CAF 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011; y la base de proyectos proporcionada por la institución.

El área estratégica de infraestructura es la más precisa de las tres en cuanto a la definición de sus límites. Incluye proyectos de infraestructura física generalmente vinculados al transporte, el gas y la energía en general. Esta dimensión, presenta también el comportamiento más heterogéneo en la relación CAF vs. BID, porque no se evidencia una dinámica consistente a lo largo de la serie. Por el contrario, las tendencias se revierten tres veces durante el período 2000-2010, tal como puede apreciarse en el Gráfico 3.10. En volúmenes, las inversiones de ambas instituciones en este sector son similares para el período: un 42% para la CAF y 40% para el BID. Sin embargo, su variación entre años despierta interés, en particular para los años 2007 y 2008, donde la brecha en contra de la CAF es mayor si se tienen en cuenta las observaciones realizadas respecto al área de mejora institucional, productiva y financiera.

Gráfico 16.



Fuente: BID 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011; CAF 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011; la base de proyectos proporcionada por la institución.

La diferencia a favor del BID en infraestructura y de la CAF en mejora institucional, productiva y financiera para los años 2007 y 2008, llama la atención cuando se tiene en cuenta la evolución del conflicto entre la CAF y los gobiernos progresistas. El estudio de caso seleccionado, en función de estas observaciones, ayudan a entender si este fenómeno puede explicar en alguna medida la postura del resto de los países progresistas. De esto hay que exceptuar a Venezuela, pues ya se identificó su motivación vinculada al monto de recursos recibidos. Por el momento, es posible concluir que este cambio de comportamiento de la CAF en el período de análisis es concurrente con el aumento de la tensión en el conflicto y se vincula al incremento de los recursos destinados por la CAF a proyectos que tienen límites difusos en cuanto a sus objetivos e indicadores de éxito. Estos, en general, incluyen grandes montos de consultoría, es decir cuantiosos volúmenes de contratos.

### 3. 5. Conclusión

El objetivo de este capítulo fue establecer una comparación entre la CAF y el BID. Dicha tarea se llevó adelante siguiendo una serie de acontecimientos en el tiempo que expresan, en términos cualitativos, diferentes niveles de tensión o conflicto entre la CAF, los países progresistas en general y Venezuela en particular. Como aporte, se presentó una sistematización de las operaciones de ambas instituciones mencionadas para el período 2000-2010, ausente hasta el momento en la literatura. Del análisis de

dicha sistematización, se evidencian dos fenómenos principales: una fuerte recorte en la entrega de fondos a Venezuela por parte de la CAF en el momento de mayor conflicto; y el redireccionamiento de recursos de dicho organismo hacia proyectos de infraestructura entre 2006 y 2010. En este último período, se destaca, se consolida el Banco del Sur como alternativa antineoliberal de la BRD regional.

Si bien la evidencia presentada para dichas conclusiones no es suficiente para establecer una correlación y una direccionalidad de la eventual correlación en términos formales, el análisis presenta elementos que sugieren dos fenómenos de interés en el accionar de la CAF. Estos pueden aportar aprendizajes valiosos al cuerpo de la estudio de la EPI especializada en BMD para futuras investigaciones. Adicionalmente, la consideración de dichos fenómenos, en conjunto con los hallazgos del Capítulo 1, permitirá comprender el comportamiento de la CAF con mayor profundidad en la siguiente de las conclusiones. En tal instancia, se conjugan todos los resultados del análisis para responder si la CAF responde a los intereses de sus accionistas, además de comprender qué grados de libertad le confiere a la institución no tener al hegemon entre sus accionistas y qué otros actores generan influencias en las dinámicas internas de la CAF (incluyendo tecnócratas, beneficiarios y otros involucrados).

## Capítulo 4

### Conclusiones

Investigar el accionar de la CAF durante el período 2000-2010 fue una tarea gratificante, pues permitió mejorar el entendimiento de un BRD poco estudiado por la academia. Esta institución tiene la particularidad de estar conformada sin la presencia del hegemón en su capital accionario, lo cual la hace única en América del Sur. Al mismo tiempo, el contexto del estudio introduce fenómenos de gran riqueza para ser analizados desde la EPI. En términos específicos, los conflictos entre la institución y gran parte de sus accionistas, así como la voluntad de éstos en formar un nuevo BRD en la región sin sesgos neoliberales, permite explorar dinámicas vinculadas al poder en términos tradicionales y de las ideas. Esto permite, también, poner a prueba las herramientas desarrolladas para el análisis de la BMD en cuanto a su capacidad de explicación para entender acciones, comportamientos e intereses.

