

Ciclos, Vol. XXVII, Nro. 54, 2020
ISSN 1851-3735, pp. 131-155

Rompiendo el molde: logros y desafíos de los nuevos bancos de desarrollo

Breaking the mould: achievements and challenges of the new development banks

Andrea Molinari* y Leticia Patrucchi**

RESUMEN

Las últimas décadas han sido de gran dinamismo en el mapa de actores financieros multilaterales y regionales. A la reforma y crecimiento de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo existentes se suma la aparición de nuevas instituciones que vienen captando cada vez más atención por su desafío para analizar cambios o continuidades en la gobernanza económica global. Este trabajo indaga en qué medida dos de dichas iniciativas constituyen innovaciones institucionales a la banca de desarrollo tradicional. Específicamente, analizamos el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS (NDB) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) en aquellos aspectos vinculados a su legitimidad representativa y dependencia de recursos. En base a sus documentos constitutivos, estratégicos y operativos, caracterizamos y comparamos sus modelos institucionales en esas dos dimensiones, observando algunas novedades en su gobernanza y diseño financiero de acuerdo al mapa de financiamiento multilateral preexistente, pero también se trata de arreglos institucionales disímiles, que en el caso del NDB parece tomar una forma más rupturista.

Palabras clave: bancos de desarrollo, financiamiento, nuevos actores globales.

* CONICET, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. UBA, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Economía Internacional. Buenos Aires, Argentina.

** Universidad Nacional de Moreno, Departamento de Economía y Administración, Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

ABSTRACT

Over the last decades, the map of regional and multilateral financial actors has shown a great dynamism. In addition to the reform and growth of the existing multilateral development banks, the emergence of new institutions has been gaining increasing attention. This responds to their challenge to analyze changes or continuities in global economic governance. This paper explores to what extent two of these initiatives constitute institutional innovations to the traditional development bank. Specifically, we analyze BRICS' New Development Bank (NDB) and the Asian Investment Bank in Infrastructure (AIIB) in those aspects linked to their representative legitimacy and resource dependence. Based upon their constitutive, strategic and operational documents, we characterize and compare their institutional models in these two dimensions. We observe some new features in their governance and financial design according to the preexisting multilateral financing map, but also they show different institutional arrangements. This seems to take a more disruptive form in the case of the NDB.

Keywords: development banks, financing, new global actors.

Fecha de recepción: 26 de junio de 2020

Fecha de aceptación: 26 de julio de 2020

Introducción

Creados a mediados del siglo XX, los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) constituyeron una de las innovaciones más sustantivas en materia de financiamiento para países menos desarrollados y han crecido desde entonces en cantidad y tamaño (Griffith-Jones, et al., 2008; Prada, 2012; Humphrey, 2015a; Rodríguez y Rodríguez, 2015; Wang, 2017; Kellerman, 2019). Se trata de organizaciones bajo propiedad -no siempre exclusiva- de países miembros que otorgan financiamiento para proyectos, así como asistencia técnica y canalización de recursos del sector privado, a países en vías de desarrollo bajo condiciones financieras muy ventajosas y en calidad de acreedor preferente. Si bien han sido actores clave en la movilización de recursos para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, en la práctica también constituyen, especialmente aquellos tradicionales ¹, espacios de financiamiento condicionando y de imposición de políticas.

¹ Por organismos o bancos tradicionales nos referimos a los que constituyeron los primeros en su tipo, esto es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y aquellos que responden al modelo de (cuasi)primacía de no prestatarios aportantes de recursos que

Una nueva ola de dinamismo se observa en los últimos años, en especial en el contexto de la crisis financiera de 2008, marcada por las transformaciones en el equilibrio del poder internacional -a partir del crecimiento de las economías emergentes- y la pérdida de legitimidad o debilitamiento de la función de desarrollo de los bancos tradicionales. Asistimos así a un doble proceso de cambio en el mapa de actores financieros multilaterales. Por un lado se evidencia una consolidación y ampliación de iniciativas existentes y de carácter más subregional, como por ejemplo los significativos incrementos de capital de la Corporación Andina de Fomento. Por otro, se observa la emergencia de nuevas instituciones de financiamiento impulsadas desde los países en desarrollo, como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS² (NDB, por sus siglas en inglés), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), ambos fundados en 2014, o el Banco Euroasiático de Desarrollo (BED, 2006) y el inconcluso Banco del Sur.

Este trabajo analiza esta emergencia de nuevas instituciones a partir de los casos del NDB y del AIIB³, desde una perspectiva de economía política internacional que permita resaltar la naturaleza político-económica de estos organismos⁴, y que sintetizamos analíticamente, siguiendo a Park y Strand (2016), en dos ejes: *legitimidad representativa y dependencia de recursos*. La primera refiere básicamente a la distribución del poder político dentro de estos organismos -es decir: quiénes, cómo y dónde se toman las decisiones-, mientras que la segunda toma en cuenta sus necesidades de capital y recursos para cumplir sus objetivos, que constituyen su sustento material. La falta de flexibilidad institucional de los bancos tradicionales responde a un particular

retienen por ello poder de veto estratégico. Es decir, y siguiendo a Wang (2017), incluimos a la mayoría de los organismos creados en la primera ola post Bretton Woods durante las décadas de 1950-1970 en el marco de los procesos de descolonización, que en su gobierno y operatoria son similares al BIRF. Estos son especialmente, los Bancos Interamericano, Africano y Asiático de Desarrollo (BID BAfD y BAsD, respectivamente).

² Bloque formado por Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica.

³ La selección de estos dos casos responde a que constituyen iniciativas temporalmente paralelas y lideradas por potencias emergentes que tienen y han tenido posiciones más relegadas en la estructura de poder de los BMDs tradicionales. Así, por ejemplo, no se consideró en este primer análisis la iniciativa del BED liderado por Rusia, país cuya representación ha tenido, además, un estatus diferente dentro de los organismos internacionales, además de su volumen más marginal.

⁴ Vivares (2013) identifica que dicha naturaleza se manifiesta en tres dimensiones: política: relaciones con otras instituciones financieras internacionales y con los miembros nacionales; técnica: dispositivos consensuales; y financiera: canalización de recursos para proyectos y acceso a los mercados de capitales.

equilibrio entre estas dos dimensiones, que desde nuestra perspectiva estos nuevos bancos buscarían superar.

En este marco nos preguntamos de qué forma se manifiestan la legitimidad representativa y la dependencia de recursos en estos nuevos bancos; si constituyen innovaciones institucionales a la banca de desarrollo regional tradicional, y si así fuera, ¿en qué aspectos? Nos guía la idea de que, en la medida que estos nuevos BMDs responden a la falta de flexibilidad institucional de los tradicionales, esperamos encontrar elementos innovadores que resulten de ese cuestionamiento, pero limitados a la dependencia de recursos (Humphrey, 2015a; Kellerman, 2019). Para responder a estas preguntas trabajamos entonces los dos ejes antes señalados y que se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia.

En términos de su legitimidad representativa observamos: a) aspectos de la membresía: quiénes pueden ser miembros, los tipos de socios y sus prerrogativas; b) la toma de decisiones, especialmente la distribución del poder de voto, la (in)existencia de veto y las reglas de mayorías; y c) las instancias de gobierno y sus características. Para evaluar su dependencia de recursos analizamos: a) la composición de su capital, su volumen y la participación de cada tipo; b) sus fuentes de financiamiento adicionales al capital; y c) su programación crediticia, especialmente el monto de préstamos y su distribución. La información surge fundamentalmente de la normativa constitutiva, estrategias y documentos de políticas e informes de resultados de las instituciones analizadas, así como de otras fuentes secundarias.

