UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Doctorado en Relaciones Internacionales

Tesis doctoral

Trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica: los casos de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA (1970-2020)

AUTORA:
Mg. Camila Abbondanzieri

Abril de 2026

DIRECTORA: Dra. Gisela Pereyra Doval
CO-DIRECTORA: Dra. Carla Morasso

Resumen

La tesis analiza las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica tomando en consideración las experiencias de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA entre 1970 y 2020, con el propósito de explicar cómo y por qué estos organismos internacionales experimentaron procesos diferenciados de proyección, estabilidad y estancamiento. La investigación se inscribe en el campo de los estudios sobre cooperación y financiamiento para el desarrollo y se encuadra teóricamente en el Institucionalismo Histórico, un enfoque que permite comprender cómo las instituciones reconfiguran sus trayectorias en el tiempo y cómo elaboran respuestas frente a coyunturas críticas que abren o restringen posibilidades de cambio.

Se analizan específicamente los casos de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA a partir de cuatro dimensiones que estructuran sus desempeños: marco institucional, gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y política institucional internacional. La metodología adoptada combina un diseño de estudio de casos múltiples con un análisis histórico-institucional de largo plazo, sustentado en fuentes documentales primarias como convenios constitutivos, informes institucionales, discursos oficiales; y secundarias provenientes de literatura académica y técnica sobre bancos de desarrollo y regionalismos.

Como hipótesis, se postula que las trayectorias institucionales divergentes de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020, expresadas en patrones de proyección, estabilidad y estancamiento, se configuraron a partir de la interacción entre tres niveles de factores: sistémicos derivados de la evolución del Complejo de Regímenes de Financiamiento del Desarrollo; regionales vinculados a los sucesivos ciclos de Regionalismo sudamericano; y de agencia resultantes de las respuestas institucionales que cada banco regional de desarrollo desplegó frente a estos condicionantes. La combinación específica de marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales afectó, de manera habilitante o limitante, el desempeño de las unidades analizadas.

Esta investigación busca aportar a la comprensión profunda de las dinámicas institucionales que caracterizan al entramado de bancos regionales de desarrollo en Sudamérica, a partir de un enfoque institucional y longitudinal que articula perspectivas estructurales, ideacionales y políticas. Al observar cómo interactúan las reglas, decisiones y capacidades de cada caso en contextos históricos concretos, el estudio permite identificar patrones comunes, divergencias significativas y oportunidades para repensar el papel de estas instituciones frente a los desafíos actuales del desarrollo regional.

Abstract

This thesis analyzes the institutional trajectories of regional development banks in South America taking into consideration CAF, FONPLATA y the Banco del ALBA experiences between 1970 and 2020, with the aim of explaining how and why these international organizations experienced differentiated processes of projection, stability, and stagnation. The research is situated within the field of international cooperation and development finance studies and is theoretically grounded in Historical Institutionalism, an approach that enables an understanding of how institutions reshape their trajectories over time and how they craft responses to critical junctures that open or constrain avenues for change.

Specifically, the cases of CAF, FONPLATA, and the Banco del ALBA are examined across four dimensions that structure their performance: institutional framework, corporate governance, operational cycle, and international institutional policy. The methodological approach combines a multi-case study design with a long-term historical–institutional analysis, drawing upon primary documentary sources as founding agreements, institutional reports, official speeches; and secondary sources as academic and technical literature on development banks and regionalisms.

The hypothesis advanced is that the divergent institutional trajectories of South American regional development banks between 1970 and 2020, expressed in patterns of projection, stability, and stagnation, were shaped by the interaction of three levels of factors: systemic factors derived from the evolution of the Regime Complex of Development Finance; regional factors linked to successive cycles of South American Regionalism; and agency-related factors stemming from the institutional responses each bank deployed in the face of these conditions. The specific combination of institutional frameworks, corporate governance models, operational cycles, and international institutional policies shaped, in enabling or constraining ways, the performance of the organizations under study.

This research seeks to contribute to a deeper understanding of the institutional dynamics that characterize the network of regional development banks in South America, through an institutional and longitudinal approach that articulates structural, ideational, and political perspectives. By examining how rules, decisions, and institutional capacities interact in concrete historical contexts, the study identifies common patterns, significant divergences, and opportunities to rethink the role of these institutions in addressing current challenges to regional development.

Agradecimientos

A todo/as los/as que me acompañaron en este recorrido.

A mi familia y amigas/os. Gracias por escucharme, animarme e impulsarme a ir más allá en los momentos más amenos, pero sobre todo en los más desafiantes.

A todas las personas que conocí gracias a esta investigación. Gracias por regalarme cientos de intercambios, miles de preguntas y millones de posibles e improbables respuestas.

A mis directoras, Gisela Pereyra Doval y Carla Morasso. Gracias por la confianza, la paciencia y el acompañamiento.

A todo el equipo docente y autoridades de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Índice

Introducción 8

Primera Parte
Fundamentos teóricos y condicionantes de las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica 18

Capítulo 1. Fundamentos teórico-metodológicos 19

1.1 Aproximaciones al objeto de estudio 19

1.2 Marco teórico-conceptual 25

1.2.1 El Institucionalismo Histórico 25

1.2.2 El CRFD como factor sistémico 28

1.2.3 Regionalismos como factor regional 30

1.2.3 Trayectorias institucionales como factor de agencia 32

1.4 Metodología 34

1.4.1 Estrategia de operacionalización 38

Capítulo 2. Entre lo sistémico y lo regional: factores condicionantes de los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica (1970–2020) 45

2.1 El CRFD como factor sistémico: conformación, coherencia y dinámicas institucionales 45

2.2 Los modelos de Regionalismos en Sudamérica como factor regional: ciclos históricos y transformaciones institucionales 49

2.2.1 El Regionalismo Cerrado (1950–1975): estructuras de integración económica y planificación estatal del desarrollo 50

2.2.2 El Regionalismo Abierto (1980–2000): liberalización económica y reconfiguración institucional del desarrollo 55

2.2.3 El Regionalismo Posneoliberal (2000–2015): Institucionalidad renovada y cooperación política 59

2.2.4 ¿Qué hay después del Regionalismo Posneoliberal? Tendencias emergentes y nuevas tensiones del CRFD 62

Capítulo 3. Los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica 65

3.1 Primera oleada de fundaciones (1950-1976) 68

3.2 Un período de reestructuraciones sustanciales y duraderas (1980-2000) 72

3.3 Segunda oleada de fundaciones (2000-2010) 76

3.4 Síntesis de los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica 79

Segunda Parte
Trayectorias institucionales y desempeño de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: CAF, FONPLATA y Banco del ALBA 81

Capítulo 4. La trayectoria institucional de CAF (1968-2020) 82

4.1 Marco institucional 84

4.2 Gobernanza corporativa 92

4.3 Ciclo de operaciones 104

4.4 Política institucional internacional 118

4.5 Un balance de la trayectoria institucional de CAF: flexibilidad, adaptabilidad y apropiación 124

Capítulo 5. La trayectoria institucional de FONPLATA (1974-2020) 128

5.1 Marco institucional 129

5.2 Gobernanza corporativa 140

5.3 Ciclo de operaciones 146

5.4 Política institucional internacional 158

5.5 Un balance de la trayectoria institucional de FONPLATA: del cálculo geopolítico a la estabilidad institucional 167

Capítulo 6. La trayectoria institucional del Banco del ALBA (2008-2020) 174

6.1 Marco institucional 176

6.2 Gobernanza Corporativa 184

6.3 Ciclo de operaciones 190

6.4 Política institucional internacional 198

6.5 Un balance de la trayectoria institucional del Banco del ALBA: de la propuesta de cooperación solidaria a la dependencia estructural 202

Conclusión 208

Referencias bibliográficas 220

Libros y capítulos de libro 220

Artículos científicos 229

Documentos oficiales 247

Banco del ALBA 247

CAF 247

FONPLATA 248

Discursos y comunicaciones oficiales 249

Otros 250

Prensa especializada y entrevistas 250

Policy Briefs, ponencias y trabajos presentados en Congresos 252

Tesis doctorales y de maestría 253

Siglas y Acrónimos..... 255
Anexos..... 257

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Variables, dimensiones e indicadores de la trayectoria institucional de los BRD 42
Cuadro 2. Objetivos de CAF según el Convenio Constitutivo de 1968 y su enmienda de 2005..... 91
Cuadro 3. Ampliaciones de la membresía de CAF (1990-2020)..... 96
Cuadro 4. Acciones de CAF en 2019..... 103
Cuadro 5. Aprobaciones y cartera por décadas de CAF (1970-2020)..... 111
Cuadro 6. Hubs regionales y representaciones oficiales de CAF..... 120
Cuadro 7. Etapas y variables de la trayectoria Institucional de CAF (1968-2020)..... 125
Cuadro 8. Dimensiones de la Cuenca del Plata..... 130
Cuadro 9. Transformación de la naturaleza y objetivos de FONPLATA..... 137
Cuadro 10. Estados Financieros de FONPLATA (2020)..... 142
Cuadro 11. Sectores financiados por FONPLATA..... 148
Cuadro 12. Transformación de beneficiarios de FONPLATA..... 150
Cuadro 13. Cantidad y monto de operaciones aprobadas de FONPLATA en dólares (1978-2020)..... 151
Cuadro 14. Cantidad y monto de cooperaciones técnicas de FONPLATA (1990-2020).... 153
Cuadro 15. Tipos de préstamos de FONPLATA..... 155
Cuadro 16. Etapas y variables de la trayectoria Institucional de FONPLATA (1974-2020) 168
Cuadro 17. Etapas y variables de la trayectoria Institucional del Banco del ALBA (2008-2020)..... 203

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Coherencia del CRFD…….39
Gráfico 2. Dimensiones de los Regionalismos……..40
Gráfico 3.Trayectoria Institucional de los bancos regionales de desarrollo..... 41
Gráfico 4. Fundaciones de bancos regionales de desarrollo en Sudamérica (1950-2020) .. 67
Gráfico 5. Total de aprobaciones de FONPLATA 1978-2020..... 156
Gráfico 6. Financiamiento por país del Banco del ALBA..... 192
Gráfico 7. Financiamiento reembolsables del Banco del ALBA..... 192

Introducción

Los organismos internacionales dedicados a la cooperación y el financiamiento para el desarrollo conforman un entramado diverso y heterogéneo de actores que han experimentado profundas transformaciones a lo largo del tiempo. A través de las décadas, estos organismos han desempeñado un papel fundamental en la configuración de agendas globales y regionales de desarrollo. Para ello, han articulado políticas con Estados, coordinado estrategias con organizaciones internacionales no gubernamentales, establecido vínculos con agencias calificadoras de riesgo y diseñado y evaluado proyectos en conjunto con organismos técnicos y centros de investigación (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen, 2003; Sotillo, 2011; Malacalza, 2020 A).