El presente trabajo, buscó responder en qué medida la ausencia de capital hegemónico en la CAF la diferencia del resto de la BRD y en especial del BID. Los hallazgos del trabajo muestran que las diferencias no son sustanciales, por el contrario, la institución buscó emular las prácticas de la banca tradicional en el período de análisis. Este comportamiento se ve reflejado en los siguientes factores: en un esfuerzo por mejorar su calificación de riesgo; la adhesión a buenas prácticas de BMD a nivel internacional; la participación en foros y espacios promovidos desde la hegemonía; y la creación de actividades que buscaban la inclusión de Estados Unidos y los centros de pensamiento hegemónico (como la London School of Economics). Tal estilo en su accionar, tiene como contracara las tensiones evidenciadas con sus accionistas de forma directa e indirecta, que llegaron a catalogarla como una institución neoliberal.

A pesar de lo anterior, algunas características diferentes en su accionar fueron encontradas, aunque no necesariamente positivas desde los intereses de sus accionistas críticos. Empezando por las características que pueden ser valoradas como positivas, se encuentra que la CAF tuvo la capacidad de actuar de forma compensatoria respecto de la BMD tradicional en el financiamiento de proyectos de infraestructura y mejora institucional. Cuando el BID disminuyó su cartera de proyectos aprobados en mejora

institucional para el período 2004-2009, la CAF incrementó considerablemente sus aprobaciones. Por ejemplo, para el año 2008, este tipo de aprobaciones representaron el 6% para el BID, mientras que alcanzaron el 60,3% para la CAF.

Un comportamiento similar se encuentra en los proyectos de infraestructura, pues el porcentaje de aprobación para operaciones en este sector en la CAF supera al BID desde el año 2002 al año 2006, siendo del 50,8% en la primera y del 30,4% el segundo. Este fenómeno cuestiona la idea de que existe una falta de coordinación o superposición de la BRD y, por el contrario, los datos sugieren una articulación entre las instituciones. Queda para futuras investigaciones comprender si dicho comportamiento se motiva en una colusión neoliberal, como indicaron los gobiernos progresistas, o si se trata de un comportamiento cuyo objetivo es suplir las carencias de financiamiento de la banca tradicional a favor de los intereses progresistas.

Las diferencias que sugieren una necesidad de revisión en el comportamiento de la CAF, están ligadas a su estructura y al poder que ejercen sus tecnócratas en el manejo de los recursos. La primera característica que se evidencia por su magnitud, es el hiperpresidencialismo, pues el Presidente de la institución fue responsable de la aprobación del 85,8% de las operaciones del 2008 y del 72,9% de las operaciones de todo el período. Este actuar tiene consecuencias negativas en parte sus accionistas, expresadas en el conflicto analizado. Pero, de alguna forma, son compensadas por las buenas calificaciones de riesgo recibidas al momento en que éstas son similares a la banca privada. Pues, desde el ejecutivo, se considera como un factor positivo, por lo que se gestionó con más eficiencia la circulación del capital, es decir, se evadieron los procesos de negociación complejos que implicaban un directorio. Así, se ganó tiempo, lo que en las finanzas es más dinero.

Cabe profundizar cómo ésta discreción para el manejo de fondos por parte del Presidente de la CAF, se transfiere a los niveles de menor jerarquía. Podría esperarse que tecnócratas de nivel medio incorporen en su accionar una cultura discrecional bajo la lógica hiperpresidencialista y se, por consecuencia, se generen tensiones o problemas de agencia con los beneficiarios.

Por último, la transparencia es otra de las diferencias marcadas entre la CAF y la BMD tradicional. La primera no cuenta con un banco de proyectos ni datos en línea que permitan hacer un seguimiento de sus operaciones y los pocos datos disponibles no concuerdan con la base de datos de uso interno de la institución. Esta situación se hizo evidente en el análisis del hiperpresidencialismo: mientras que el examen de la información disponible en el banco público de proyectos de la CAF sugiere un hiperpresidencialismo del 55,19%, el procesamiento de los datos internos de la institución muestran que es 17 puntos porcentuales mayor. Las entrevistas realizadas sugieren que dicho secretismo se debe a la laxitud en el análisis del impacto ambiental de los proyectos y a la flexibilidad en el destino de fondo de operaciones de gran volumen.