El trabajo presenta inicialmente algunos elementos de contexto de este nuevo dinamismo de actores multilaterales, para luego analizar las principales características del NDB y el AIIB en el marco de su reciente

proceso de constitución y operatoria. En segundo lugar, se comparan las dos iniciativas a fin de identificar diferencias y similitudes que expresen o no este cambio institucional, así como variaciones entre ambas iniciativas, para finalmente presentar las conclusiones.

El contexto del surgimiento de la nueva banca multilateral

El análisis de la banca de desarrollo se vio impulsado en los últimos años al acompañar el dinamismo en el mapa de los actores financieros multilaterales, y potenciado tras los efectos de la crisis de 2008. La caracterización del surgimiento de esta arquitectura es compartida por la literatura, y se destacan fundamentalmente tres pilares: a) un cierto agotamiento de los BMDs que siguen el modelo de Bretton Woods, b) una creciente autonomía financiera y política de los países en vías de desarrollo dentro de un contexto de reacomodamiento del poder internacional, y c) una necesidad de aumentar la movilización de recursos para sostener los procesos de desarrollo de dichos países (Gabel, 2012; Humphrey, 2015a; Humphrey et al., 2015; Raisen, 2016; Rodríguez y Rodríguez, 2015; Wang, 2017 y 2019, entre otros).

Los principales BMDs tradicionales comenzaron a transitar una crisis de legitimidad debilitados por los fracasos de las reformas que impulsaron hacia fines del siglo XX y las condicionalidades que obstaculizan el acceso a su financiamiento, así como condicionados por los reacomodamientos en el equilibrio de poder internacional. Por el lado de las reformas, eran visualizados como actores clave en los fracasos de las reformas estructurales impulsadas y sostenidas por los intereses políticos de muchos miembros no prestatarios y de la administración. En primer lugar, estos socios mantienen poder de veto o mayorías estratégicas en los organismos tradicionales: “en el Banco Mundial, BAsD, BAfD, BID y Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, las naciones del G7 (y particularmente los Estados Unidos) tienen un poder de veto efectivo sobre el capital y la gobernanza” (Humphrey, 2015a, p. 5), que se traducen en fuertes direccionalidades y condicionalidades. Además, esas mayorías han estado lejos de responder a los cambios en el equilibrio del poder internacional con la emergencia de los países en desarrollo. “En el Banco Mundial, por ejemplo, los BRICS controlan conjuntamente solo el 13,1% de los derechos de voto a pesar de su participación del 22% en la economía mundial” (Humphrey, 2015a, p. 5). Esto empujó procesos de revisión -por ejemplo vía reformas de voz y participación- que no obstante fueron, en el mejor de los casos, limitados y

muy demorados⁵, entre otras razones debido al veto de Estados Unidos para aprobar reformas estructurales y capitalizaciones en el Banco Mundial (BM) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI), o el bloqueo a la capitalización en el BID.

También, como fuente de esta crisis de legitimidad, los organismos tradicionales son considerados muy burocráticos y poco flexibles a las particularidades de sus prestatarios, lo cual llevó a que algunos de estos países privilegiaran fuentes más costosas pero a su vez con menos condiciones en el marco de la liquidez internacional de los primeros años de este siglo. Dicho debilitamiento se sostiene, además, en una fuerte tendencia a incorporar principios de mercado debido a la naturaleza de su financiamiento, cada vez más dependiente de las calificaciones de riesgo crediticio (Humphrey, 2015b), y el consecuente cuestionamiento en torno a su incapacidad de atender su mandato original⁶ frente al capital aportado por los socios donantes, como grafica Reisen (2015) con el rol limitado actual de Japón en el BASD.

La gravitación de los organismos tradicionales también comenzó a disminuir debido al crecimiento económico de los países en desarrollo y la mayor liquidez internacional de principios de siglo. Esas condiciones volvieron más grandes y sólidos a sus prestatarios de ingresos medios, tornándolos más selectivos (Grabel, 2012⁷; Park y Strand, 2016). Como cuantifica Griffith-Jones (2012), entre 2001 y 2010 “las reservas globales se cuadruplicaron [y] la mayor parte del aumento se concentró en el mundo en desarrollo: los países en desarrollo en conjunto representaron más del 80% de la acumulación global de reservas” (p.9), junto con un fuerte protagonismo de fondos soberanos de inversión.

⁵ Por ejemplo, luego de las reformas de 2010 en el Banco Mundial, el poder de voto de los países en desarrollo aumentó solo 3,13 puntos porcentuales, manteniéndose por debajo del 50%; Estados Unidos sigue siendo el mayor accionista, seguido por Japón, pero China pasó a ser la tercera silla, con un poder de voto de 4,41% y Brasil, el segundo BRICS que más poder ganó con el proceso, pasó de 2,07% a 2,24%.

⁶ La exigencia por parte de Estados Unidos de incluir explícitamente como objetivo del BID la necesidad de mantener su calificación crediticia AAA en el marco de su último (noveno) aumento de capital es un claro ejemplo en este sentido.

⁷ Grabel (2012) rescata esta ironía del Ministro de Finanzas de Brasil, Guido Mantega, durante la visita de la Directora Gerente del FMI Christine Lagarde a su país “...es de gran satisfacción para nosotros que esta vez el FMI no vino a Brasil para traer dinero como en el pasado sino para pedirnos dinero prestado para los países desarrollados” (*Financial Times*, 2 de diciembre, 2011).

Finalmente, el acelerado proceso de crecimiento económico y social del mundo en desarrollo demandaba mayores recursos, en especial para el financiamiento de su infraestructura. Las estimaciones son diversas, pero se acercan a una demanda anual adicional de 3 billones de dólares, con más del 60% concentrado en la región de Asia y el Pacífico, mientras que la inversión multilateral global en los últimos años ascendió a aproximadamente 1 billón de dólares por año, evidencia de una brecha significativa entre las necesidades y el financiamiento (Larionova y Shelepov, 2016).

En síntesis, se observa un escenario de debilitamiento en la función de desarrollo de la banca tradicional ante una creciente tensión en las relaciones entre recursos y legitimidad, junto a un empoderamiento económico de los países en desarrollo. Como respuesta, emerge una arquitectura financiera más heterogénea, tensionada y multidimensional con nuevos actores dentro de un régimen de desarrollo más multipolar y complejo (Grabel, 2012; Babb y Chorev, 2016), donde se destacan las dos instituciones que aquí se analizan, el NDB y el AIIB. En las siguientes secciones problematizamos cómo se expresan la legitimidad representativa y la dependencia de recursos en estos nuevos organismos, cuán novedosa es su configuración y algunas de sus potencialidades y limitantes.

Estructura y dinámica política y financiera de los nuevos BMDs

En esta sección analizamos y comparamos el diseño del NDB y el AIIB en términos del equilibrio entre su legitimidad representativa, aproximada por su estructura de gobernanza, y su dependencia de recursos, en base a su estrategia financiera (cuadro 1). Lo hacemos tomando especialmente los Convenios Constitutivos y documentos estratégicos y operativas de los organismos.

Nuevo Banco de Desarrollo: el Banco de los BRICS

La génesis del NDB parte del contexto presentado, con algunas especificidades vinculadas al protagonismo adquirido por los países del bloque conocido como BRICS. Su crecimiento en el peso de la economía global sin correlato en la institucionalidad global y los desafíos aglutinantes de sus trayectorias de desarrollo los llevaron a un creciente acercamiento en temas comunes de la agenda internacional. Esto se intensificó e institucionalizó en el marco de la crisis financiera internacional de 2008, en torno a dos objetivos de acción: coordinar posiciones en el marco de los foros

y organismos internacionales y desarrollar una agenda multisectorial de cooperación, particularmente en la arena económico-financiera.