Históricamente, la institucionalización y creciente formalización de las relaciones entre estos actores comenzó a consolidarse tras la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, se fue moldeando progresivamente un Complejo de Regímenes de Financiamiento para el Desarrollo (CRFD), entendido como el campo específico de la agenda global en el que múltiples actores convergen en la asignación de recursos financieros y técnicos para implementar proyectos de desarrollo económico, social y de infraestructura, entre otras materias. Este campo se sustenta en un conjunto de normas y principios que orientan las conductas de sus miembros, generando expectativas compartidas respecto de los comportamientos que se reconocen como legítimos y compatibles con sus reglas y procedimientos (Park, 2021).

La transformación del CRFD ha respondido tanto a los cambios en la configuración del poder global como a dinámicas internas de sus propias instituciones y a las orientaciones político-económicas regionales que influyeron en su evolución (Tassara, 2012; Orellana, 2012; Malacalza, 2020 A). En este proceso, se han reconfigurado sus paradigmas dominantes, la relevancia de sus actores, los objetivos perseguidos y los instrumentos empleados para implementar esta modalidad de cooperación internacional. Dentro de este entramado, los bancos multilaterales de desarrollo han desempeñado un papel central al operar como vehículos fundamentales para canalizar recursos financieros y asistencia técnica hacia países de diversas regiones del mundo (Calvo Hornero, 2000; Sagasti & Prada, 2006; Culpeper et al., 2016; Xu et al., 2019).

Sintéticamente, los bancos multilaterales de desarrollo se definen como “intermediarios financieros internacionales que tienen el mandato de sus accionistas (países miembros) de

captar recursos a nivel internacional para luego volcarlos como préstamos, cooperaciones técnicas u otras herramientas financieras que contribuyan al cumplimiento del objetivo principal de estas instituciones, que es el desarrollo de los países en los cuales actúan" (Asinelli, 2021, p.46-47).

El proceso de institucionalización de las funciones y competencias de los bancos multilaterales de desarrollo en el sistema internacional comenzó a materializarse, concretamente, a partir de la Conferencia de Bretton Woods en 1944 (Kindleberger, 1951; Kellerman, 2018). En términos geopolíticos, el propósito de dicha conferencia consistió en articular "un acuerdo multilateral para gestionar la interdependencia entre países capitalistas desarrollados y en desarrollo" (Domínguez Martín, 2018, p.49), en el marco de un orden internacional bipolar en ciernes. Es precisamente en este contexto en el que se fundaron los bancos multilaterales de desarrollo paradigmáticos que expresaron, con el correr del tiempo, el patrón de vinculación Norte-Sur en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Tal patrón se puso en marcha en la práctica a partir del establecimiento de una arquitectura financiera internacional compuesta por un conjunto de instituciones, una serie de instrumentos políticos-financieros y una estructura de evaluación y monitoreo de los mismos conducida ideológicamente desde la perspectiva del liberalismo institucional y políticamente desde Estados Unidos nucleada en torno al Grupo Banco Mundial (GBM)[1] (Domínguez Martín, 2018; Fioretos & Heldt, 2019).

Con el transcurso del tiempo los bancos multilaterales de desarrollo fueron multiplicándose en distintas regiones del mundo (Engen & Prizzon, 2018), configurando dos grandes tendencias: una de continuidad, donde prevaleció la réplica de los diseños institucionales e intereses de las grandes potencias; y otra de disrupción, impulsada primordialmente por los actores del Tercer Mundo. Con respecto al primer modelo, las superpotencias patrocinaron la fundación de bancos multilaterales de desarrollo en sus órbitas de influencia con los propósitos de evitar defecciones y posibles focos de tensión derivados del aumento de la conflictividad social, la pobreza y los diversos obstáculos al crecimiento económico presentes

[1] El GBM, fundado en 1944, incluye una serie de organismos que persiguen propósitos diferenciados. Por ejemplo, por un lado, se encuentra el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), establecido en 1945 con el objetivo de reconstruir a la infraestructura de los países europeos destruida en la Segunda Guerra Mundial; la Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960 para atender las necesidades de desarrollo de los países más pobres; la Corporación Financiera Internacional (IFC), creada en 1956 para promover el desarrollo de los países a partir del fomento de su sector privado. También integran el GBM, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) (Weil & Wasserman, 1947; Basch, 1949; Young, 1950; Head, 2003).

en cada país[2]. En estos casos, las superpotencias concentraron el poder de voto en el proceso de toma de decisiones y, como resultado, lograron imponer un patrón de vinculación de CID jerárquico y asimétrico que incidió directamente en la asignación condicionada e ideológica de fondos financieros y técnicos (van de Laar, 1980; Nogee, 1981; Cormier & Manger, 2022; Gibbon, 1993; Holzman, 1969).

Los cuestionamientos hacia el patrón de vinculación vertical y subordinante impuesto por los bancos multilaterales de desarrollo dominados por las superpotencias no tardaron en emerger (Käkönen, 1979; Plater, 1988). De hecho, desde la década del sesenta en adelante, comenzaron a propagarse distintos pulsos disruptivos por parte de aquellos actores que habían sido designados como los tomadores pasivos de las "ayudas". A partir de estos años empezaron a desencadenarse en paralelo dos procesos que fomentaron una incipiente articulación política entre un conjunto de países "receptores" de los fondos de la CID (Malacalza, 2022). Por un lado, la descolonización, que implicó la independencia de numerosos países sobre todo en África y Asia, pero también, y en menor medida, en América Latina y el Caribe. Por otro lado, el Regionalismo que apuntó hacia la construcción de una forma auténtica de pergeñar vinculaciones políticas, económicas y cooperativas entre una serie de países en su entorno geográfico más próximo (Spandler, 2019; Acharya, 2011).

Estos procesos encontraron un ámbito de resonancia global en una serie de encuentros mundiales[3] organizados por parte de los países de lo que comenzó a ser denominado como el Tercer Mundo[4] (Khudori, 2023). Estas conferencias tuvieron el objetivo de afianzar

[2] Ejemplos de instituciones ligadas a Estados Unidos y contra el combate del comunismo en época de Guerra Fría son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fundado en 1959, el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), de 1963 y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), de 1966 (Engen & Prizzon, 2018). De parte de la Unión Soviética, en 1964 se creó el Banco Internacional de Cooperación Económica (BICE) y en 1970 el Banco Internacional de Inversión (BII), competidor natural del GBM (Bazbauers & Engel, 2021).

[3] Algunos ejemplos de estos eventos internacionales son la Conferencia Asiático-Africana de Bandung de 1955; la Primera Cumbre del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) en la Conferencia de Belgrado de 1961; la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo de México de 1976; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de Buenos Aires de 1978, etc.

[4] El origen del concepto del Tercer Mundo se sitúa al comienzo de la década de los cincuenta, precisamente en la primera etapa de la Guerra Fría, para hacer referencia al variado conjunto de Estados que no formaban parte ni del Primer Mundo, integrado por las potencias capitalistas occidentales, ni del Segundo Mundo, conformado por los países de la órbita socialista. El concepto acuñado por el geógrafo francés Alfred Sauvy comenzó a utilizarse como una categoría amplia y heterogénea que permitía aglutinar a una serie de países que presentaban un conjunto de características coincidentes, pero no totalmente idénticas en el sistema internacional de mediados de la década del cincuenta. Tal agrupación incluía a países recientemente independizados, países no desarrollados, países en vías de desarrollo, países periféricos, países dependientes, entre otras denominaciones. Con el fin de la Guerra Fría, esta categoría analítica pierde cierta capacidad heurística que es capitalizada por el nuevo concepto de "Sur Global".

relacionamientos horizontales y soberanos entre tales actores y así reducir, en alguna medida, la dependencia suscitada con respecto a los mandatos impuestos tanto desde la órbita estadounidense como desde la soviética (Caria, 2022). En base a los principios y lineamientos acordados en dichos eventos, comenzó a cimentarse en el sistema internacional una novedosa tipología de vinculaciones entre países del mundo en desarrollo como es la Cooperación Sur-Sur (CSS). En pocas palabras, ésta es entendida como un conjunto de "acciones cooperativas promovidas por los gobiernos de los países del Sur o por organizaciones regionales y multilaterales en las que esos gobiernos forman parte, que incluyen la transferencia de recursos financieros, tecnología, personal y/o conocimiento entre países en desarrollo" (Aneja, 2018, p.141).

El paradigma político-ideológico proporcionado por la CSS generó implicancias directas en la tendencia disruptiva de conformación de bancos multilaterales de desarrollo desde y para el Tercer Mundo en distintas regiones del mundo (Rosero & Rosero, 2018; Gray & Gills, 2016; Levander & Mignolo, 2011; Brave-boy Wagner, 2009). La especificidad de los bancos multilaterales de desarrollo pergeñados bajo esta óptica radica en que su composición accionaria recae de manera mayoritaria en países del Tercer Mundo -en el marco de la Guerra Fría- y del Sur Global[5] -tras la caída del Muro de Berlín-. Esta lógica, disruptiva con respecto a aquella sostenida por las superpotencias mediante su patrón jerárquico y verticalista, implicó que el proceso de toma de decisiones de esta serie de bancos comience a descansar en los propios países del Tercer Mundo/Sur Global (Rosero & Rosero, 2018). En términos prácticos, esto implica que los países del mundo en desarrollo lideren el proceso de toma de decisiones y, por ende, interfieran en el destino, montos, plazos y condiciones de los fondos financieros y técnicos, posibilitando una asignación de recursos más alineada con las prioridades regionales y locales (Barrowclough & Gottschalk, 2020).

A partir de la década del sesenta, este nuevo enfoque dio lugar a la creación de una serie de bancos de desarrollo en distintas regiones del mundo. Por ejemplo, en América Latina y el

[5] A pesar de los notorios puntos de contacto que el término Sur Global presenta con su antecedente inmediato, el Tercer Mundo, resulta fundamental aclarar que no se trata de ninguna manera de sinónimos. Del concepto de Tercer Mundo, la nueva categoría de Sur Global retomó fundamentalmente la noción de la persistencia de desigualdades y problemáticas causadas a raíz de la estratificación internacional entre países del centro, la semiperiferia y la periferia. Sintéticamente, la nueva interpretación dada por el término Sur Global retoma una serie de elementos presentes en la categorización derivada del Tercer Mundo que se perpetuaron en el marco de la globalización: los efectos de la herencia colonial, la expansión del neo-imperialismo, la subsistencia de desigualdades económicas, sociales y de estándares de vida y acceso a recursos. A pesar de dichas coincidencias, el concepto de Sur Global ilustra de manera cabal un nuevo "arreglo geopolítico" y la "nueva geografía de la producción", establecidos a partir de la expansión a escala global del modelo de producción capitalista, de la deslocalización productiva y de la lógica del neoliberalismo (Arencibia & Corozo, 2023; Huag, Brave-boy Wagner & Maihold, 2021; Prashad, 2014).