Estos hallazgos fueron encontrados como resultado de la búsqueda de respuestas a las preguntas subsidiarias planteadas en la investigación. Las que aportaron mayor riqueza, estuvieron enfocadas en los actores involucrados y sus intereses. En términos específicos, plantearon las siguientes preguntas: ¿En qué grado el accionar de la CAF se alinea a los principios de los gobiernos progresistas? Y ¿para qué crear el Banco del Sur si finalmente los países progresistas se hicieron del control de la CAF?

Los conflictos entre la CAF y los países progresistas tienen un origen marcado en la postura de Venezuela, que tilda a la institución de neoliberal y propone la creación de un Banco del Sur. Esta situación sugiere una falta de alineamiento, que fue reforzada con la inclusión de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay en el diseño del nuevo organismo. A pesar de lo anterior, estos países mantuvieron sus acciones y, en algunos casos, fueron los que más incrementaron su participación en la CAF. Por ejemplo, Argentina la incrementó en 2528% desde su ingreso en 2003 y Uruguay en 3441%.

La evidencia presentada indica que la estructura de la CAF tiene problemas de agencia, como el hiperpresidencialismo, que generan tensión con sus propietarios. Pero también les proporciona recursos que compensan proporcionalmente las brechas existentes en términos de sus intereses y los de sus miembros. A lo anterior, debe sumarse el volumen creciente de los fondos manejados por la institución y la flexibilidad en el diseño de

operaciones de grandes cantidades, que provee liquidez sin mayores condicionalidades a la diferencia de las IFIs.

Sin embargo, será necesario profundizar si la creación del Banco del Sur fue utilizada como una herramienta de negociación de los países que la conformaron para tener mayor poder de negociación dentro de la CAF, si se buscaba evitar los problemas de agencia evidenciados o si se trataba realmente de un pilar fundamental para la construcción de una nueva arquitectura financiera latinoamericana (Páez 2013).

De forma más amplia y descriptiva, en base a las operaciones y la estructura, el trabajo intentó responder a la siguiente pregunta: ¿Qué tan diferente al BID es la CAF en su accionar? Considerar esta interrogante, proporcione el entendimiento de la institución, sus orígenes, composición accionaria, estructura organizacional, procesos y, sobre todo, sus operaciones. Del análisis de la información disponible y las entrevistas a actores relevantes, se puede concluir que la CAF es una institución pequeña en términos del volumen de tecnócratas comparada con el BID, a pesar de que los montos operados han sido crecientes y en algunos similares, como en el año 2004 y 2010. Teniendo en cuenta que los objetivos institucionales y sus montos de operaciones no son distantes, el número considerablemente menor de empleados de la CAF (400) y el BID (2000), es una de las causas tanto de la flexibilidad de la institución al momento de aprobar grandes operaciones, así como del hiperpresidencialismo. Al mismo tiempo, la falta de recursos técnicos, sumada a la necesidad de procesar volúmenes crecientes de operaciones, impacta necesariamente en la calidad institucional para cumplir con los plazos establecidos y ofrecer niveles de transparencia comparables a los del organismo impulsado por Estados Unidos.

Referente a la cartera de préstamos, se mencionó la dinámica complementaria entre la CAF y el BID. Esto marca una diferencia con ciertos indicios de correlación para el caso de infraestructura y mejora institucional, aunque tienen un comportamiento similar en la evolución de recursos destinados para proyectos sociales como porcentaje del total.

En cuanto al volumen, el sector de infraestructura de la CAF representó un promedio del 42,5% de las operaciones para el período de análisis y los proyectos de mejora

institucional el 43,05%, dejando un menos del 15% para los proyectos sociales. Por el contrario, El BID presenta una distribución más equilibrada y con un mayor énfasis en el sector social, que corresponde al 38,2% de las operaciones aprobadas.

La existencia de proyectos co-financiados entre ambas instituciones, la participación de conjunta de ambas instituciones en diferentes actividades y una agenda de trabajo similar, sugieren que la CAF no se diferencia de manera sustancial del BID. Por el contrario, cumple un rol complementario en el financiamiento regional. Sin embargo cuenta con algunas características que le dan una mayor flexibilidad y celeridad, lo que, de todas maneras, tiene como contrapartida la falta de transparencia y la pérdida de robustez en las evaluaciones en un contexto de hiperpresidencialismo.