Esa última arena ha sido de las más dinámicas. El NDB se formalizó en 2012 como un mecanismo de financiamiento complementario⁸ al actual esquema de BMDs. Las medidas claves se deben rastrear en los acuerdos alcanzados en la VI Cumbre BRICS celebrada en julio de 2014 en Fortaleza (Brasil): la firma del Convenio Constitutivo de una nueva institución financiera internacional acuñada por y para este bloque denominada Nuevo Banco de Desarrollo y la creación de un Fondo de Reservas (*Contingent Reserve Arrangement*)⁹.

La necesidad de un nuevo BMD había sido acordada en la declaración de líderes de 2012 tras la reunión celebrada en Nueva Delhi, India, como un mecanismo de financiamiento complementario, en el contexto de una crítica no solo al equilibrio político en los BMDs existentes sino también a las lógicas tradicionales de donante-receptor¹⁰. Dos años después, en julio de 2014, se aprobó su Convenio Constitutivo en Fortaleza, y en julio de 2015 se celebró, en Rusia, la primera reunión de su Directorio Ejecutivo.

Su sede se fijó en Shanghái, China, el acuerdo de sede fue rubricado en febrero de 2016, y en agosto de 2017 el Banco abrió su primera oficina regional: el Centro Regional de África (*Africa Regional Center*) en Johannesburgo (Sudáfrica) y planeó la apertura de la Oficina Regional de las Américas (*Americas Regional Office*) en San Pablo, Brasil¹¹. Su carta magna estableció como objetivos movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en los BRICS y países miembros en desarrollo y también -bajo aprobación de una mayoría específica- de otros países en desarrollo no miembros que fueran de interés para algún miembro. Financia proyectos de carácter público, privado o mixto a través de

⁸ Este banco se fundó junto con un acuerdo de *pool* de reservas que funcionaría para ayudar a los miembros a administrar sus monedas sin recurrir al FMI (Babb y Chorev, 2016).

⁹ Este último se constituyó a través de un *swap* de monedas por un monto de 100.000 millones de dólares, con el aporte de China de US\$ 41.000 millones; Brasil, India y Rusia US\$ 18.000 millones cada uno, y Sudáfrica \$ 5.000 millones), para promover la asistencia financiera a los miembros ante escenarios de inestabilidad de la balanza de pagos. Si bien no constituye parte de nuestro análisis, es importante señalar que el mantenimiento del dólar como moneda de intercambio, así como su condicionalidad con respecto al FMI y otros puntos de su constitución han marcado los límites de la herramienta, llegando a considerar que constituye un “simbolismo vacío” (Juncal, 2018).

¹⁰ Ver Declaración de Nueva Delhi (2012).

¹¹ Ver https://www.ndb.int/press_release/ndb-president-meets-brazils-minister-foreign-relations-Shanghái/.

préstamos, garantías, participación en instrumentos financieros y asistencia técnica, entre otras herramientas. Su operatoria se sostiene sobre una lógica pendular entre lo nuevo y lo viejo, como explicita su Estrategia General (2007-2021) “sobre la base de las instituciones tradicionales, establecer las próximas prácticas en financiamiento para el desarrollo”. Reconoce así en su modelo la base de la banca tradicional en torno a la dinámica de la movilización de recursos, pero erige también una pretensión de novedad en tres áreas que denomina “relaciones”, “proyectos e instrumentos” y “enfoques”.

La focalización en su objetivo, el financiamiento para la infraestructura, apunta a la novedad en el área de “proyectos e instrumentos”, donde el Banco se presenta como un organismo que busca especializarse -e identifica varias ventajas organizacionales en ello- a diferencia de la agenda sectorial más amplia de los BMDs tradicionales. Las “nuevas relaciones” se traducen en una legitimidad representativa sostenida sobre la primacía de sus cinco países fundadores (BRICS). Aunque establece una política abierta en materia de membresía habilitando la posibilidad de ingreso de todo país miembro de Naciones Unidas¹², está limitada por tres condiciones sobre el poder de voto total: a) un mínimo del 55% para los países fundadores, b) un máximo del 20% para miembros no prestatarios, y c) un máximo del 7% para cualquier miembro no fundador. Priorizar las estrategias nacionales, respetar la soberanía de los países prestatarios, y garantizar una verdadera apropiación por parte de estos países de sus estrategias de desarrollo son las metas que sostienen dicha distribución y dan sustento a la novedad del “nuevo enfoque”. Si bien esto asegura la propiedad y control de los BRICS sobre la gobernanza del organismo, también podría desestimular aportes de recursos adicionales de nuevos miembros. La estrategia del NDB ha sido establecer una forma cerrada de negociar su diseño y primeros años operativos para luego iniciar una estrategia de expansión. El éxito de las operaciones del NDB repercutirá sobre la consolidación del bloque BRICS (Baumann, 2017) y el Banco entiende este objetivo en tanto plantea que unirse al mismo es invertir en el futuro de la nueva gobernanza global.

La estructura de gobierno del NDB sigue el esquema de los BMDs existentes, en tanto reconoce como órgano político máximo a la Junta de Gobernadores, integrada por un representante por cada país miembro con poder de voto proporcional a su capital, con los pisos y techos antes

¹² Con dos tipos de membresía una en carácter de prestatario y otra de no prestatario. Los términos de aceptación de nuevos miembros están vigentes desde 2017.

señalados. En la actualidad rige de facto la regla *un país, un voto* a consecuencia de una participación equitativa en la primera suscripción de capital, pero esta no es condición constitutiva, con lo cual se espera que en futuros ingresos y ampliaciones de capital se pueda revisar. Cabe destacar que el sistema de decisiones supone una *mayoría especial* de cuatro sobre cinco miembros fundadores para decisiones estratégicas y tres cuartos del poder de voto total, por ejemplo para aumentos de capital o aprobar operaciones en países no miembro. Es decir, las cuestiones estratégicas del NDB exigen un fuerte componente de consenso y resguardan el poder para este grupo de países. Se identifica también un directorio ejecutivo y un presidente para la gestión y dirección cotidiana del organismo. El directorio tiene carácter de no residente, cada país miembro fundador cuenta con un director titular y uno suplente¹³, y puede ampliarse a diez sillas.

El *nuevo enfoque* mencionado más arriba enfatiza la idea de mantener una estructura similar a la de los BMDs tradicionales pero más pequeña, horizontal y flexible, reduciendo costos y agilizando los procesos. El directorio no residente descansa en esta idea y en el objetivo de concentrarse en temas más estratégicos y menos operativos. El *staff* es conducido por un presidente que ocupa su cargo por cinco años, es rotativo entre los países BRICS, y fue asignado inicialmente a India¹⁴. La dirección ejecutiva se completa con las principales gerencias, asignadas al menos una a cada país fundador: Gerente de Riesgo (Brasil), Gerente de Administración (Rusia), Gerente de Operaciones (China) y Gerente Financiero (Sudáfrica). Esta distribución equitativa de la administración del Banco por país fundador es una exigencia del Convenio Constitutivo, que lo convierte también en una regla fuerte de predominio prestatario en la legitimidad representativa.