Caribe se establecieron el Banco Centroamericano de Desarrollo (BCIE), en 1960; la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1968; el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) en 1969; y FONPLATA en 1974. Por otro lado, en otras regiones del mundo, se fundó el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) en 1976. En Medio Oriente, se crearon el Fondo Árabe para Desarrollo Económico y Social (AFESD), en 1968; el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB), en 1975. En África, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA), de 1974; el Banco de Desarrollo de los Estados del África Central (BDEAC) de 1975 (Engen & Prizzon, 2018).

La tendencia disruptiva sostenida por esta clase de bancos evolucionó a lo largo del tiempo y se mantuvo vigente hasta la actualidad impactando, en distinto grado y con diferentes modalidades, en prácticamente todas las regiones del mundo. Así, hacia fines de la década de 1990, se creó el Banco de Inversión y Desarrollo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Posteriormente, en Medio Oriente, se estableció el Banco de Comercio y Desarrollo de la Organización de Cooperación Económica en 2005, y un año más tarde, en 2006, el Banco Euroasiático de Desarrollo. A comienzos del siglo XXI, en Sudamérica, se fundó el Banco del ALBA en 2008 y, de forma paralela, se impulsaron negociaciones para la creación del Banco del Sur. Esta dinámica no se agotó en el cambio de siglo, sino que continuó profundizando en otros espacios del Sur Global, como lo evidencia la creación en 2015 del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS, fundado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Este caso confirma el carácter persistente y aún inacabado de la tendencia hacia la conformación de nuevas instituciones financieras de desarrollo con anclaje regional y liderazgo de economías emergentes (Giaccaglia, 2019).

En Sudamérica, el campo del financiamiento y la cooperación para el desarrollo estuvo atravesado por la coexistencia de distintos modelos institucionales, reflejo de lógicas de acción diversas y, en ocasiones, contrapuestas. Por un lado, operaron bancos multilaterales de desarrollo alineados con el patrón de vinculación jerárquico y verticalista propio de la cooperación Norte-Sur, como el GBM y el BID, caracterizados por estructuras de gobernanza en las que los países desarrollados concentran el poder decisional. Por otro lado, emergieron y se consolidaron iniciativas regionales impulsadas por los propios Estados sudamericanos, bajo una lógica de mayor autonomía y cooperación horizontal, como parte de una tendencia más amplia vinculada a la CSS (Agostinis & Palestini, 2021; Kellerman, 2018).

En este contexto se desplegó un abanico amplio de experiencias institucionales en la región, cada una con desempeños y respuestas institucionales diferenciadas. Abordar esta heterogeneidad resulta clave para comprender las múltiples formas que ha adoptado el

financiamiento regional para el desarrollo en Sudamérica a lo largo del tiempo. En efecto, los bancos regionales de desarrollo sudamericanos atravesaron diferentes ciclos de creación, transformación y desarrollo institucional configurando trayectorias institucionales diferenciadas. Tales trayectorias son entendidas, en términos generales, como el curso de acción histórico de cada institución, expresado en la forma, el grado y los mecanismos mediante los cuales implementa sus funciones, enumera sus objetivos y responde a los impulsos provenientes de los entornos globales y regionales. Estos procesos, impactados tanto por factores de orden estructural como de agencia, son fundamentales para explicar los variados comportamientos que se pueden observar en la práctica del financiamiento del desarrollo. Los desempeños de estos bancos oscilaron en un péndulo compuesto por diferentes experiencias y en cuyos extremos se encuentran, por un lado, la tendencia a la proyección y, por otro, al estancamiento de las distintas instituciones.

Para analizar en profundidad las dinámicas que explican los distintos desempeños de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica, se seleccionaron como unidades de observación a CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA. Por su configuración institucional, trayectoria histórica y orientación político-estratégica, estos tres casos permiten captar con claridad la diversidad de modelos institucionales presentes en la región. La elección de estos casos responde a una lógica de variación máxima, que posibilita observar una amplia gama de comportamientos institucionales en el marco del CRFD en Sudamérica. Dicha selección busca, en primer lugar, reflejar la heterogeneidad de experiencias regionales; en segundo lugar, comprender las especificidades de cada trayectoria institucional; y, finalmente, detectar puntos de convergencia y de divergencia que ayuden a esclarecer los factores que condicionan o habilitan distintos desempeños en una agenda tan relevante para la región como es el financiamiento del desarrollo.

Estos tres bancos sudamericanos fueron creados en momentos históricos y contextos político-económicos distintos: CAF en 1968, FONPLATA en 1974 y el Banco del ALBA en 2008. Cada uno está vinculado a diferentes proyectos de integración o concertación regional, lo cual imprime una impronta particular a sus diseños institucionales, lógicas operativas y proyecciones geográficas. Si bien todos comparten el objetivo de canalizar recursos financieros y técnicos para el desarrollo sudamericano, lo hacen desde arquitecturas organizativas y marcos normativos diferentes y con grados distintos de institucionalización. Esta diversidad de configuraciones convierte a estos tres casos en una muestra especialmente adecuada para explorar las dinámicas que atraviesan al CRFD en Sudamérica

y establecer una base empírica sólida desde la cual abordar los interrogantes centrales de esta investigación[6].

Considerando la diversidad de configuraciones institucionales y los distintos contextos de emergencia y evolución de estos bancos, la investigación adopta un recorte temporal amplio que abarca el período 1970–2020. Este lapso permite analizar las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica en perspectiva histórica, captando tanto los momentos de creación como los procesos de transformación y adaptación en relación con los cambios sistémicos del CRFD y los sucesivos ciclos de Regionalismos. La fundamentación detallada de este recorte temporal y de la estrategia metodológica adoptada se desarrolla en profundidad en el Capítulo 1.

En base a estas consideraciones, se postula como **interrogante general** de la tesis: ¿cómo se desenvolvieron las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica tomando en consideración las experiencias de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA en el período 1970 y 2020? Y, de manera específica:

1. ¿Qué factores sistémicos y regionales incidieron en los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020?
2. ¿De qué manera se desarrollaron los procesos de transformación institucional en CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA desde sus respectivas fundaciones hasta 2020?
3. ¿Qué respuestas implementaron CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA ante las transformaciones regionales y globales?

En base a ello, el **objetivo general** de la presente tesis consiste en explicar el desenvolvimiento de las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica tomando en consideración las experiencias de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA en el período. De manera **específica**, los objetivos propuestos son, en primer lugar, analizar los factores sistémicos y regionales que incidieron en los ciclos de creación y

[6] De todo el universo de casos posibles vinculados a la construcción de instituciones financieras regionales en América del Sur, esta investigación se centra en aquellos organismos que efectivamente alcanzaron un grado operativo suficiente para analizar su trayectoria institucional. En este sentido, el Banco del Sur no se incorpora al estudio, dado que su falta de puesta en marcha impide examinar los procesos de institucionalización, cambio y desempeño que constituyen el núcleo analítico de esta tesis. Su inclusión hubiera dificultado la comparación sustantiva entre casos, ya que no ofrece evidencia empírica sobre dinámicas institucionales efectivas ni sobre su inserción en el CRFD.

transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica entre 1970 y 2020; en segundo, caracterizar los procesos de transformación institucional de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA desde sus respectivas fundaciones hasta 2020; y, finalmente, identificar las respuestas que implementaron estos tres bancos ante las transformaciones regionales y globales.

Como **hipótesis** de la presente investigación, se sostiene que las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020 se configuraron a partir de la interacción entre factores sistémicos derivados de la evolución del CRFD, factores regionales vinculados a los sucesivos ciclos de Regionalismo y factores de agencia institucional, expresados en las respuestas que cada banco desplegó frente a dichos condicionantes. Esta interacción no sólo condicionó el desempeño de las instituciones, sino que dio lugar a trayectorias institucionales divergentes, observables en patrones diferenciados de proyección en el caso de CAF, estabilidad en el de FONPLATA y estancamiento en el del Banco del ALBA.

Tales diferencias se explican por la combinación específica de marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales en cada caso. De este modo, la hipótesis plantea que las trayectorias institucionales no responden de manera automática ni a los condicionantes estructurales del CRFD ni a los ciclos de Regionalismo, sino a la capacidad diferencial de cada banco para procesar dichos estímulos a través de sus arreglos institucionales y estrategias de acción. Esta formulación permite articular los niveles sistémico, regional y de agencia, y orienta la estrategia de estudio caso múltiple al vincular explícitamente los factores explicativos con resultados observables en cada una de las unidades analizadas.

La identificación y el análisis de las causas que explican los distintos comportamientos de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica es políticamente relevante, ya que en este campo los Estados de la región desempeñan un doble rol: por un lado, como accionistas mayoritarios de estas instituciones y, por otro, como receptores directos de sus fondos financieros y técnicos. Profundizar en esta temática resulta fundamental por al menos dos razones. En primer lugar, permite comprender las complejas dinámicas del CRFD que inciden directamente en Sudamérica, constituyendo el marco estructural dentro del cual operan estos bancos. En segundo lugar, posibilita identificar las potencialidades, los desafíos y las limitaciones que enfrentaron estas instituciones a lo largo del tiempo, con el objetivo de aportar insumos para el diseño de propuestas concretas orientadas a satisfacer las necesidades de desarrollo de los Estados sudamericanos en distintas coyunturas históricas.

La elección del objeto de investigación, es decir, las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica, adquiere una relevancia sustantiva tanto en términos empíricos como analíticos. En esta tesis, el concepto de *trayectoria institucional* remite a los procesos históricos diferenciados que atravesaron estos bancos para cumplir con los objetivos definidos en sus mandatos institucionales. Se trata de una categoría compleja, compuesta por múltiples dimensiones, como los marcos institucionales, los modelos de gobernanza corporativa, los ciclos de operaciones y las políticas institucionales internacionales, que será desarrollada en profundidad en el marco teórico y metodológico. En términos políticos, el campo del financiamiento y la cooperación en Sudamérica constituye un espacio estratégico de la agenda regional, atravesado por factores geopolíticos, financieros, ideológicos, estratégicos e identitarios, y que incide de forma directa en las posibilidades de construir modelos de desarrollo autónomos. En este sentido, el acceso estratégico, sostenible y autónomo al crédito internacional y a los instrumentos técnicos disponibles en el marco de estos bancos representa una dimensión clave para la toma de decisiones en la región.

Este objeto de estudio es, además, ineludible para la academia sudamericana y para los debates contemporáneos de las Relaciones Internacionales. Se trata de un tema de largo recorrido dentro de la agenda internacional, cuyo sentido y proyección se actualizan constantemente en función de las transformaciones en la distribución global del poder. Como se profundizará en el primer capítulo, la presente tesis propone un enfoque teórico-metodológico que permite analizar estas trayectorias institucionales en perspectiva histórica, con el objetivo de explicar las variaciones observadas en los comportamientos y respuestas institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica en su interacción con los marcos estructurales y políticos del CRFD y de los Regionalismos.