Finalmente, la respuesta a la pregunta “¿qué factores influyen en las dinámicas de la CAF?”, es la siguiente:

La mayor parte de estos factores fueron mencionados anteriormente, pero un hallazgo fue de particular relevancia al analizar las operaciones aprobadas por cada país en términos de su capital accionario. Este ejercicio permitió visualizar qué proporción de las operaciones aprobadas por año recibió cada país en función de su capital. De esta manera, se concluyó que el análisis del conflicto entre los accionistas y la institución evidencian un fenómeno particular: el año 2008, Venezuela, que lidera la tensión con la institución, recibe beneficios considerablemente menores a los de los otros países. Esto se liga con el fuerte hiperpresidencialismo la CAF.

Lo anterior, insinúa que la amenaza representada a través del conflicto de intereses contrapuestos de base político ideológica influye de forma contundente en el comportamiento de la institución. En el momento que estas tensiones se acentuaron, para el 2008, la CAF reaccionó penalizando al país que lideraba la amenaza y otorgó un mayor porcentaje de aprobaciones a los aliados de dicho país (principalmente Argentina, Brasil y Uruguay). Esto podría entenderse como una acción direccionada a romper la coalición progresista pro Banco del Sur, por ser simbólicamente anti CAF. En términos de comportamiento, esto debe complementarse con la dinámica hiperpresidencialista, que toca su pico en ese momento como vehículo necesario para obtener el manejo discrecional necesario que permita poner en marcha dicho esquema

de premios y castigos. Esta situación, invita a pensar que la flexibilidad observada en la BRD es un péndulo que opera en dos direcciones: ofrece condiciones de negociación beneficiosas en términos de requisitos, tiempos y formas para los accionistas cuando los intereses de ambos están alineados; pero, al mismo tiempo, con la misma facilidad puede restringir o limitar el acceso a los recursos de la institución cuando estos intereses son contrapuestos o son vistos como una amenaza para ella. Por lo tanto, la flexibilidad de la BRD debe ser estudiada con mayor profundidad, entendiendo la influencia que puede ejercer sobre los accionistas mediante el uso discrecional de recursos para moldear los comportamientos a su conveniencia.

En conclusión, se ha demostrado que la ausencia de capital hegemónico en la CAF no le diferencia de forma sustancial de su par más cercano, el BID. Por el contrario, la evidencia sugiere un comportamiento complementario y colusivo en cuanto a los intereses de la institución y las operaciones. Tales objetivos, responden en mayor medida a las dinámicas de los tecnócratas que la conforman, cuyo objetivo es permanecer en la institución e incrementar el poder de ésta. Los resultados fueron positivos en el incremento de la cantidad y volumen de operaciones que la CAF logró financiar en la región, lo cual es coherente con la meta de aumentar su poder.

Las diferencias que se hallaron en la investigación, están vinculadas a las dinámicas y las formas de gestión, más no en los indicadores de desempeño con mayor visibilidad. En particular, el hiperpresidencialismo y la falta de transparencia, que son la contracara de la flexibilidad atribuida a la CAF, son las principales diferencias que deben ser tenidas en cuenta para futuras investigaciones. Estas características, evidenciadas en el período de análisis, pueden ser modificadas en el tiempo para evitar futuros conflictos, como los expuestos.

La CAF representa un fenómeno interesante para el estudio de la BMD, ya que, sin contar con el hegemón entre sus accionistas, ha logrado convertirse en una herramienta clave para el desarrollo de América del Sur. Los hallazgos de la investigación, ayudan a iluminar las dinámicas que determinan su comportamiento. De esta manera, se espera contribuir a la toma de decisiones.

Como principal aprendizaje del trabajo, se ha encontrado que la flexibilidad atribuida a la CAF tiene grandes costos en términos de conflicto y robustez institucional. La necesidad de ofrecer mejores condiciones de negociación a los accionistas, no debería basarse en la discrecionalidad, sino en mecanismos que acoten variables sujetas a los intereses tecnocráticos y de los accionistas por medio de una mayor participación y transparencia.

En vistas de lo anterior, la agenda de investigación derivada del presente trabajo sugiere la necesidad de encontrar mecanismos de operación para la CAF que le permitan incrementar la participación de los actores involucrados y limiten los sesgos discrecionales. Es decir, se debe evitar el hiperpresidencialismo y la falta de transparencia. Avanzar hacia estas lógicas, será valioso para potenciar el rol de la CAF como un actor fundamental del desarrollo sudamericano, libre de influencia extra-regional y con la autonomía necesaria para responder a las demandas de los pueblos del sur.