En cuanto a su dependencia de recursos, se estableció un capital suscrito inicial de US\$ 50.000 millones, de los cuales US\$ 10.000 millones son pagaderos en efectivo a ser integrados en siete años, y los US\$ 40.000 millones restantes son en forma de capital exigible. Como ya se mencionó, inicialmente cada miembro fundador aportó por igual. Los miembros debieron integrar ese 20% en efectivo en siete cuotas incrementales que iniciaron en US\$ 150 millones cada uno, cuando se aprobó su Convenio Constitutivo (2015). En su último informe, S&P (2018) destaca que este compromiso de los cinco fundadores indica un claro apoyo “continuo y

¹³ La Asamblea de Gobernadores determinará cómo serán elegidos los Directores Ejecutivos adicionales en la medida en que se incorporen nuevos miembros, manteniendo un Directorio Ejecutivo con un máximo de diez miembros.

¹⁴ Fue elegido KV Kamath, quien tiene una amplia trayectoria en la banca privada.

probable en el futuro”, y que supuso una fuerte exigencia en la integración inicial para los países de menor desarrollo relativo, como Brasil y Sudáfrica. A excepción de China, dicho compromiso representa la mayor participación que alguno haya hecho en efectivo al capital de otros organismos multilaterales.

Hacia abril de 2019 el NDB ya había recibido US\$ 5.300 millones de los pagos del capital en efectivo, y no solo todos sus miembros habían pagado oportunamente sus respectivas suscripciones de capital programadas sino que algunos adelantaron pagos importantes. Asimismo, recibió un apoyo adicional del gobierno de China y el gobierno municipal de Shanghai para financiar la construcción de su sede. También el Ministerio de Finanzas de China y el Banco Popular de China (PBOC) facilitaron sus primeras emisiones de bonos verdes (2016) en el mercado chino por CNY 3 billones (equivalente a aproximadamente US\$ 450 millones) y el registro (en 2019) de un programa de emisiones por CNY 10.000 millones. En el marco de este último, se realizaron dos recientes emisiones de bonos a tres y cinco años por un total de CNY 3.000 millones y un reciente programa de *Commercial Paper* de hasta US\$ 2.000 millones (abril 2019) que ya tuvo una emisión de corto plazo por US\$ 200 millones¹⁵. De esta manera, el NDB también manifiesta como propósito el desarrollo de los mercados financieros de los países miembro, mediante además el financiamiento de operaciones en moneda local. Como consecuencia de ello se destaca también que más del 50% del financiamiento que el Banco otorgó a China fue en CNY (seis de once operaciones, el equivalente a unos US\$1.695 millones) y un 20% de las operaciones sudafricanas fueron en rand (dos de seis, el equivalente a unos US\$ 302 millones).

Desde el punto de vista del volumen de préstamos, la estrategia del Banco previó operaciones por US\$ 1.500 millones el primer año hasta alcanzar un rango de entre US\$ 6.000 y 8.000 millones en tres años. Ambas metas se cumplieron, el primer año se aprobaron (2016) siete operaciones destinadas a energía e infraestructura vial: dos en India y China, y una en Brasil, Rusia y Sudáfrica. A abril de 2019 llevaba aprobadas 35 operaciones por un total de US\$ 9.740,8 millones¹⁶, en su amplia mayoría (85%) con garantía soberana y más de la mitad destinadas a transporte (29%) y energía (26%). También es interesante ver la concentración por país de los proyectos: China (34%), India (32%), Rusia (18%), Brasil (8%) e India (8%)¹⁷, aunque su

¹⁵ NDB, Presentación para Inversores (junio de 2019).

¹⁶ NDB, Presentación para Inversores (junio de 2019).

¹⁷ Ver lista de proyectos: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>.

Convenio prevé un límite al uso de una “cantidad desproporcionada” de sus recursos en beneficio de algún miembro en particular. La dinámica prestataria reciente, si bien aún acotada temporalmente, plantea algunas tensiones con el diseño del Banco. Como sostiene Juncal (2018), más allá de su diseño equilibrado, la dinámica prestable muestra que se van “reproduciendo las asimetrías que se observan en la incidencia económica y política de estos mismos países a nivel global, y al interior del bloque, en particular” (p.115).

También con un nuevo enfoque en sus documentos estratégicos establece que “los proyectos serán más exitosos cuando los países prestatarios estén a cargo de su propia ruta de desarrollo”. Esto se traduce, por ejemplo, en que reconoce la necesidad de dar prioridad de los sistemas nacionales vinculados a salvaguardas y requisitos fiduciarios, reducir las misiones y los empleados nacionales, y minimizar los tiempos de negociación -propone un máximo de seis meses para aprobar cada operación-, entre otras. Otorga un fuerte poder a su administración, lo cual explicaría la distribución equitativa de fundadores en las principales posiciones y la menor necesidad de contar con un Directorio Ejecutivo residente. Finalmente, en su operatoria sostiene un fuerte principio de complementación con otras agencias y organismos de financiamiento, que aún no ha sido activado.

Siguiendo con la caracterización de su dependencia de recursos, en agosto de 2018 la calificadora Standard and Poor’s (S&P) asignó al NDB una calificación crediticia de emisor de AA+ (similar a la calificación de Fitch) con una perspectiva estable. Esta nota refleja su sólida capitalización, apoyo de los accionistas, y políticas de gestión de riesgos, así como su amplia liquidez (perfiles de negocios fuerte y financiero extremadamente fuerte). S&P (2018) consideró que este Banco “se establecerá como un catalizador para reducir los déficits de infraestructura que enfrentan sus miembros de BRICS” (p.2). Esta calificación, un punto por debajo que la más frecuentemente asignada a los BMDs tradicionales y, como veremos, también a su par AIIB (AAA), se debe a varios factores, que la calificadora denomina “riesgo de agencia”. Dicho riesgo reside en el posible conflicto de intereses por el hecho de que los miembros elegibles para préstamos posean todas las acciones con derecho a voto, aunque también S&P destaca el hecho de que ningún miembro tenga poder de veto y su requisito de mayoría especial para decisiones importantes. Adicionalmente la agencia destaca que el NDB está expuesto a un alto grado de riesgo de concentración dado su rango limitado de operaciones, aunque también admite que ello se ve contrarrestado por la calificación de estos países (promedio de BBB-), mayor que muchos de los prestatarios de otros BMDs. El Banco identifica en su

estrategia mitigar el riesgo de cartera a través de priorizar los préstamos soberanos y de una evaluación muy minuciosa de las operaciones al sector no soberano.

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB)

El AIIB surge también en el contexto de las transformaciones globales reseñadas más arriba, sobre todo la consolidación de China como potencia mundial, su creciente influencia global y la necesidad de aumentar la inversión en infraestructura en la región de Asia-Pacífico. A iniciativa de China, y en el marco del Memorando de Entendimiento firmado por 21 países en octubre de 2014, sus principales antecedentes fueron la Organización de Cooperación de Shanghai (en 2001, con Rusia y los países de Asia Central, presentada a veces como contrapeso de China a la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y la iniciativa madre “*One Belt, One Road*” (o Ruta de la Seda del siglo XXI)¹⁸. Como señalamos, refleja la necesidad de complementar la inversión para el desarrollo en infraestructura en la región que ya realizan otros bancos como el BIRF y el BASD, una brecha calculada en torno a los US\$ 26.000 millones hacia 2030¹⁹. Su misión es ayudar a estimular el crecimiento y mejorar el acceso a los servicios básicos, fomentando la interconexión y el desarrollo económico de la región Asia-Pacífico mediante el financiamiento de avances en infraestructura y otros sectores productivos. El AIIB abrió sus puertas en enero de 2016, luego de un proceso participativo de 15 meses. Trabaja bajo cuatro principios fundamentales: apertura, transparencia, independencia y rendición de cuentas, estableciendo un modo de funcionamiento “*Lean, Clean and Green*” (austero, transparente y sustentable). Su documento fundacional no menciona en forma explícita la necesidad de revisar el actual esquema de instituciones financieras internacionales. Establece que se sostiene sobre las lecciones de los BMDs y la banca privada, pero que viene a atender y complementar las necesidades de financiamiento existentes en la

¹⁸ Presentada en el 2013 por el presidente de China, el proyecto impulsa el desarrollo de dos redes de interconexión, una terrestre y otra marítima, conectando China con toda Asia, Europa y África a través de seis corredores principales. A precios actuales, esta iniciativa es del volumen de doce planes Marshall (Baumann, 2017).