La **estructura** de esta tesis se organiza en dos partes que constan en total de seis capítulos, además de las Conclusión. La Primera Parte, titulada “Fundamentos teóricos y condicionantes de las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica” está integrada por los primeros tres capítulos. El Capítulo 1 presenta los principales componentes teóricos y metodológicos que orientan el análisis, incluyendo la definición y operacionalización del concepto de trayectoria institucional y de las variables clave que estructuran el estudio de los distintos casos. En el Capítulo 2, se analizan los factores sistémicos y regionales que incidieron en los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica entre 1970 y 2020. En cuanto a los primeros, se examina el proceso de conformación y transformación del CRFD; y en cuanto a los segundos, se analizan los sucesivos ciclos de Regionalismos en Sudamérica entre 1970

y 2020. En el Capítulo 3 se aborda específicamente la cronología de fundaciones y transformaciones de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica en el período bajo estudio.

La Segunda Parte, denominada “Trayectorias institucionales y desempeño de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: CAF, FONPLATA y Banco del ALBA”, está conformada por los Capítulos 4, 5 y 6. Esta parte está dedicada al estudio detallado de las diferentes trayectorias institucionales de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA, respectivamente. En cada capítulo se analiza la transformación de sus marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales frente a los desafíos y oportunidades impuestos por los cambios en el contexto regional y global desde sus fundaciones hasta el 2020. Debe señalarse, sin embargo, que la extensión y el nivel de detalle de cada capítulo varían en función de la magnitud de las transformaciones registradas en cada institución. En el caso de CAF, el análisis resulta más profundo por tratarse de un banco con una trayectoria marcada por múltiples cambios y procesos de expansión. En contraste, FONPLATA refleja un patrón de mayor estabilidad institucional, lo que se traduce en un abordaje más acotado, y el Banco del ALBA, al haber tenido un recorrido más breve y con menor grado de consolidación, ofrece un campo de observación más limitado. Luego, se presenta la Conclusión, que sistematizan los principales hallazgos de la investigación. Finalmente se incluye el listado bibliográfico y los anexos correspondientes.

Primera Parte

Fundamentos teóricos y condicionantes de las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica

Capítulo 1
Fundamentos teórico-metodológicos

Este capítulo establece los fundamentos teórico-metodológicos que orientan la investigación y delimita el modo en que se aborda el análisis de las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. Su objetivo es explicitar las principales decisiones conceptuales y analíticas que estructuran el trabajo, así como precisar el enfoque desde el cual se construye el objeto de estudio y se seleccionan las herramientas analíticas empleadas.

En primer lugar, se presentan las aproximaciones iniciales al objeto de estudio, a partir de indagaciones preliminares que permiten situar los antecedentes bibliográficos que abordaron la temática de los bancos regionales de desarrollo sudamericanos en su contexto histórico, político e institucional. Luego, se precisa el marco teórico-conceptual de la investigación, anclado en el Institucionalismo Histórico. Desde este enfoque, el análisis se estructura en torno a tres niveles analíticos interrelacionados: un nivel sistémico, representado por el CRFD; un nivel regional, vinculado a los ciclos de Regionalismo en Sudamérica; y un nivel de agencia, asociado a las propias trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo. Esta articulación permite comprender a las trayectorias institucionales como el resultado de la interacción entre factores sistémicos, regionales y de agencia, en línea con la hipótesis central de la investigación.

Finalmente, se presenta la estrategia metodológica adoptada, detallando el diseño de investigación, la selección de casos, las fuentes utilizadas y las técnicas de análisis, con el fin de garantizar la coherencia entre los objetivos, el enfoque teórico y el abordaje empírico del estudio. Sobre esta base, el capítulo concluye con la estrategia de operacionalización.

1.1 Aproximaciones al objeto de estudio

La trayectoria institucional de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica en el marco del CRFD constituye un fenómeno multidimensional que ha sido abordado desde diferentes perspectivas disciplinares y niveles de análisis a lo largo del tiempo. Debido a su naturaleza compleja, el objeto de estudio de esta tesis se nutre de un *corpus* interdisciplinario amplio, con aportes provenientes de las Relaciones Internacionales, la Economía y la Ciencia Política, entre otras áreas de las Ciencias Sociales. Con el propósito de organizar la heterogeneidad y amplitud de los antecedentes disponibles, en este apartado se propone una sistematización de las **indagaciones preliminares**, orientada a alcanzar tres tareas de investigación

interrelacionadas: primero, identificar las principales líneas de análisis y contribuciones conceptuales ya desarrolladas; segundo, detectar las vacancias temáticas que se desprenden de dichas contribuciones; y, finalmente, establecer un marco que permita continuar y profundizar el estudio del objeto, recuperando tanto los aportes existentes como las carencias identificadas (Boote & Beile, 2005).

Desde el punto de vista metodológico, la revisión de antecedentes se construyó en base a criterios de amplitud, exhaustividad y actualidad[7] (Duque Daza, 2021), que orientaron una cobertura extensa pero específica de las producciones teóricas y los estudios de caso que, directa o indirectamente, contribuyen a la comprensión de la trayectoria institucional de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica en el contexto del CRFD. Para facilitar su exposición, la clasificación adoptada parte del principio de generalidad, que permite avanzar desde los estudios más amplios sobre organismos internacionales hacia recortes cada vez más específicos.

En un primer nivel de generalidad, se parte de la premisa de que los bancos regionales de desarrollo son una categoría particular dentro del universo de los organismos internacionales. En este sentido, los aportes que aquí se retoman se inscriben en el campo específico que analiza el funcionamiento y la transformación de estos actores, considerando su agencia institucional y su interacción con el entorno internacional. Si bien la línea de investigación que aborda la conformación, derrotero y desempeño de los organismos internacionales da cuenta de una vasta y prolífica trayectoria analítica en las Relaciones Internacionales, todavía persisten vacancias e interrogantes que no han podido ser debidamente saldados (Barnett & Finnemore, 1999; Joachim, Reinalda & Verbeek, 2007).

A lo largo de las décadas, se ha acudido a diferentes teorías y enfoques[8] para ofrecer explicaciones ante estas preguntas; se han propuesto distintos recortes temáticos de la materia, por ejemplo, para comprender los desafíos relativos a la eficacia y legitimidad de los organismos internacionales y a la implementación de sus instrumentos, entre otras múltiples decisiones metodológicas. A pesar de este rico compendio de aportes y antecedentes, de

[7] El criterio de amplitud alude a distintos tipos de fuentes, de entornos de enunciación y de temporalidades. El criterio de exhaustividad hace referencia a la incorporación de la mayor cantidad de fuentes, independiente de su grado de citación. El criterio de actualidad se refiere a la incorporación de fuentes más recientes (Duque Daza, 2021).

[8] Barnett & Finnemore (1999) destacan que los organismos internacionales fueron estudiados esencialmente a partir de dos enfoques: uno económico, que históricamente asoció la temática al análisis de su racionalidad instrumental y al debate de la eficiencia; y, por otro lado, al sociológico, que indagó las problemáticas de la construcción de legitimidad, poder y la vinculación de estos actores con su entorno.

ningún modo puede afirmarse que el estudio de esta temática se haya agotado y, por el contrario, se detectan áreas que aún merecen ser exploradas. Particularmente, el análisis del funcionamiento interno, que en esta tesis denominamos la trayectoria institucional de los organismos internacionales, y de los efectos que ésta provoca en el entorno en el que estos actores se desenvuelven, persiste como una vacancia fundamental (Barnett & Finnemore, 1999).

A partir de esta constatación, la presente tesis se propone avanzar en el análisis de los mecanismos internos de funcionamiento de los organismos internacionales en relación con su capacidad de incidencia en el entorno global y regional. En línea con la literatura de las Relaciones Internacionales que subraya la autonomía relativa de estos actores y su capacidad de moldear preferencias y comportamientos (Barnett & Finnemore, 2004), la apuesta de esta investigación es precisamente “abrir la caja negra” del funcionamiento de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. Esto supone examinar de qué forma variables como los marcos institucionales, la gobernanza corporativa, los ciclos de operaciones y las políticas institucionales internacionales se interrelacionan y configuran trayectorias institucionales diferenciadas.

La revisión bibliográfica permite identificar tres grandes ejes de análisis general. El primero, de corte macro, incluye al conjunto de estudios que se abocaron a la comprensión del entorno sistémico en el que se desenvolvieron históricamente los bancos multilaterales de desarrollo. Dentro de este conjunto, existen diferentes líneas de investigación. Por una parte, algunos análisis se concentraron en la identificación de las condiciones de emergencia que propiciaron el surgimiento y la posterior transformación de los distintos bancos multilaterales de desarrollo a lo largo del tiempo y en distintas partes del mundo (Acheson, 1972; Kapur & Webb, 1996; Lindbaek, Pfeffermann & Gregory, 1998; Kellerman, 2018; Xu et al, 2019). Se trata de una arista de investigación prolífica que se reedita con el tiempo debido a las cambiantes condiciones regionales y sistémicas que afectan directamente al accionar de estos actores. Por otro lado, se desarrollaron una serie de producciones dedicadas a indagar la relación establecida entre estos actores con los procesos de gobernanza global, identificando sus oportunidades y limitaciones (Wang, 2017; Heldt & Schmidtke, 2019; Ocampo & Ortega, 2022; Bhattacharya et al., 2018). Además de esto, cobra relevancia para esta tesis otra línea de investigación concentrada en dilucidar los roles y potenciales desafíos que estos actores desempeñan en el marco de las transformaciones en curso en el siglo XXI (Park & Strand, 2015; Pratt, 2018; Bazbauers & Engel, 2021; Humphrey, 2022).

En segundo lugar, la categoría micro alude a las investigaciones que se enfocaron en el análisis de los procesos internos y organizacionales que determinan el comportamiento de estos actores. En este sentido, ciertos estudios se concentraron en abordar el proceso de toma de decisiones que acontece en el marco de estas instituciones (Nelson, 2001; Lyne et al., 2009; Buntaine, 2016; Humphrey, 2016). Por otro lado, otros análisis se abocaron al estudio de las preferencias y mecanismos que impactaron en la asignación de recursos financieros y técnicos hacia distintos países (Rodrik, 1996; Asinelli, 2020; Humphrey & Michaelowa, 2013; Humphrey, 2014; Broccolini et al., 2019). Aquí se destaca una importante contribución empírica, aunque muchas veces limitada a casos específicos o instituciones de carácter global, sin extenderse con sistematicidad a los bancos regionales sudamericanos.