## Lista de referencias

- América Económica. 2010. “Muere el fundador de la CAF, Adolfo Linares Arraya”. 23 de febrero de 2010. <http://www.americaeconomica.com/bolivia/2026/>.
- Banco Mundial. 2015. “Declaración conjunta de las IFI para la Séptima Cumbre de las Américas”. 10 de abril de 2015. <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/04/09/grupo-banco-mundial-bid-y-caf-aliados-para-proteger-ganancias-sociales-de-america-latina-y-el-caribe>
- \_\_\_\_\_. 2017. The World Bank Data (base primaria).  
<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>
- Barria, Lilian A., y Steven D. Roper. 2004. “Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: A Comparison of Multilateral Development Banks”. *International Journal of Politics, Culture, and Society* 17 (4): 619-638.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Informe anual 2000 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1320>
- \_\_\_\_\_. 2002. Informe anual 2001 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1327>
- \_\_\_\_\_. 2003. Informe anual 2002 (base primaria).  
[www.iadb.org/document.cfm?id=785929](http://www.iadb.org/document.cfm?id=785929)
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe anual 2003 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1330?locale-attribute=es>
- \_\_\_\_\_. 2005. Informe anual 2004 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1357>
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe anual 2005 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1365?locale-attribute=es>
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe anual 2006 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1522?locale-attribute=es>
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe anual 2007 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1436?locale-attribute=es>
- \_\_\_\_\_. 2009. Informe anual 2008 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1390>
- \_\_\_\_\_. 2010. Informe anual 2009 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/2037>

- \_\_\_\_\_. 2011. Informe anual 2010 (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/handle/11319/2030>
- \_\_\_\_\_. 2016. Informe anual 2016: Reseña del año (base primaria).  
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8218/Informe-anual-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-2016-Resena-del-ano.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bieler, Andreas, y Adam David Morton. 2004. "A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations". *Capital & Class* 28 (1): 85-113.
- Blake, Daniel J., y Autumn Lockwood Payton. 2015. "Balancing design objectives: analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations". *The Review of International Organizations* 10 (3): 377.
- Bøås, Morten, y Desmond McNeill. 2003. *Multilateral institutions: A critical introduction*. Londres: Pluto Press.
- Bøås, Morten, y Desmond McNeill, eds. 2004. *Global institutions and development: framing the world?*. Nueva York: Routledge.
- Borón, Atilio. 2010. "El socialismo del siglo XXI: notas para su discusión".  
<https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/el-socialismo-del-siglo-xxi-notas-para-su-discusion>.
- Briceño Ruiz, José. 2004. "La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE". *Aldea mundo* 8 (16): 59-66
- Brown, Vernon. 2011. "The Reflectivist Critique of Positivist IR Theory".  
<https://www.e-ir.info/2011/02/26/why-is-the-maastricht-treaty-considered-to-be-so-significant/>.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cabezas, Rodrigo. 2007. "El BID responde a Washington". *La Nación*, 25 de marzo.  
<http://www.lanacion.com.ar/894329-el-bid-responde-a-washington>.
- CAF, Corporación Andina de Fomento. 2001. Informe Anual 2000 (base primaria).  
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/315>
- \_\_\_\_\_. 2002. Informe Anual 2001 (base primaria).  
<https://www.caf.net/upload/accionista/20050512010455informeanual2001consolidado.pdf>