¹⁹ El AIIB, en su plan de negocios de 2017, estima que, en el período 2015-2030, la región tendrá un déficit de US\$ 21 billones en la demanda de infraestructura de la región, proyectada en US\$ 40 billones. S&P (2019) menciona que se necesitan US\$22,5 billones para los próximos 15 años.

región aportando a la vez un balance adicional a la coordinación global entre los países asiáticos y el resto del mundo.

El Convenio Constitutivo del AIIB entró en vigor en diciembre de 2015 luego de recibir las ratificaciones de diez Estados miembro y con un total del 50% de las suscripciones iniciales del capital autorizado. Al igual que el NDB, su sede también fue fijada en Shanghái, China. Como objetivos establece “fomentar el desarrollo económico sostenible, crear riqueza y mejorar la conectividad en Asia invirtiendo en infraestructura y otros sectores productivos” y “promover la cooperación y la asociación regionales para abordar los desafíos del desarrollo trabajando en estrecha colaboración con otras instituciones multilaterales y bilaterales”. Prevé otorgar préstamos, inversiones, garantías, y otros instrumentos con recursos del capital ordinario y fondos especiales, para el financiamiento de infraestructura en la región promoviendo su desarrollo armónico y contemplando especialmente a los países de menor desarrollo relativo. Esa función se complementa con un fuerte llamado a promover y complementar la inversión privada como funciones del Banco. Tiene un amplio espectro de destinatarios, abarcando tanto países miembro como cualquier agencia o subdivisión política del mismo, entidad o empresa y agencias u organizaciones internacionales, entre otros, que operen o impacten en la región. También puede, excepcionalmente y bajo una mayoría especial, aprobar operaciones en países no contempladas en las figuras antes mencionadas.

En cuanto a su legitimidad representativa, con 50 países miembros fundadores su membresía está abierta a los miembros del BIRF o del BASD. Su poder de voto se establece por una combinación de tres tipos de votos: básicos, accionarios y fundadores, lo que en principio da una leve ventaja a los fundadores que se irá diluyendo en futuras capitalizaciones. Actualmente 97 países han sido aceptados como miembros, de los cuales 44 son regionales, 26 no regionales y más de 27 se encuentran en proceso de ingreso²⁰, entre los cuales no figuran ni Estados Unidos ni Japón. Los miembros regionales cuentan (a abril 2019) con una amplia mayoría (76,6%) del poder de voto total, donde China (30,9%), India (8,7%) y Rusia (6,8%) concentran más del 45%, seguidos por Corea del Sur, Australia (ambos con 3,8% cada uno) e Indonesia (3,2%). Dentro de los miembros no regionales,

²⁰ Seis regionales y 21 no regionales, de los cuales tres serían fundadores: un regional y dos no regionales: Brasil y Sudáfrica. El poder de voto de cada miembro se calcula como la suma de la distribución igualitaria entre todos los miembros del 12% de los votos básicos, las acciones del capital del Banco que cada miembro posee y los votos por Miembro Fundador (600).

Alemania encabeza el poder de voto (4,7% del total), seguido por Francia, Reino Unido e Italia (3,5%, 3,2% y 2,7%, respectivamente)²¹. Si bien los países fuera de la región pueden convertirse en miembros, se establece que su participación no aminore el poder de voto de los regionales por debajo del 75%. Es entonces una regla poco restrictiva, donde no hay vetos constitutivos, sumado a que China se comprometió a reducir su participación, inicialmente dominante y con poder de veto de facto, para permitir el ingreso de nuevos miembros (Humphrey, 2015a).

En términos de la categorización prestatarios/no prestatarios, los asiáticos (regionales) son los destinatarios naturales del financiamiento pero el objeto del Banco está definido de manera menos restrictiva. Como ya señalamos el AIIB posibilita el financiamiento a otros miembros o entidades por fuera de estos países. Es decir, en rigor cualquier país miembro puede solicitar financiamiento, pero siempre que el proyecto genere un claro beneficio a dicha región y por hasta un 15% de su capacidad prestable. Esto, junto con la ausencia de restricciones en torno al origen nacional-miembro como criterio aplicado a las adquisiciones y licitaciones del Banco, constituye un aspecto claramente disruptivo de apertura de este Banco.

La estructura de gobierno del AIIB reconoce a la Asamblea de Gobernadores como máximo órgano político e identifica un Directorio Ejecutivo no residente que por el momento tiene 12 sillas, nueve regionales y tres no regionales, con China ocupando la única para un solo país, aunque junto con Hong Kong. Para decisiones estratégicas el sistema supone una mayoría especial para la Asamblea de Gobernadores -mayoría de Gobernadores que represente al menos la mayoría del total de los votos de los miembros-, y una supermayoría: dos tercios del número total de Gobernadores representando al menos tres cuartos del total de votos de los miembros. En el caso del Directorio Ejecutivo se establecen mayorías de tres cuartas partes de los votos de los miembros para decisiones de política operativa y financiera. Así, la predominancia de la propiedad de los países miembro regionales se vería mitigada por la supermayoría requerida para algunas decisiones estratégicas. Sin embargo, en tanto China no reduzca su participación actual del 30%, este requisito no tiene demasiada efectividad ya que ejerce poder de veto. Esto se completa con la figura de un presidente para la gestión y dirección cotidiana del organismo, elegido por los Gobernadores en base a su condición de nativo de país miembro regional y méritos profesionales, y un conjunto de funcionarios que se eligen

²¹ Datos al 19 de abril de 2019.

priorizando criterios de *expertise* profesional. El presidente, que ocupa su cargo por cinco años, y puede ser reelecto, fue inicialmente asignado a China²² y es secundado por cinco vicepresidentes, actualmente a cargo de nacionales del Reino Unido (Secretario Corporativo), Francia (Director Financiero), India (Jefe de Inversiones), Alemania (Políticas y Estrategia), e Indonesia (Oficial Principal de Administración).

Desde el punto de vista de su dependencia de recursos, el AIIB tiene un capital autorizado de US\$ 100.000 millones, uno de los mayores entre los BMDs, equivalente al 70% del que cuenta el BASD (US\$ 148.000 millones) y poco menos del 50% del del BIRF (US\$ 274.700 millones). De ese capital, en su mayoría en proceso de suscripción, un 20% es aportado en efectivo y el resto forma parte del capital exigible. Dicho capital, así como la proporción entre efectivo y exigible, podrán ser aumentados por la Junta de Gobernadores por supermayoría²³. A febrero de 2019, S&P (2019) observaba que los pagos fueron hechos en tiempo y forma, con US\$ 12.800 millones recibidos a septiembre de 2018 y un 96% anticipados para 2020, lo cual permitiría que el AIIB se convierta en uno de los BMDs más grandes del mundo.