Finalmente, la tercera categoría de los estudios generales, la didáctica, refiere al conjunto de producciones realizadas por parte de académicos y funcionarios de los bancos o de otro tipo de organismos internacionales o consultoras internacionales con el propósito de difundir la labor de estas instituciones explicando sus funciones, alcances, limitaciones y debates actuales (Faure et al., 2015; Musacchio et al., 2017; Delikanli et al., 2018; Engen & Prizzon, 2018). Este tipo de aportes tiene la virtud de recopilar dos tipos de registros que, conjugados, resultan fundamentales para comprender de manera global el desempeño de estos actores: por una parte, el registro práctico, que engloba a las experiencias empíricas relativas a la operatoria diaria y a la estrategia institucional de los bancos narradas por sus propios funcionarios; y, por otra, el registro teórico, elaborado por académicos para construir un marco teórico-conceptual que posibilite el diálogo con otras producciones científicas mediante la referencia a un lenguaje común.

Dentro del amplio universo de los bancos multilaterales de desarrollo, a continuación se realiza un recorte tipológico a fin de poner el foco en aquellos constituidos a partir de la lógica de disrupción por medio de la cual los países en desarrollo asumieron la conducción de esta clase de organismos. En términos históricos, este recorte puede rastrearse desde el estudio las iniciativas impulsadas por parte de los países del Tercer Mundo durante la Guerra Fría (White, 1970; Herrera, 1977; Lipson, 1981; Gutowski, et al., 1985; George, 1990; Todaro, 1977; Sagasti & Araoz, 1979; Green & Heller, 1980; Krasner, 1981) hasta la consolidación del concepto de Sur Global como categoría analítica en el siglo XXI (Braveboy-Wagner, 2009; Burton-MacLeod & Chaulia, 2011; Kring & Gallagher, 2019). Esta evolución conceptual y empírica ofrece el trasfondo para analizar los procesos de institucionalización financiera fomentados desde el Sur Global como alternativa a una arquitectura internacional dominada por el Norte Global (Hanlon et al., 2012; Abdenur & Folly, 2015; Biswas, 2015; Qobo & Soko, 2015; Reisen, 2015; Rana & Pacheco Pardo, 2018; Kring & Gallagher, 2019: Jiejin, 2015;

Rosero & Rosero, 2018; Barrowclough & Gottschalk, 2020; Muhr, 2016; Ray & Kamal, 2019; Álvarez Herrera, 2018).

A nivel geográfico, se evidencia una significativa producción dedicada al rol de estos bancos en Sudamérica, incluyendo estudios desde la CEPAL (Devlin, 1979; Ocampo & Titelman, 2009; Fleiss, 2021). Desde su establecimiento en 1948 como el organismo especializado de Naciones Unidas para promover la investigación y el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe, la CEPAL se transformó en un verdadero polo de generación de conocimiento teórico y técnico y un referente fundamental para promover los debates imprescindibles de la región en las materias en las que es competente (Malacalza, 2023). Desde entonces, en su órbita se produjeron importantes aportes acerca del rol que los bancos regionales de desarrollo sudamericanos desempeñan en esta área (Devlin, 1979; Culpeper, 1994; Maldonado, 2003; Sagasti & Prada, 2006; Ocampo & Titelman, 2009; Vera & Pérez Caldentey, 2015; Griffith-Jones & Ocampo, 2018; Ocampo, 2020; Fleiss, 2021). También se detecta una serie de análisis estructurales y coyunturales sobre el desempeño de tales actores en distintos períodos históricos (Barria & Roper, 2004; Gudynas, 2008; Rodríguez López & Rodríguez Gámez, 2015; Gallagher & Yuan, 2017; Artecona et al., 2019; Molinari y Patrucchi, 2019, 2020; Alves & Biancarelli, 2020; Agostinis & Palestini, 2021; Vivares, 2022). Finalmente, y de particular interés para la presente investigación, componen esta agrupación un conjunto de aportes que vinculan el accionar de los bancos con los procesos de Regionalismo e integración (Chawla, 2004; Tussie, 2009; Baumann, 2011; Teixeira & Neto, 2012; Ziccardi, 2014; Palestini, 2016; Benzi & Narea, 2019; Carvalho Neves & Mariano, 2022; Armijo, Fraundorfer & Rhodes, 2024).

Finalmente, una última mención debe realizarse para los estudios que se concentraron específicamente en el eje que clasificamos como específico para cada banco. Entendemos por ello, al conjunto de trabajos académicos que exploraron puntualmente el desempeño de cada uno de los casos considerados en esta tesis: CAF (Rubio Vega, 2015; García, 2016; De Soto, 2015; Nader, 2019; Brando, 2021; Wang, 2025), FONPLATA (Martins, 2005; Tobías & Case-Ruchala, 2019; Ruiz, de Almeida & Braga, 2024) y el Banco del ALBA (Gardini, 2010; Hernández, 2008; Benzi et al., 2016; Cusack, 2018).

Todos los antecedentes mencionados representan insumos imprescindibles en tanto proporcionan los elementos teóricos y ofrecen la evidencia empírica requeridas para contextualizar el objeto de estudio en un marco espacio-temporal específico. De la revisión de los aportes considerados se desprende que existe en la tradición académica de las Relaciones Internacionales un camino ampliamente transitado desde la década del cincuenta

en adelante por parte de distintos centros de investigación y académicos congregados en distintas latitudes del mundo. Estos aportes incluyen consideraciones de orden general que resultan útiles y fundamentales para la presente tesis. Algunas están relacionadas con la delimitación de enfoques y perspectivas que estudiaron entornos de surgimiento y transformación de los distintos bancos multilaterales de desarrollo; otras con la indagación de sus procesos de toma de decisiones y los distintos criterios que condicionan la asignación de los recursos financieros y técnicos y, finalmente, otras con la problematización de su compleja relación con la cambiante gobernanza global.

A su vez, en las indagaciones preliminares quedó expuesta la importancia de los estudios que han vinculado el devenir de los bancos regionales de desarrollo con los procesos de institucionalización de organizaciones internacionales impulsados por actores del Sur Global. Asimismo, pusieron de relieve la pertinencia de delimitar geográficamente el análisis en Sudamérica, en función del lugar central que este tipo de instituciones ha ocupado en los debates económicos y políticos de la región y de las experiencias significativas que allí se desarrollaron a lo largo de las décadas. Tales aportes constituyen, sin dudas, una referencia insoslayable para el presente trabajo, y la delimitación espacio-temporal del objeto de estudio adoptada en esta tesis busca entablar un diálogo directo con las investigaciones ya consolidadas en la disciplina.

Por otra parte, a partir de la revisión de las contribuciones especializadas que abordan de manera general y sectorial a los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica, fue posible detectar áreas de vacancia. Si bien se identificaron antecedentes que articulan algunos de los elementos clave de esta tesis, no lo han hecho de manera sistemática y bajo un marco teórico-conceptual que sustente la comprensión de la diversidad de desempeños de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica entre 1970 y 2020. A su vez, se concluye que la impronta del Regionalismo como variable explicativa de los distintos ciclos que atravesaron estos actores no fue suficientemente profundizada. Como síntesis de todo ello, la propuesta teórico-conceptual de la presente tesis consiste en construir una investigación integral que permita conjugar todos los elementos identificados puesto que, si bien fueron anteriormente explorados en la disciplina, no fueron considerados en el sentido que se les imprime en este trabajo.

1.2 Marco teórico-conceptual

1.2.1 El Institucionalismo Histórico

Para conducir la presente investigación, resultó imprescindible ordenar el conjunto de componentes analíticos, referentes empíricos, antecedentes disciplinares y otros recursos complementarios en un **marco teórico-conceptual** preciso que integre dichos elementos de manera lógica y coherente. En una primera instancia, se presenta al **Institucionalismo Histórico** como la perspectiva teórica que orienta el análisis del objeto de estudio de esta tesis. Esta perspectiva resulta particularmente adecuada, por un lado, para interpretar el modo en que las estructuras del CRFD y de los sucesivos ciclos de Regionalismos han condicionado las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica; y, por otro, para problematizar la capacidad de agencia institucional de cada uno de estos bancos frente a tales condicionantes (Heldt & Schmidtke, 2019). A continuación, se presentan los principales lineamientos operativos que guían esta tesis, junto con sus definiciones, dimensiones y variables.

El punto de partida de este marco teórico radica en considerar, como se anticipó en la sección previa, a los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica como instituciones internacionales, en tanto son organizaciones formalizadas, relativamente estables, con normas constitutivas, regulatorias y procedimentales propias, en las que los Estados a través de sus representantes desempeñan roles tanto decisorios como ejecutivos (Butzbach & Mettenheim, 2015; Duffield, 2007). A lo largo del tiempo, en el marco del sistema internacional, estas instituciones han cumplido múltiples funciones, entre las que se destacan la creación y reproducción de normas y comportamientos, la distribución de intereses y la configuración de preferencias. En conjunto, tales funciones convirtieron a las instituciones internacionales en engranajes clave para la transmisión o, en algunos casos, la resistencia, de distintas estructuras de poder global (Pérez, 2017; Fioretos et al., 2016).

Desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, el estudio de las instituciones internacionales ha sido un tema de análisis central en las Relaciones Internacionales, inicialmente hegemonizado por teorías liberales e institucionalistas. No obstante, con el transcurso de las décadas y en razón de las sucesivas transformaciones globales, dicho objeto de estudio comenzó a ramificarse en distintas direcciones mediante las que se intentó profundizar la comprensión de los aspectos jurídicos, organizacionales, políticos, económicos, sociológicos, entre otros que componen esta materia (Kirton, 2017). Si bien cada variante de este paraguas

teórico propone su particular matriz explicativa, todas ellas comparten la premisa básica de que, a pesar de la existencia de similitudes en términos de membresías, mandatos y de estructuras organizacionales, las instituciones internacionales demuestran desempeños relativa o sustantivamente heterogéneos cuyas razones deben ser debidamente analizadas (Lall, 2017; Koremenos, Lipson & Snidal, 2001).

Entre las distintas aproximaciones disponibles para analizar el surgimiento, transformación y desempeño de las instituciones internacionales, esta tesis opta por encuadrarse en el marco del Institucionalismo Histórico. Esta elección se basa en las sólidas herramientas teórico-metodológicas y epistémicas que este enfoque ofrece para caracterizar las trayectorias institucionales diferenciadas de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA entre 1970 y 2020, tanto en lo que respecta a su desempeño interno como al tipo de respuestas implementadas frente a los condicionantes del CRFD y a los cambiantes ciclos de Regionalismos en Sudamérica.