- \_\_\_\_\_. 2003. Informe Anual 2002 (base primaria).  
<https://www.caf.net/upload/accionista/20050512010535informeanual2002consolidado.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe Anual 2003 (base primaria).  
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/308?show=full>
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Competitividad: hacia una agenda para América Latina*. Caracas: CAF.
- \_\_\_\_\_. 2005. Informe Anual 2004 (base primaria).  
<https://www.caf.com/media/2935/IA2004-esp-full.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe Anual 2005 (base primaria).  
[https://www.caf.net/upload/accionista/informe\\_anual\\_grupocaf\\_2005.pdf](https://www.caf.net/upload/accionista/informe_anual_grupocaf_2005.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe Anual 2006 (base primaria).  
[https://www.caf.net/upload/accionista/informe\\_anual\\_grupocaf\\_2006.pdf](https://www.caf.net/upload/accionista/informe_anual_grupocaf_2006.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe Anual 2007 (base primaria).  
[https://www.caf.net/upload/accionista/20080624101537caf07esp\\_web.pdf](https://www.caf.net/upload/accionista/20080624101537caf07esp_web.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2009. Informe Anual 2008 (base primaria).  
<https://www.caf.com/media/2803/InformeAnualCAF2008BAJA.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2010. Informe Anual 2009 (base primaria).  
[https://www.caf.net/upload/accionista/Libro\\_CAF%20Group%20Informe%20Anual%202009\\_Castellano.pdf](https://www.caf.net/upload/accionista/Libro_CAF%20Group%20Informe%20Anual%202009_Castellano.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2011. Informe Anual 2010 (base primaria).  
<https://www.caf.net/upload/accionista/20110608035456caf2010esp.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2016. Informe Anual 2015 (base primaria).  
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/898>
- \_\_\_\_\_. 2017. Informe Anual 2016 (base primaria).  
[https://www.caf.net/upload/accionista/CAF-2016\\_castellano.pdf](https://www.caf.net/upload/accionista/CAF-2016_castellano.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017b). Enrique García culmina su gestión de 25 años al frente de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. 30 de marzo de 2017.  
<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/03/enrique-garcia-culmina-su-gestion-de-25-anos-al-frente-de-caf-banco-de-desarrollo-de-america-latina/>
- Cárdenas, Jose. 1995. *Ensayo Histórico de la Economía Ecuatoriana*. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Carroll, Rory. 2007. "Nobel economist endorses Chávez regional bank plan". *The Guardian*, 12 de octubre.  
<https://www.theguardian.com/business/2007/oct/12/venezuela.banking>.
- Chávez, Hugo. 2005. "Chávez en la IV Cumbre de Las Américas en Mar del Plata", video 0:20, <https://www.youtube.com/watch?v=H9g8t18H3gY>.
- Clegg, Liam. 2013. *Controlling the World Bank and IMF*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Cohen, Benjamin J. 2008. *International Political Economy: An Intellectual History*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Cooper, Richard N. 1972. "Economic interdependence and foreign policy in the seventies". *World Politics* 24 (2): 159-181.
- Correa, Rafael. 2011. "Correa lanza advertencias a BID y CAF". *El Universo*, 19 de marzo. <https://www.eluniverso.com/2011/03/19/1/1356/correa-lanza-advertencias-bid-caf.html>.
- Cox, Robert W. 1987. *Production, power, and world order: Social forces in the making of history*. Nueva York: Columbia University Press.
- Crane, George T., y Abla Amawi, eds. 1991. *The theoretical evolution of International Political Economy: A reader*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Culpeper, Roy. 1997. *The Multilateral Development Banks: Titans Or Behemoths? Volume 5*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- El Universo. 2008. "Chávez llama a países a salirse del BID". 26 de noviembre de 2008. <https://www.eluniverso.com/2008/11/26/0001/14/print4EDF67B870BF482589C8B113636BBF1B.html>.
- Fernández De Soto, Guillermo. 2015. "Retos e intereses estratégicos de los bancos de desarrollo en América Latina: un análisis desde la Corporación Andina de Fomento, banco de desarrollo de América Latina". *Revista de Economía* 882: 45-56.
- Gallagher, Kevin P., y Fein Yuan. 2017. "Standardizing Sustainable Development: A Comparison of Development Banks in the Americas". *The Journal of Environment & Development* 26 (3): 243-271.
- Gamble, Andrew, y Anthony Payne, eds. 1996. *Regionalism and world order*. Londres: Palgrave Macmillan.
- García, Luis Enrique. 2016. "Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: la experiencia de CAF". *Economía y Desarrollo* 156 (1): 6-19.