Ofrece financiamiento soberano y no soberano para proyectos en energía, transporte y telecomunicaciones, infraestructura rural y desarrollo agrícola, abastecimiento de agua y saneamiento, protección ambiental, desarrollo urbano y logística. Durante 2016 aprobó nueve proyectos por un total de US\$ 1.730 millones, y luego se decidió priorizar tres áreas de acuerdo a la demanda de los miembros prestatarios: infraestructura sostenible, conectividad entre países, y movilización del capital privado. Actualmente (mayo de 2019), el AIIB tiene aprobados más de 39 proyectos por alrededor de US\$ 7.900 millones. Respecto de su distribución geográfica, India concentra el 28% de las operaciones, seguida por Indonesia, Turquía y Azerbaiyán con alrededor del 10% cada uno. Cabe destacar que Egipto, miembro extrarregional, ocupa el quinto lugar con un 6,5% de participación en las operaciones aprobadas -uno en el sector de energía en 2017 y el otro en agua en 2018-, reflejando el compromiso del Banco de financiar también a no regionales. Para 2020 el AIIB espera tener proyectos activos en 24 países. De los 32 proyectos aprobados a noviembre de 2018, 21 -más del 53% del monto aprobado- fueron cofinanciados, en su mayoría con el Grupo

²² Jin Liqun, ex Secretario General del primer banco de inversión chino, *China International Capital Corporation Limited*.

²³ El AIIB muestra un rasgo solidario en tanto prevé un régimen especial para la incorporación de países menos desarrollados y permite su pago en más cuotas y/o en moneda nacional.

BM y el Banco de Inversiones Europeo, en clara dinámica de la política clave de complementación del organismo²⁴.

Finalmente, las principales calificadoras de riesgo (S&P, Moody's y Fitch) evaluaron el riesgo crediticio del AIIB como AAA. S&P (2019) considera que el banco ha avanzado en el desarrollo de su capacidad operativa y aumentando sus compromisos de préstamos a la región. En su evaluación considera, entre otras cuestiones, la necesidad de hacer mayores esfuerzos en aumentar sus operaciones sin cofinanciamiento para permitirle posicionarse como financiador clave de la región, aunque también resalta el hecho de que se beneficia de US\$10.000 millones de capital exigible proveniente de accionistas AAA. Cabe destacar que el Banco aún no ha realizado emisiones, sólo ha avanzado aprobando, en diciembre de 2018, el programa *Euro Commercial Paper*, que lo faculta a emitir un monto total de US\$ 5.000 millones²⁵.

Hacia un perfil de la nueva banca multilateral: lo nuevo, lo viejo, lo distinto

De la descripción anterior puede afirmarse que estas iniciativas se enmarcan en diagnósticos y objetivos análogos pero responden a motivaciones diferenciales que se expresan en arreglos institucionales disímiles, abonando la idea del predominio de una lógica de “incoherencia productiva” en el desarrollo de estos nuevos entramados de la arquitectura financiera multilateral (Grabel, 2012, Xu y Carey, 2015, Wang, 2019). Esto resulta de especial relevancia para ajustar la caracterización anterior y observar si corresponden a la misma *especie*, tanto entre sí como respecto de los BMDs tradicionales. Previo a ello, en el cuadro 2 se recuperan sintéticamente las variables analizadas en la sección anterior para los dos bancos.

Como una marca de su distanciamiento crítico al modelo de Bretton Woods, y en la línea de romper con la lógica Norte-Sur de “donante-receptor”, ninguno de los dos organismos estudiados establece poderes de veto constitutivos para algún país individualmente, resguardando también un mayor poder de decisión para los miembros regionales. Esta ruptura también

²⁴ Ver Informes anuales y presentación para inversores. Para un detalle de cada operación ver lista de proyectos en <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>.

²⁵ Presentación para inversores (abril de 2019).

se ve reflejada en cierta flexibilidad del acceso al financiamiento para miembros extrarregionales (y excepcionalmente a otras categorías de países), así como otras aperturas operativas (e.g., la apertura licitaciones en el AIIB). Sin embargo, en términos constitutivos ambos bancos atan la gobernanza al capital aportado, en una clara continuidad (como señala Humphrey, 2015a) con el modelo de BMDs tradicionales. Así, el NBD tuvo que forzar una capitalización equitativa para ganar volumen sin quedar subsumido a una mayoría accionaria china. Su posterior crecimiento quedará atado a seguir sosteniendo ese esfuerzo o a reducir este espíritu cooperativo.

Hay otros elementos que debilitan también esa gobernanza más consensual y cooperativa. Como elemento simbólico, por ejemplo, resalta el hecho de que ambos BRDs tengan sede en Shanghái. También el efectivo y claro rol de China en ambas instituciones como principal economía y del activo impulso para el caso del AIIB, que se traduce en un capital que hecho le da poder de veto. Este constituye sin dudas uno de los puntos de mayor tensión en el devenir de estos bancos: un rol de liderazgo y la excepcionalidad en China frente a sus pares, que no se traduce en su diseño institucional pero que sí se manifiesta en su dinámica actual.

De esta manera, podemos decir que estos dos bancos se diferencian en un continuo que va desde una forma más abierta y “capital dependiente” de la membresía a los poderes de voto -es decir, más cercana a los BMDs tradicionales- a otra más restrictiva y cualitativa. Así, el NDB plantea una membresía de este segundo tipo al igualar el aporte de capital inicial, a lo que se suma un fuerte resguardo constitutivo del poder institucional de los países fundadores, reservándose una mayoría accionaria del 55%, independientemente de los potenciales miembros que puedan incorporarse. En el caso del AIIB, si bien otorga el plus accionario a los fundadores y establece mayorías especiales para decisiones estratégicas, ha abierto (efectivamente) la participación a un conjunto más amplio de miembros, que fueron aumentando en forma sostenida, casi duplicando actualmente a los fundadores. Como destaca Humphrey (2015a), si bien atraer a tantos países fundadores. Como destaca Humphrey (2015a), si bien atraer a tantos países con intereses contrastantes podría dificultar el proceso de negociación de estatutos y políticas básicas, la política de mayorías especiales en el Directorio Ejecutivo y el actual veto efectivo de China han resguardado amplios márgenes de maniobra a los miembros regionales.

Cuadro 2. Indicadores de legitimidad representativa y dependencia de recursos

Indicador	NDB	AIIB
Membresía	<ul style="list-style-type: none"> - Abierta miembros ONU - 5 miembros actuales (todos fundadores) - Regionales y no regionales - Representación sobre capital (hoy equitativa por capitalización) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abierta a miembros BIRF y BAsD - 97 miembros actuales (50 países miembro fundadores) - Regionales y no regionales - Representación sobre capital
Poder de voto, poder de veto y mayorías	<ul style="list-style-type: none"> - Sin poder de veto de un único país - Voto proporcional al capital, pero hoy equitativo de hecho - Piso del 55% para los 5 fundadores; máximos del 7% para un único país no fundador y 20% total para no prestatarios - Mayorías exigentes: 4/5 de miembros para decisiones estratégicas. Mayores consensos en DE y AG 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin poder de veto de un único país según diseño, pero hoy efectivo (China) - Proporcional al capital: primacía de proporcionalidad al capital: votos básicos + votos accionarios + votos fundadores - Piso de 75% para miembros regionales - Supermayoría acotada y mayorías especiales acotadas en AG - El DE no plantea mayorías especiales.
Instancias de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Asamblea de Gobernadores - Directorio Ejecutivo (no residente): 5 sillas fundadores (puede ampliarse a 10) - Presidente nativo miembro fundador y vicepresidentes con distribución equitativa por país fundador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asamblea de Gobernadores - Directorio Ejecutivo (no residente): 12 sillas (9 regionales y 3 no regionales) - Presidente nativo regional. No hay condicionantes para otros cargos
Capital suscripto inicial	US\$ 50.000 millones, 20% en efectivo	US\$ 100.000 millones, 20% en efectivo
Otras fuentes de financiamiento (dato más reciente a junio de 2019)	<ul style="list-style-type: none"> - Calificación AA+ por “riesgo de agencia” (S&P/Fitch) - Emisiones en mercado chino (bonos verdes y bonos panda) e instrumentos negociables 	<ul style="list-style-type: none"> - Calificación AAA (S&P /Fitch y Moody’s) - No ha realizado aún emisiones
Programación operaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Amplitud de beneficiarios: países miembro en desarrollo, acceso muy limitado para otros - Evitar una asignación desproporcionada por país, pero hoy cartera concentrada en China (34%), India (32%), Rusia (18%), Brasil (8%), India (8%) <p>A abril de 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 35 operaciones aprobadas (US\$ 9.740,8 millones) - 85% soberanas para transporte (29%) y energía (26%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Amplitud de beneficiarios: países miembro regionales, acceso menos limitado a no regionales en desarrollo u otros prestatarios - Límites: hasta 15% para proyectos en no regionales <p>A mayo de 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 39 proyectos aprobados (US\$ 7.900 millones) - Energía (34%), Transporte (23%), Agua y Saneamiento (16%) - India (28%), Indonesia (12%), Turquía (10%), Azerbaiyán (8%), Egipto (no regional: 6%)