En cuanto a su propósito teórico, el Institucionalismo Histórico representa una perspectiva de investigación cuyo objetivo consiste en observar y analizar la forma en la que los procesos temporales influyen en la creación, transformación y desarrollo de las instituciones internacionales en el marco de la gobernanza de las Relaciones Internacionales (Fioretos et al., 2016). Dicho de otro modo, este enfoque aborda las condiciones de temporalidad bajo las que acontecen las transformaciones de las instituciones internacionales (Fioretos, 2011; Steinmo, 2008). En esta línea, el enfoque se inscribe en una tradición analítica desarrollada por autores como Orfeo Fioretos, Tulio G. Falleti y Adam Sheingate, así como por contribuciones de Sven Steinmo, Theda Skocpol, Paul Pierson, Kathleen Thelen, James Mahoney, Thomas Rixen, Lora Anne Viola y Tine Hanrieder, junto con desarrollos más recientes como los de Tom Long y Carsten-Andreas Schulz, cuyas contribuciones serán retomadas a lo largo de la tesis.

Esta perspectiva entiende que el cambio o la continuidad de las instituciones internacionales no representan fenómenos naturalmente dados, sino que suceden a lo largo del tiempo con variable ritmo, intensidad y gradualidad en el marco de un entorno internacional crecientemente complejo y competitivo en razón de un conjunto de variables explicativas precisas (Jönsson & Tallberg, 2008; Hanrieder, 2014). De hecho, para este enfoque, los orígenes, reproducción y consecuente transformación de las instituciones internacionales son el resultado de la interacción producida entre un conjunto de factores que corresponden tanto al nivel de la agencia como al de la estructura tanto en sus niveles sistémicos como regionales (Long & Schulz, 2025; Rixen et al., 2016).

Para las Relaciones Internacionales, esta perspectiva ofrece significativos aportes. En primer lugar, contribuye a comprender y a explicar por qué existe, de qué manera y bajo qué condiciones se reproducen la estabilidad y el cambio en las distintas instituciones internacionales (Fioretos, 2011; Long & Schulz, 2025). El tipo de respuestas que propone el Institucionalismo Histórico ante tales interrogantes coadyuva a nutrir y diversificar a la discusión teórica de la disciplina en tanto ofrece interpretaciones particulares. Éstas refieren en específico a la imbricación entre las dimensiones de agencia y de estructura, acudiendo a las diversas variables endógenas y exógenas que influyen en el funcionamiento de cada institución internacional como factores explicativos de la transformación en las preferencias y comportamientos de tales actores a lo largo del tiempo (Soifer, 2009). Este marco cognitivo y esta propuesta de investigación resultan relevantes para conducir estudios en prácticamente todas las áreas cubiertas en la agenda internacional. Se trata de un enfoque válido y adecuado para analizar no sólo el ámbito de la cooperación y el financiamiento en una región específica, como en este caso, sino que se puede implementar para estudiar asuntos como la seguridad internacional o la gobernanza global en distintas áreas de cuestiones (Rixen et al., 2016).

En términos ontológicos, el Institucionalismo Histórico intenta saldar una dicotomía que tradicionalmente acompañó los debates de la disciplina de las Relaciones Internacionales, es decir, la confrontación entre la prevalencia de la agencia o la estructura (Hay & Wincott, 1998). Por su parte, la propuesta de esta perspectiva consiste en integrar y conjugar los niveles micro, meso y macro de análisis a fin de que, tanto las capacidades de agencia como los constreñimientos y oportunidades de la estructura, puedan articularse trascendiendo abordajes limitados y parciales de la realidad internacional (Fioretos et al., 2016; Batley, 2015). El elemento que permite interrelacionar tanto los componentes de agencia como los de estructura es precisamente el factor histórico-temporal. De hecho, para el Institucionalismo Histórico, la particular interconexión entre las variables señaladas en un marco temporal longitudinal definido representa un indicio explicativo que permite observar los distintos resultados y patrones que se expresan en la transformación histórica de las instituciones internacionales. Es decir, desde esta perspectiva, el rol de los fenómenos temporales como clave heurística de los distintos resultados es fundamental, en tanto permite comprender las complejidades, gradualidades, intensidades y las distintas etapas de solapamiento que acontecen en la trayectoria de cambios transitados por las diferentes instituciones internacionales en el sistema internacional (Fioretos et al., 2016; Kellerman, 2018).

Epistemológicamente, el Institucionalismo Histórico es comúnmente referido como “neutral o ecléctico” (Solingen & Wan, 2017, p.15). Esto es consecuencia directa de las implicancias ontológicas delineadas anteriormente y alude a la habilitación que esta perspectiva ofrece para la incorporación de todos los elementos que favorezcan la comprensión del cambio institucional, sean estos de agencia, de estructura, materiales o ideacionales (Solingen & Wan, 2017). De esta manera, la inclusión de tales elementos permite ofrecer explicaciones densas e integrales sobre las circunstancias históricas que provocan la persistencia, el cambio gradual o rotundo, o el perecimiento de las instituciones internacionales (Rixen et al., 2016; Suddaby et al., 2014). Además, esta visión epistemológica posibilita identificar cuáles son las dimensiones sujetas al cambio o a la estabilidad, en qué ámbitos se producen las tracciones y las resistencias y cuál es el ritmo e intensidad de todas estas transformaciones, entendiendo que el proceso de desarrollo institucional no es homogéneo, sino que puede ser diseccionado a través de sus diferentes aristas. Como resultado, la conjugación de todos los elementos señalados abreva en un postulado central de la epistemología del Institucionalismo Histórico. Este enfoque alude a la gradualidad y a la imprevisibilidad que caracterizan a los procesos históricos, los cuales son inherentemente complejos y multidimensionales y, por ello, requieren ser analizados considerando el conjunto de factores teóricamente relevantes (Fioretos, 2011).

En definitiva, este aparato conceptual resulta funcional en el marco de la presente investigación para observar las transformaciones que pueden desarrollarse de manera más o menos incremental o desarticulada, oscilando entre las reformas y las rupturas, que se producen sin una dirección racionalmente determinada y que, en consecuencia, habilita cierta imprevisibilidad e incertidumbre (Hanrieder, 2014).

1.2.2 El CRFD como factor sistémico

En el marco de la presente investigación, el CRFD es conceptualizado como la principal variable del nivel sistémico que incide en las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo. Desde la perspectiva del Institucionalismo Histórico, este complejo constituye una estructura de oportunidades y restricciones que condiciona las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo, en tanto define incentivos, marcos normativos y patrones de interacción que influyen en su comportamiento a lo largo del tiempo. En este sentido, el CRFD no es abordado únicamente como un contexto, sino como un factor explicativo que, en interacción con variables de nivel regional y con la agencia institucional de los bancos, contribuye a dar cuenta de la divergencia de sus trayectorias.

En la literatura académica se ha desarrollado un conjunto prolífico de estudios que permiten analizar la arquitectura internacional en torno a la cooperación y el financiamiento para el desarrollo a partir del concepto de complejos de regímenes (Fioretos & Heldt, 2019; Henning, 2019; Heldt & Schmidtke, 2019; Rana & Pacheco Pardo, 2018; Kellerman, 2018). Retomando la definición canónica de Raustiala & Victor (2004), entendemos al CRFD como un entramado institucional caracterizado por la superposición de reglas, instrumentos y actores (entre ellos, los distintos bancos regionales y multilaterales de desarrollo) que operan en ausencia de una autoridad jerárquica que centralice la gobernanza del sistema. Este complejo se caracteriza por los elementos de relativa coherencia normativa, competencia entre actores y por problemáticas asociadas con la ineficiencia y la duplicación de recursos derivados de la ausencia de una planificación y gobernanza que ordene las acciones de los participantes en este complejo (Park, 2021; Alter & Meunier, 2009).

Como señalan Fioretos y Heldt (2019), el concepto de complejos de regímenes entabla un diálogo fértil con los enfoques institucionalistas, ya que ambos enfatizan la existencia de reglas formales e informales compartidas, estructuras de comportamiento estables y relaciones persistentes entre actores. En particular, desde el Institucionalismo Histórico, los complejos de regímenes son concebidos como campos institucionales densos, donde la reproducción o el cambio de reglas se explican por la interacción entre agencia y estructura y entre factores materiales e ideacionales bajo condiciones históricamente situadas (Capoccia & Kelemen, 2007; Mahoney & Thelen, 2010; Fioretos, 2011).

La conformación del CRFD, que es abordada en profundidad en el Capítulo 2, es el resultado de un extenso proceso histórico que se encuentra signado por sucesivos hitos políticos, procesos de transformación institucional y numerosas coyunturas críticas a partir de las que se habilitaron distintos cursos de acción. En efecto, los complejos de regímenes emergen y se transforman de forma incremental, a medida que actores diversos responden a vacíos institucionales, conflictos o ineficiencias percibidas (Keohane & Victor, 2011; Alter & Raustiala, 2018). Para dar cuenta de estas consideraciones, el Capítulo 2 se propone realizar un análisis histórico de la conformación del CRFD mediante un enfoque pormenorizado que permita reflejar los mecanismos temporales que afectan los variados desempeños de los actores que forman parte de este campo (Fioretos, 2011; Long & Schulz, 2025).

En suma, el CRFD constituye el factor sistémico del modelo analítico propuesto, en tanto configura el conjunto de condicionantes estructurales que inciden sobre las trayectorias institucionales de los bancos analizados. Su operacionalización en el marco de esta

investigación se realiza a partir de los indicadores de coherencia detallados en el Capítulo 2 que permiten observar las variaciones en los incentivos y restricciones del entorno global.

1.2.3 Regionalismos como factor regional

En esta tesis, el Regionalismo es incorporado como la principal variable de nivel regional que, conjugada con el nivel sistémico, incide en las distintas trayectorias institucionales de las unidades observadas. Los distintos ciclos de Regionalismo en Sudamérica son entendidos como configuraciones históricas que redefinen prioridades políticas, marcos normativos y patrones de cooperación, generando entornos diferenciados que condicionan el accionar de los bancos regionales de desarrollo. De este modo, el Regionalismo no es considerado únicamente como un contexto geográfico o político, sino como un factor explicativo que, en interacción con el nivel sistémico representado por el CRFD y con la agencia institucional, contribuye a explicar la diversidad de trayectorias institucionales observadas.

En términos conceptuales, el Regionalismo constituye una categoría institucional y normativa que estructura el espacio regional a partir de ideas, normas y objetivos compartidos, orientando tanto la acción estatal como la arquitectura institucional que la sustenta (Armijo, Fraundorfer & Rhodes, 2024; Riggirozzi & Tussie, 2018; Deciancio, 2016; Morales Fajardo, 2007). A lo largo de las décadas, en Sudamérica las distintas visiones del Regionalismo han implicado disputas sobre el papel del Estado en la economía, los marcos normativos de la cooperación, los vínculos políticos preferenciales y los modelos de inserción internacional de la región.