- Gilpin, Robert. 1975. *US power and the multinational corporation: The political economy of direct foreign investment*. Nueva York: Basic Books.
- Grabendorff, Wolf. 2015. “La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones”. *Pensamiento Propio* 42: 9-32.
- Gudynas, Eduardo. 2008. “Una introducción a las IFRs: Instituciones financieras regionales en América Latina”. <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/10/GudynasInstFinancierasRegionales08.pdf>.
- Hamerschlag, Kari. 2008. *Corporación Andina de Fomento (CAF) Guión Básico para la Sociedad Civil*. Washington: Bank Information Center.
- Harrigan, Jane, Chengang Wang, y Hamed El-Said. 2006. “The economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa”. *World Development* 34 (2): 247-270.
- Higgott, Richard A. 2006. *International political economy (IPE) and the demand for political philosophy in an era of globalisation*. Coventry: University of Warwick.
- Howell, Martha C., y Walter Prevenier. 2001. *From reliable sources: An introduction to historical methods*. Nueva York: Cornell University Press.
- Humphrey, Chris. 2016. “The principal in the shadows: credit rating agencies and multilateral development banks. Review of International Organizations”. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6012d674-0a83-472e-9116-9b9d654fce8e.pdf>.
- Internacionales, Estudios. 1968. “Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento” *Estudios Internacionales* 2 (2): 295-312.
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye. 1977. *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kicillof, Axel. 2016. “Kicillof celebró en Ecuador los avances en la conformación del Banco del Sur”. *El Parlamentario*, 31 de agosto. <http://www.parlamentario.com/noticia-94495.html>.
- Kier, Elizabeth. 1996. “Culture and French military doctrine before World War II”. <https://abyssiniancrisis.wordpress.com/2016/05/18/culture-and-french-military-doctrine-before-world-war-ii/>.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The world in depression, 1929-39*. Berkeley: University of California Press.

- Kirchner, Néstor. 2005. "Palabras del Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor Kirchner durante la inauguración de la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata". *Organización de los Estados Americanos*, 4 de noviembre.  
[http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/discurso.asp?sCodigo=05-0263](http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=05-0263).
- Krasner, Stephen D. 1981. "Power structures and regional development banks". *International Organization* 35 (2): 303-328.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. 1985. "Más allá de la positividad de lo social". En *Hegemonía y estrategias socialistas: hacia una radicalización de la democracia*, editado por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, 129-191. México: Fondo de Cultura Económica
- Latino, Agostina. 2017. "The New Development Bank: Another BRICS in the Wall?". En *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, editado por Elena Sciso, 47-69. Berlín: Springer.
- Linares, Adolfo. 1972. "El financiamiento de la CAF en los planes de desarrollo de la subregión". *Nueva Sociedad* 6: 83-95.
- Lyne, Mona M., Daniel L. Nielson, y Michael J. Tierney. 2009. "Controlling coalitions: Social lending at the multilateral development banks". *The Review of International Organizations* 4 (4): 407.
- Machicado Saravia, Flavio. 2014. "Murió un militar de honor: Julio Sanjinés Goytia". *Diario Opinión*, 7 de septiembre.  
<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0907/noticias.php?id=138356>.
- Michaelowa, Katharina, y Christopher Strong Humphrey. 2010. *The Business of Development: Trends in Lending by Multilateral Development Banks to Latin America, 1980-2009*. CIS Working Paper 65.
- Naciones Unidas. 2017. *Financing for development: progress and aid prospect*. United Nations Publications. Nueva York: United Nations Publications.
- Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina, y Martín Schorr. 2006. "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades". En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, editado por Fernanda Beigel, 327-388. Buenos Aires: CLACSO.
- O'Brien, Robert, y Marc Williams. 2004. *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Ocampo, José Antonio y Daniel Titelman. 2009. "Subregional financial cooperation: the South American experience". *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 249-268.
- Ocampo, José Antonio. 2012. "El papel de la arquitectura financiera regional frente a las adversidades de la economía internacional". En *Estudio económica de América Latina y el Caribe 2012: las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, editado por CEPAL, 101-120. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. "La cooperación financiera regional en América Latina". En *Desarrollo e integración en América Latina*, editado por Antonio Prado y Ricardo Carneiro, 181-209. Santiago: CEPAL.
- O'Loughlin, Ben. 2002. "Conception of politics and economics in post-states and markets IPE". *Review of International Political Economy* 9: 416-427.
- Ortiz, Isabel y Óscar Ugarteche. 2009. "Banco del Sur: Avances y desafíos". *Revista Comercio Exterior* 59 (5): 391-400.
- Páez Pérez, Pedro. 2011. "Banco del Sur, puntal de la integración regional". <http://questiondigital.com/pedro-paez-banco-del-sur-puntal-de-la-integracion-regional/>.
- \_\_\_\_\_. 2017. "La nueva arquitectura financiera regional: crisis estructural y el futuro de América Latina". En *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2011-2012*, editado por CEPAL, 43-77. Santiago: CEPAL.
- Palestini, Stefano. 2016. *Development Banks and Regional Powers: An Analytical Framework*. KFG Working Paper Series 77.
- Parkinson, Frank. 1973. "Power and planning in the Andean Group". *The world today* 29 (12): 527-536.
- Paz y Miño Cepeda, Juan J. 2015. "El socialismo del siglo XXI en Ecuador". [http://puce.the.pazymino.com/JPyMC-SOCIALISMO\\_SIGLO\\_XXI\\_ECUADOR.pdf](http://puce.the.pazymino.com/JPyMC-SOCIALISMO_SIGLO_XXI_ECUADOR.pdf).
- Porta, Fernando. 2008. *La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas*. Santiago: Naciones Unidas.
- Prada, Fernando. 2012. "World Bank, Inter-American Development Bank, and subregional development banks in Latin America: dynamics of a system of multilateral development banks". <https://think->