Fuente: elaboración propia. DE: Directorio Ejecutivo; AG: Asamblea de Gobernadores.

En relación a su estructura organizacional, las dos instituciones reproducen la gobernanza de los BMDs tradicionales con representantes de los gobiernos tanto en Gobernadores como en Directorios Ejecutivos y una instancia de dirección y administración técnica. Sin embargo, emergen algunas diferencias en especial en las instancias de Directorio y de Administración. Ambos mantienen principios de simplificación y ejecutividad: Directorios Ejecutivos no residentes, *staff* reducidos, y simplificación de procedimientos, usos de sistemas nacionales, entre otros, con una lógica más orientada al prestatario. Su raíz está en la fuerte crítica a la lentitud, excesivo formalismo, marañas procedimentales, entre otras deficiencias percibidas como clientes de los BMDs tradicionales. En relación a los Directorios, esto supone no sólo menores costos y una aprobación más rápida de operaciones, sino también evitar cierto desdibujamiento de la división entre los dueños (países) y los empleados del banco que a veces ocurre cuando los directores son empleados (y trabajan en la sede) del mismo. En los Directorios no residentes esto es menos probable ya que se trata de funcionarios de cada país que tienen una relación -y *accountability*-directa con sus gobiernos²⁶. En el caso del NDB también observamos una combinación de criterios técnicos y políticos al plantear en su alta gerencia una distribución equitativa de los cargos entre países fundadores, como otro signo del resguardo de su poder institucional.

Respecto de la dimensión operativa, ambos bancos muestran, como dijimos, un principio de ruptura de la relación *donante-receptor*, mucho más presente en los BMDs tradicionales. Esto se observa en su política prestable que, si bien no deja de ser focalizada, permite exceder sus límites tanto en el país beneficiario como en distintos sectores. También observamos un objetivo de simplificación de los requisitos y procesos en pos de acelerar los tiempos de aprobación de los préstamos, así como la preeminencia de los sistemas nacionales. Ser un banco de y para los países en desarrollo es un principio claro de ambas instituciones.

En relación al volumen prestable ambos alcanzaron a la fecha un número y volumen similar de operaciones aprobadas. Considerando que el NDB es la mitad del AIIB, y que el primero tiene aún más aprobaciones que el segundo, observamos una mayor ejecutividad por su reducida membresía, la consecuente mayor concentración de sus operaciones, y el predominio de operaciones soberanas con una alta participación en moneda local. La

²⁶ Al respecto, S&P (2018) considera que esta característica podría llegar a socavar, en algunas casos, su supervisión o toma de decisiones de manera significativa, aunque no sea el caso de los dos bancos estudiados aquí.

concentración de las aprobaciones en China e India es una muestra de los límites del principio igualador del NDB. Finalmente, en ambos organismos aparece explícita y clara una orientación hacia el cofinanciamiento que se expresa en sus documentos estratégicos y en los múltiples acuerdos firmados con otros bancos (ver Andronova y Shelepov, 2018) pero que hasta ahora sólo se verifica en las operaciones del AIIB.

En la estrategia financiera se encuentran también similitudes entre sí y con la banca tradicional, ya que ambos mantienen la estructura de bancos que buscan movilizar recursos del sector privado a través del capital exigible. Dada su reciente fundación, ambos mantienen una alta proporción de capital en efectivo (20%). Como mencionamos, la importancia del acceso a los mercados marca una ventaja para el AIIB que se tradujo en una calificación AAA. La menor calificación del NDB, por su parte, responde tanto a las diferencias ya señaladas en su diseño como a su mayor concentración de cartera y mayor dependencia de pocos aportantes de capital. Atentos a esta debilidad observamos en el NDB algunos principios diferenciales que apuntan a una idea más ambiciosa, como desarrollar los mercados de capitales de los países miembro, especialmente del mercado chino, principal fuente de emisiones del Banco por el momento, y la participación del financiamiento en moneda local como mecanismo compensador. El rol diferencial de China en uno y otro expresa, como analiza Wang (2019), los múltiples intereses y objetivos chinos en esta reconfiguración de la arquitectura financiera global.

Conclusiones

En este trabajo se caracteriza el surgimiento de dos nuevos bancos multilaterales de desarrollo (NDB y AIIB), se revisan sus características constitutivas respecto de su legitimidad representativa (estructura de gobernanza) y dependencia de recursos (estrategia financiera), y se identifican sus similitudes y diferencias, entre sí y respecto de los BMDs tradicionales.

El surgimiento de estos dos nuevos grandes BMDs analizados ocurre en el marco de un conjunto de demandas de un grupo de países en desarrollo fortalecido, con China como principal exponente. Estos combinan mayores demandas de financiamiento, en especial para infraestructura, y espacios de decisión que les permitieran actualizar la dinámica de los BMDs tradicionales al nuevo escenario. La experiencia de estos países en esos bancos, así como los límites que mostraron para esa demanda de apertura

tanto en la toma de decisiones como en su capacidad prestable, moldearon la forma que adquirieron estas iniciativas. Como principal conclusión, observamos que se trata de organizaciones que muestran rupturas y continuidades con la banca tradicional, así como similitudes y diferencias entre sí en su propia lógica de complementación con el orden vigente. Esa propiedad apoya la mencionada caracterización de incoherencia institucional de esta nueva arquitectura financiera internacional.

En relación a las rupturas y continuidades con la banca tradicional, observamos que ambos BMDs adoptan un modelo organizacional sobre la base del aprendizaje de sus mejores prácticas y una lógica de complementación. Las principales diferencias se encuentran en torno al modelo de toma de decisiones más consensuadas sin establecer poder de veto para ningún país individualmente, aunque, como vimos, habrá que aguardar la compleción del proceso de incorporación de los nuevos miembros del AIIB para poder evaluar en qué medida China cumplirá con su compromiso de diluir el suyo, que actualmente tiene de facto. El AIIB supone así mayorías amplias -al menos en sus estatutos-, mientras que el NDB plantea el predominio de los fundadores. En ambos casos predomina el poder de los países en desarrollo en la toma de decisiones operativas y estratégicas.

En esta misma dimensión de legitimidad representativa, una de las diferencias notables respecto de los bancos tradicionales es la elección de Directorios Ejecutivos no residentes y el establecimiento de su sede en un país prestatario, así como de estructuras administrativas más acotadas y flexibles. El primer rasgo es un elemento a destacar no sólo como ahorro de recursos sino en tanto redundante en una mayor cercanía de los directores con sus gobiernos y en una división más clara entre los dueños y la administración del banco. Esto, junto con una fuerte preocupación por procesos ágiles y orientados al cliente, constituye una ruptura, y ya las primeras aprobaciones de ambos bancos han mostrado una importante celeridad y simplificación. Sobre este último aspecto, el estudio de las políticas operativas de estos bancos constituye una línea de indagación a futuro, luego de transcurridos los primeros ciclos de proyectos.