A ello se suma que, como señaló Leslie Armijo (entrevista, 26 de septiembre de 2025), el Regionalismo en Sudamérica debe considerarse también a través del prisma del *international policy regionalism*, un concepto que permite captar el continuo que comprende desde dinámicas altamente institucionalizadas hasta formas más flexibles e informales de coordinación, muchas veces organizadas por áreas de política y no necesariamente por esquemas formales. Por todo ello, el Regionalismo es considerado una variable explicativa clave de las transformaciones institucionales en Sudamérica, particularmente en conexión con el abordaje del derrotero histórico del CRFD. Los distintos paradigmas de Regionalismos (Cerrado, Abierto y Poshegemónico) se desarrollarán en profundidad en el Capítulo 2, dado que constituyen uno de los factores regionales centrales que estructuran el análisis de toda la tesis, en diálogo permanente con el CRFD como factor sistémico.

El concepto de Regionalismo aporta una estructura heurística útil para el estudio de las diferentes trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica, debido a que incorpora de manera integrada factores domésticos, regionales y globales, así como elementos ideacionales como visiones del desarrollo o del multilateralismo; y materiales, como la distribución del poder o la disponibilidad de recursos presentes en cada período histórico (Armijo & Rubio Sepehr, 2024; Carvalho Neves & Pasquariello, 2022; Vadell & Giaccaglia, 2020; Levi, 2020). A su vez, el Regionalismo como categoría analítica permite analizar tanto las dinámicas de gobernanza regional *de jure* como aquellas *de facto*, incluyendo los patrones menos visibles de cooperación técnica, resolución de problemas y coordinación sectorial que suelen persistir incluso cuando los ciclos políticos erosionan los proyectos más formalizados (Leslie Armijo, entrevista, 26 de septiembre de 2025). Esta capacidad de articular múltiples niveles y tipos heterogéneos de variables la convierte en una herramienta epistemológicamente compatible con el Institucionalismo Histórico, el cual también enfatiza la interacción entre agencia y estructura y la manera en que ésta se expresa de forma situada en contextos históricos concretos (Fioretos et al., 2016; Thelen, 2003).

Desde este marco interpretativo, se considera que las distintas visiones del Regionalismo operaron como factores regionales fundamentales en los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica (Carvalho Neves & Pasquariello, 2022). En tanto encarnaron consensos político-económicos y configuraron normas de actuación compartidas, estas visiones delimitaron tanto los márgenes de acción de los Estados como las posibilidades formales e informales de articulación institucional entre los mismos (Leslie Armijo, entrevista, 26 de septiembre de 2025). En momentos clave, como se analiza los siguientes capítulos, funcionaron como coyunturas críticas que indujeron en alguna medida ciertas transformaciones institucionales redefiniendo los objetivos, marcos normativos y formas de gobernanza de estos bancos, y habilitando nuevas formas de interacción con otros actores del CRFD. En este sentido, los cambios en los modelos de Regionalismo no sólo influyeron en el entorno externo de los bancos, sino que impactaron en sus dimensiones internas, tales como sus marcos institucionales, sus formas de gobernanza corporativa, su ciclo de operaciones y su política institucional internacional. Por ello, el estudio del Regionalismo, en sus dimensiones formales, informales y subregionales, y en su articulación con el CRFD, constituye un eje analítico transversal que recorre toda la tesis.

En consecuencia, el Regionalismo constituye el nivel regional del modelo analítico adoptado, en tanto introduce variaciones en los marcos de acción y en las demandas institucionales que enfrentan los bancos en distintos momentos históricos. Su incorporación permite captar la

dimensión situada de las trayectorias institucionales, en articulación con los condicionantes sistémicos del CRFD y con las respuestas de agencia de cada institución.

1.2.3 Trayectorias institucionales como factor de agencia

A partir de la revisión crítica de la literatura especializada, se puso de manifiesto la ausencia de una categoría analítica integral que permita observar de forma sistemática los ciclos de creación, transformación y desarrollo de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. Si bien se identificaron aportes valiosos para analizar aspectos específicos de estas instituciones, no se encontró un marco conceptual que articule, de manera coherente y lógica, todos los componentes necesarios para comprender los diversos comportamientos de esta clase de actores. Frente a esta vacancia, esta tesis propone una conceptualización propia de trayectoria institucional, con el objetivo de ordenar y analizar el proceso de transformación histórica de estas entidades en un marco analítico unificado.

Esta categorización se encuadra dentro del enfoque del Institucionalismo Histórico y retoma su principal premisa, esto es, que los cambios institucionales resultan de la interacción entre factores estructurales y de agencia en contextos históricos específicos. Así, la **trayectoria institucional** es entendida como un proceso histórico dinámico, complejo y no lineal, en el que confluyen decisiones, tensiones y adaptaciones organizacionales dentro de un entorno cambiante. Desde esta perspectiva, el análisis de trayectorias institucionales no sólo permite identificar cómo se articulan continuidad y cambio a lo largo de distintos ciclos históricos, sino también comprender qué mecanismos específicos, como la reinterpretación de reglas, la modificación incremental de competencias o la reorientación estratégica de los actores, impulsan transformaciones institucionales diferenciadas en cada banco.

En base a todo ello, se define la trayectoria institucional como el curso de acción histórico de una institución, expresado en la forma, el grado y los mecanismos mediante los cuales implementa sus funciones, estructura sus objetivos y responde a los impulsos provenientes de los entornos globales y regionales. En el caso de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica, las variaciones de tales trayectorias institucionales se ponen de manifiesto en la transformación diferenciada de cuatro variables: marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y políticas institucionales internacionales. Estas trayectorias institucionales pueden ser segmentadas analíticamente en distintas etapas históricas, según las variaciones observadas en sus procedimientos y respuestas institucionales, instrumentos de intervención y patrones de relacionamiento con el contexto regional e internacional.

Las cuatro variables referidas no operan de forma aislada ni poseen jerarquía entre sí. Por el contrario, su valor heurístico radica en la interacción entre ellas a lo largo del tiempo, lo cual permite explicar la diversidad de desempeños y transformaciones institucionales que caracterizan a los bancos analizados. La trayectoria institucional, entonces, no supone un patrón uniforme, sino una construcción analítica que permite identificar los elementos que estructuran, condicionan y dan forma a la transformación de estas instituciones en contextos específicos. Esta herramienta permite observar y analizar de manera rigurosa las trayectorias institucionales diferenciadas de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA en el marco del CRFD en Sudamérica desde sus respectivas fundaciones hasta 2020.

La primera variable analítica corresponde al **marco institucional**, entendido como el conjunto de arreglos jurídicos e institucionales establecidos por los Estados miembros que definen la naturaleza, los objetivos, las funciones y las misiones de cada banco. En términos generales, este concepto permite observar el marco legal dentro del cual se configura una institución y la manera en que dicho entramado normativo condiciona o habilita el cumplimiento de sus fines (Balding & Wehrenfennig, 2011). El marco institucional constituye, por tanto, la base normativa y organizacional sobre la cual cada entidad despliega su accionar. Si bien la conformación institucional, asociada al momento fundacional de cada banco, tiende a permanecer inalterada en el tiempo, el mandato institucional presenta un mayor grado de flexibilidad, pudiendo experimentar reformas, ampliaciones o redefiniciones asociadas a coyunturas críticas o a cambios en el entorno político y económico. En este sentido, el marco institucional se concibe como una variable predominantemente estable, aunque con dimensiones internas que admiten variaciones a lo largo del tiempo.

La segunda variable de la trayectoria institucional es la **gobernanza corporativa**, entendida como el conjunto de estructuras, procesos y capacidades administrativas mediante las cuales los bancos son dirigidos y gestionados en función de sus objetivos institucionales. Esta dimensión permite analizar la distribución del poder dentro de la institución, en relación con la asignación de recursos y los mecanismos de toma de decisiones que orientan su accionar (De-Luna Martínez & Vicente, 2012). En términos comparativos, se trata de una variable más dinámica que el marco institucional, dado que suele modificarse entre gestiones y ajustarse a los cambios en el contexto político, económico y financiero. En efecto, la gobernanza de los bancos regionales de desarrollo se encuentra fuertemente condicionada por la agenda política de los principales accionistas, quienes, en virtud de su poder financiero, determinan las prioridades estratégicas y las líneas de acción de las instituciones (Natalia Salazar, entrevista, 29 de agosto de 2025). Esto evidencia que, más allá de los aspectos técnicos, las decisiones de gobernanza responden a equilibrios de poder, negociaciones y alianzas entre

los Estados miembros, configurando una dirección institucional en la que lo político y lo financiero se entrelazan de manera estructural (Brenda Pietraccone, entrevista, 19 de septiembre de 2025).

La tercera variable de las trayectorias institucionales es el **ciclo de operaciones**, entendido como el conjunto de proyectos y programas de financiamiento, tanto técnico como financiero, que los bancos ejecutan a lo largo del tiempo. Este ciclo constituye el núcleo de la acción institucional y evidencia cómo se implementan los mandatos y cómo se articulan con los destinatarios y necesidades regionales. El ciclo se desarrolla en varias etapas, desde la formulación hasta la evaluación final de cada proyecto, involucrando diferentes actores, recursos y procedimientos (Delikanli et al., 2018). Esta dimensión permite observar no solo la actividad concreta de los bancos, sino también su adaptación a las prioridades regionales y su transformación en materia de instrumentos y alcance territorial.

La cuarta variable que conforma las trayectorias institucionales es la **política institucional internacional**. La misma hace referencia a las estrategias mediante las cuales los bancos regionales articulan su presencia y accionar tanto en los países miembros como en el entorno internacional. Esta dimensión permite captar su grado de institucionalización regional y su capacidad de coordinación con actores afines. Asimismo, posibilita evaluar la inserción externa de los bancos, sus vínculos con otros actores del sistema financiero internacional y su capacidad de posicionarse como actores relevantes en los debates sobre cooperación y desarrollo en la región. En este sentido, la presencia territorial y la conformación de equipos técnicos en oficinas país constituyen un rasgo distintivo de varios bancos regionales de desarrollo, al favorecer la interacción directa con autoridades nacionales y subnacionales, fortalecer la institucionalización regional y facilitar la adaptación a las transformaciones en la agenda política (Natalia Salazar, entrevista, 29 de agosto de 2025).

1.4 Metodología

Las características ontológicas y epistemológicas del Institucionalismo Histórico poseen un correlato directo en el plano metodológico. Dado que esta perspectiva se orienta al estudio de procesos históricos complejos, multifactoriales y temporalmente extensos, resulta coherente que adopte diseños de investigación amplios y plurales que permitan capturar esa densidad analítica. En este marco, se privilegian enfoques metodológicos cualitativos que integran técnicas variadas y múltiples niveles de análisis, con el propósito de reconstruir trayectorias institucionales en su dinamismo y especificidad (Fioretos et al., 2016; Rixen et al., 2016).