- asia.org/bitstream/handle/11540/1142/2012.09.05.wp380.dynamics.system.multilateral.dev.banks.pdf?sequence=1.
- Prebisch, Raúl. 1959. "El Mercado Común Latinoamericano". *Comercio Exterior* 9 (9): 509-513.
- Quiliconi, Cintia. 2013. Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 102/103: 147-168.
- Ratha, Dilip. 2001. *Complementarity between multilateral lending and private flows to developing countries: some empirical results*.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/882061468739146340/pdf/multi0page.pdf>.
- Riggirozzi, Pía. 2010. "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards New Synthesis". [http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP\\_130\\_RegionRegionness\\_Riggirozzi.pdf](http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_130_RegionRegionness_Riggirozzi.pdf).
- \_\_\_\_\_. "Regional Integration and Welfare: Framing and Advocating Pro-Poor Norms through Southern Regionalisms". *New Political Economy* 22 (6): 661-675.
- Rodriguez Lopez, María del Carmen. 2014. "La Banca Subregional de Desarrollo ante los procesos de integración: El financiamiento de infraestructura en Norteamérica y Suramérica". Tesis doctoral, Universidad de Sonora.
- Rodrik, Dani. 1995. "Why is there multilateral lending?".  
<http://www.nber.org/papers/w5160.pdf>.
- Rubio Vega, Verónica. 2015. "From lending in the Andes to thriving in Latin America: CAF's continuity, growth and long-term financing in the region". Tesis de doctorado, Wilfrid Laurier University.
- Sagasti, Francisco R. 2002. *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Sagasti, Francisco, Keith Bezanson, y Fernando Prada. 2005. *The future of development financing: challenges and strategic choices*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Strange, Susan. 1970. "International economics and international relations: a case of mutual neglect". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 46 (2): 304-315.
- Saguier, Marcelo. 2008. "Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas". *Revista Pensamiento Propio* 28: 81-112.

- Segovia, Alfonso. 2002. "Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones". En *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, editado por Adrián Bonilla, 331-447. Quito: FLACSO.
- Stubbs, Richard, y Geoffrey R. D. Underhill, eds. 2006. *Political economy and the changing global order*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Titelman, Daniel. 2002. *Multilateral banking and development financing in a context of financial volatility*. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2006. *La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Tussie, Diana. 1995. *The Inter-American Development Bank Volume 4*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2009. "El estudio de la Economía Política Internacional". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, editado por Thomas Legles, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González, 51-61. México: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate". *Relaciones Internacionales* 48: 155-175.
- Underhill, Geoffrey R. D. 2000. "State, market, and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline". *International Affairs* 76 (4): 805-824.
- Ulken, Eric. 2005. "Question of Balance: Are Google News search results politically biased". <http://ulken.com/thesis/googlenews-bias-study.pdf>.
- Vanbiervliet, Sebastien Adins. 2013. "El Proyecto Regional Bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina". *Agenda Internacional* 31: 9-30.
- Vaubel, Roland. 2006. "Principal-agent problems in international organizations". *The Review of International Organizations* 1 (2): 125-138.
- Vivares, Ernesto. 2007. *Toward a Re-reading of the Political Economy of South America?*. IPEG Papers in Global Political Economy 29.
- Vivares, Eresto. 2008. "Towards a New International Political Economy of Regional Development Banks: The case of the Inter-American Development Bank and its role in the Argentine liberalisation process of 1990s". Tesis de doctorado, University of Sheffield.