Es en su dependencia de recursos donde observamos más continuidades con la banca tradicional, en la medida que el apalancamiento necesario en ambos bancos exige la obtención de recursos en el mercado, incorporando una restricción de capital y las tensiones de la banca de desarrollo tradicional. Entendemos que la forma en la que estos nuevos BMDs aborden dicha tensión será clave para consolidar y/o ampliar su componente de ruptura con los tradicionales. El AIIB adopta un modelo más clásico de membresía atada al capital, donde China ha sido el principal aportante, y una clara

preocupación por mantener altos niveles de movilización de recursos en el marco de la solidez financiera, mientras que el NDB, con su diseño más rupturista los busca a través del mercado chino de crédito. En este último, su menor calificación de riesgo crediticio obedece principalmente al mayor riesgo de concentración y posible conflicto de intereses del NDB, con -al menos actualmente- sólo cinco miembros, la restricción consecuente es *fácilmente* solucionable con capitalizaciones regulares del organismo, a pesar de que ello podría arriesgar el equilibrio de gobernanza actual de los cinco fundadores. Estas tensiones y respuestas en la dependencia de recursos muestran la relevancia de la liquidez de China, su potencial alivio a la restricción de capital que impera en los BMDs tradicionales y sus efectos. En este sentido, consideramos que es posible que estas nuevas iniciativas, que comenzaron con una fuerza política y económica diferente a la de los bancos tradicionales, reconfiguren la tensión entre solidez financiera y mandato de desarrollo de la banca tradicional.

Lista de referencias

- Andronova I. y Shelepov A. (2018). Engagement between the New Development Bank and Other Development Banks: A Formal Basis for Future Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 1, 99-113. Recuperado de <https://iorj.hse.ru/data/2018/05/23/1149409492/Engagement%20between%20the%20New%20Development%20B..al%20Basis%20for%20Future%20Cooperation.pdf>.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2018): Convenio Constitutivo. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf.
- Asian Infrastructure Investment Bank (S/A): Estados financieros. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/index.html#statement>.
- Asian Infrastructure Investment Bank (S/A): Lista de Proyectos. <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2017): Plan de negocios. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/business-plan-2017/aiib-2017-business-plan-and-budget.pdf.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2019): Presentación Inversionistas. https://www.aiib.org/en/treasury/_common/_download/Investor_Presentation.pdf.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2016): Reglamento. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/by-laws-of-the-asian/basic_document_by_laws_of_aiib.pdf.
- Babb, S., y Chorev, N. (2016). International organizations: loose and tight coupling in the development regime. *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102.

- Baumann, R. (2017). Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas? *Revista de Economía Política*, 37(2), 287-303. Recuperado de <http://www.rep.org.br/PDF/147-2.PDF>.
- BRICS (2012). *Declaración de Nueva Delhi*, marzo. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html>.
- Grabel, I. (2012). Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo. *Ola Financiera*, N° 13 y 14. Recuperado de http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/13/pdfs/GrabelOlaFinanciera13.pdf.
- Griffith-Jones, S., Griffith-Jones, D., y Hertova, D. (2008). Enhancing the role of regional development banks. *UN-G-24 Discussion Paper Series*. Recuperado de https://unctad.org/en/Docs/gdsmdpg2420081_en.pdf.
- Humphrey, C. (2015a). Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. *Shaping policy for development, ODI*, April. Recuperado de https://www.academia.edu/14934964/Developmental_Revolution_or_Bretton_Woods_Revisited_The_Prospects_of_the_BRICS_New_Development_Bank_and_the_Asian_Infrastructure_Investment_Bank.
- Humphrey, C. (2015b). The Invisible Hand: Financial Pressure and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks. *The Journal of Development Studies*, 52(1), 1-21. doi:10.1080/00220388.2015.1075978.
- Humphrey, C., Griffith-Jones, S., Xu, J., Carey, R. y Prizzon, A. (2015). *Multilateral development banks in the 21st century. Three Perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank*. London: ODI Discussion Paper. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10097.pdf>.
- Juncal, S. (2018). El bloque BRICS: ¿Instrumento para el desarrollo de los países emergentes? *Revista de Economía Crítica*, n°25, primer semestre, 105-120. Recuperado de <https://docplayer.es/89104584-El-bloque-brics-instrumento-para-el-desarrollo-de-los-paises-emergentes-brics-a-development-instrument-for-the-emergent-countries.html>.
- Kellerman, M. (2019). The proliferation of multilateral development banks. *The Review of International Organizations*, 14(1), 107-145. Recuperado de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11558-018-9302-y.pdf>.
- Larionova, M. y Shelepov, A. (2016). Potential Role of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank in the Global Financial System. December 31. *Herald of PFUR, International Relations, Vol 16, No 4*.
- NDB (22 mayo de 2018). NDB President meets Brazil's Minister of Foreign Relations in Shanghai. https://www.ndb.int/press_release/ndb-president-meets-brazils-minister-foreign-relations-shanghai/.
- New Development Bank (S/A): Documentos de política. <https://www.ndb.int/data-and-documents/ndb-core-documents/>.
- New Development Bank (S/A): Estados financieros. <https://www.ndb.int/data-and-documents/financial-statements/financial-statements-ndb/>.
- New Development Bank (2016): Estrategia General del NDB 2017–2021. <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>.
- New Development Bank (S/A): Lista de Proyectos. <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>.
- New Development Bank (2019): Presentación para Inversores. <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/06/General-IP-NEW-20190610.pdf>

- Park, S. y Strand, J. R. (2016). Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks. En S. Park y J. R. Strand (Eds.), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks* (pp. 3-20). London-New York: Routledge.
- Reisen, H. (2015). Alternative multilateral development banks and global financial governance. *International Organisations Research Journal*, 10(2), 106-118. Recuperado de <https://www.hse.ru/data/2015/10/07/1077707870/Reisen%20H..pdf>.
- Rodríguez López, M. C. y Rodríguez Gámez, L. I. (2015). La nueva arquitectura financiera regional para el financiamiento al desarrollo. En: S. Oswald, S. Eréndira y L.A. Medina García, *Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio*. México: Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional.
- Standard & Poor's (S&P, 2019). Asian Infrastructure Investment Bank 'AAA/A-1+' Ratings Affirmed on Criteria Revision; Outlook Remains Stable. *RatingsDirect*, Research Update, 15 de febrero. https://www.aiib.org/en/treasury/_common/_download/SPGlobalRatings_Feb_15_2019.pdf
- Standard & Poor's (S&P, 2018). New Development Bank Assigned AA+/A-1+' Ratings; Outlook Stable. *RatingsDirect*, Research Update, 29 de agosto. https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/08/RatingsDirect_ResearchUpdateNewDevelopmentBankAssignedAAA1RatingsOutlookStable_39685193_Aug-29-2018.pdf.
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. Recuperado de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53590.pdf>.
- Wang, H. (2017). New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Global Policy*, 8, 113-118. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12396>.
- Wang, H. (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change*, 50, 221-244. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12473>.
- Xu, J. y Carey, R. (2015). The economic and political geography behind China's emergence as an architect of the international development system. En C. Humphrey, S. Griffith-Jones, J. Xu, R. Carey, y A. Prizzon. *Multilateral development banks in the 21st century. Three Perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank*. London: ODI Discussion Paper.