En consonancia con las premisas teóricas que orientan esta investigación, la presente tesis adopta una **estrategia metodológica de carácter cualitativo** (Sautu et al., 2005), estructurada a partir del método del estudio de caso con tres unidades de observación: las trayectorias institucionales de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA. Estos bancos regionales de desarrollo de Sudamérica constituyen el objeto empírico a través del cual se indaga la diversidad de comportamientos institucionales de estos actores en el marco del CRFD entre 1970 y 2020.

Los estudios de caso, ya sea único o con pocas unidades, resultan particularmente adecuados en este enfoque, ya que permiten analizar en profundidad la interacción entre variables de agencia y estructura, e identificar mecanismos causales de cambio o persistencia institucional (Bennett, 2004; Fioretos, 2011). Para dar cuenta de todo ello, se recurre a técnicas de obtención de datos cuantitativos y cualitativos con el fin de entablar un diálogo y articulación entre múltiples niveles de análisis. Así, las investigaciones del Institucionalismo Histórico conjugan herramientas estadísticas, interpretativas, documentales, entre muchas otras más.

La elección del **estudio de caso** como estrategia metodológica responde a la necesidad de comprender en profundidad fenómenos institucionales complejos, atendiendo a su especificidad histórica, a sus configuraciones organizativas y a los factores que inciden en sus procesos de continuidad y cambio. En particular, se adopta el estudio de caso con fines investigativos (Yin, 2002), combinando propósitos descriptivos y explicativos (Bennett, 2004; Alonso, 2003), lo cual resulta especialmente adecuado para analizar trayectorias institucionales de largo plazo en entornos regionales como el sudamericano.

La selección de un número acotado de casos presenta ventajas metodológicas significativas. En primer lugar, permite desarrollar un análisis histórico y pormenorizado de cada trayectoria institucional en capítulos específicos, profundizando sus dinámicas internas, decisiones estratégicas y vínculos con el entorno regional e internacional. En segundo lugar, posibilita la observación de similitudes y divergencias entre las trayectorias institucionales, lo cual resulta metodológicamente viable precisamente por tratarse de un conjunto reducido de casos (Bennett, 2004). Asimismo, el abordaje de pocos casos facilita la identificación de un rango amplio de valores en las variables analizadas y contribuye a explorar posibles relaciones causales entre las unidades de observación (Gerring, 2008), en línea con una lógica de variación máxima.

El **recorte temporal** adoptado (1970–2020) forma parte constitutiva del diseño del estudio de caso y responde a la necesidad de capturar transformaciones institucionales de largo plazo. Este período permite observar etapas de continuidad, inflexión y cambio en las trayectorias de los bancos regionales de desarrollo, así como su interacción con distintos ciclos de Regionalismo en Sudamérica (Cerrado, Abierto y Posneoliberal), entendidos como condicionantes clave. La década de 1970 constituye un punto de partida analítico relevante, dado que en esos años CAF y FONPLATA iniciaron y consolidaron sus operaciones como actores regionales. El corte en 2020 se justifica por el carácter disruptivo de la pandemia de COVID-19, que introdujo alteraciones significativas en las estrategias, prioridades operativas y vínculos financieros de estos bancos, marcando un punto de inflexión en sus dinámicas institucionales.

Desde el punto de vista analítico, el abordaje de las trayectorias institucionales se organiza en dos momentos diferenciados pero interrelacionados, que se corresponden con la estructura general de la tesis. En primer lugar, una instancia descriptiva, desarrollada en los capítulos segundo y tercero, orientada a reconstruir históricamente la evolución del CRFD y de los ciclos de Regionalismo en Sudamérica. Esta reconstrucción permite identificar secuencias temporales, coyunturas críticas y condiciones iniciales que influyeron en la emergencia y transformación de los bancos estudiados (Bennett, 2004). En segundo lugar, una instancia explicativa, desplegada en los capítulos cuarto, quinto y sexto, donde se aplica el marco analítico elaborado en esta investigación para analizar en profundidad el desempeño y las transformaciones de cada banco. Este enfoque permite "proporcionar explicaciones históricas de casos particulares" (Bennett, 2004, p. 30), articulando continuidad y cambio en las trayectorias institucionales observadas.

Con el propósito de analizar los procesos históricos dinámicos y complejos en los que se desenvuelven las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo, el Institucionalismo Histórico aporta un conjunto preciso de conceptos que permiten abordar este objeto de estudio, los cuales serán retomados y definidos a lo largo de la investigación. En esta tesis, dichos conceptos no son incorporados únicamente como categorías teóricas, sino como **herramientas analítico-metodológicas** que orientan la reconstrucción y explicación de las trayectorias institucionales de los casos seleccionados. En particular, se recurre a las nociones de *path dependence*, coyunturas críticas y mecanismos de cambio institucional gradual (Kellerman, 2018; Rixen et al., 2016; Mahoney & Thelen, 2010), las cuales permiten operacionalizar el análisis longitudinal de los procesos de continuidad y transformación institucional.

El concepto de *path dependence* refiere a la forma en que las decisiones iniciales, los arreglos fundacionales y las secuencias históricas generan efectos de arrastre que condicionan las opciones disponibles en etapas posteriores (Sorensen, 2015). Desde esta perspectiva, las trayectorias institucionales no se comprenden como procesos abiertos e indeterminados, sino como dinámicas históricamente estructuradas en las que las elecciones pasadas delimitan, aunque no determinan completamente, los cursos de acción futuros.

Por su parte, las coyunturas críticas son entendidas como períodos de contingencia en los que se produce una relajación relativa de los constreñimientos institucionales, ampliando el margen de acción de los actores. Lejos de constituir rupturas automáticas, estos momentos habilitan la posibilidad de reorientación institucional, en la medida en que el futuro de la trayectoria no se encuentra completamente definido y las decisiones adoptadas adquieren efectos duraderos (Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023).

Finalmente, los mecanismos de cambio institucional gradual permiten captar transformaciones incrementales que no responden a quiebres abruptos, sino a procesos acumulativos de ajuste, adaptación o desplazamiento en las reglas, prácticas y funciones institucionales (Broschek, 2013). Estos mecanismos resultan especialmente relevantes para analizar organizaciones internacionales, donde el cambio suele operar de manera progresiva y en interacción con restricciones estructurales.

Con diferentes matices, cada uno de estos conceptos contribuye a señalar la relativa gradualidad que persiste como rasgo esencial de los procesos históricos de cambio que influye, con variable intensidad, en las eventualidades de continuidad o cambio, y en las condiciones contextuales o coyunturales en los que dichas transformaciones acontecen. En conjunto, estas herramientas permiten articular los niveles sistémico, regional y de agencia considerados en la investigación, y operan como soporte metodológico para el análisis de los casos, al facilitar la identificación de secuencias temporales, momentos de inflexión y mecanismos causales que explican la divergencia de las trayectorias institucionales observadas.

En cuanto a las **técnicas de recolección y análisis de datos**, se opta por una combinación de herramientas cualitativas. Se prioriza el análisis documental y de contenido sobre fuentes primarias y secundarias (Cea D'Ancona, 1997). En cuanto a las fuentes consultadas, se acude fundamentalmente a tres conjuntos de aportes. Por un lado, la bibliografía especializada en Relaciones Internacionales y disciplinas conexas que versen sobre el objeto de estudio de la presente tesis y que resulten pertinentes para la delimitación del estado de

la cuestión (Salazar Serantes, 2004). Por otro lado, al *corpus* de documentos oficiales de los tres bancos analizados. Éstos incluyen, por un lado, sus actas constitutivas, la normativa creada a lo largo de los años y los sucesivos actos legales de revisión; y, por otro, los reportes e informes estadísticos de sus estados financieros y los documentos institucionales donde se define su estrategia de políticas.

Además, se incorporó un conjunto de dieciséis entrevistas semiestructuradas a informantes clave, realizadas entre octubre de 2023 y diciembre de 2025, que incluyeron funcionarios y ex funcionarios de bancos regionales y multilaterales de desarrollo, especialistas técnicos y referentes académicos con trayectoria en el estudio de la integración regional y el financiamiento para el desarrollo. Las entrevistas, realizadas tanto de manera presencial como virtual, permitieron complementar y contrastar el análisis documental, así como reconstruir procesos institucionales desde la perspectiva de los actores, identificar márgenes de agencia y captar dinámicas de continuidad y cambio en las trayectorias institucionales de los bancos analizados, en consonancia con el enfoque del Institucionalismo Histórico adoptado en esta investigación.

La selección de los/as entrevistados/as respondió a criterios de pertinencia temática, diversidad de perfiles y vinculación directa con los procesos institucionales examinados en la tesis. El detalle completo de las entrevistas realizadas, incluyendo nombre del/de la entrevistado/a, fecha, cargo desempeñado y período correspondiente, se presenta de manera sistematizada en el Anexo 1.

En suma, el enfoque metodológico adoptado busca articular en forma coherente el marco teórico, los objetivos de investigación y las características empíricas del objeto de estudio. Al centrar la atención en un número acotado de casos, observados de manera longitudinal y desde una perspectiva histórica y relacional, esta tesis se propone aportar una comprensión integral y original sobre el rol, desempeño y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica.

1.4.1 Estrategia de operacionalización

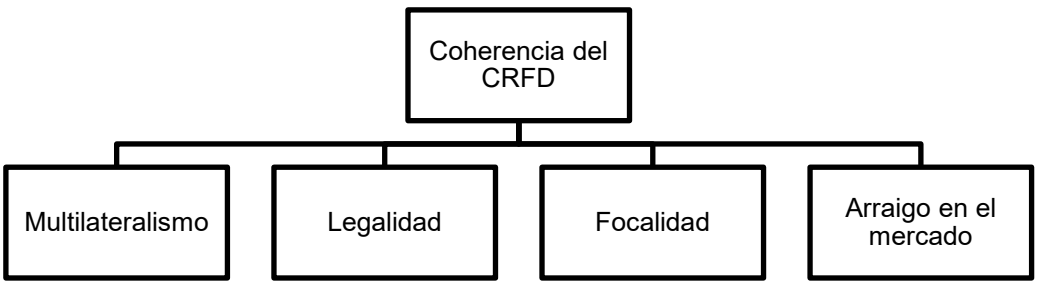
En línea con la hipótesis de la investigación, la estrategia de operacionalización se organiza a partir de tres niveles analíticos: el sistémico, el regional y el de la agencia institucional. Cada uno de estos niveles remite a un conjunto específico de factores explicativos cuya articulación permite dar cuenta de la configuración de las distintas trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica en el período estudiado.

En este marco, la operacionalización se estructura en torno a tres conceptos centrales: el CRFD, los Regionalismos y la trayectoria institucional. Cada uno de ellos permite identificar y analizar los factores determinantes en cada uno de los niveles analíticos propuestos, así como su interacción a lo largo del tiempo. Mientras que los dos primeros refieren a condiciones estructurales de carácter sistémico y regional, el tercero se orienta a captar las capacidades de agencia institucional y los modos en que estas se expresan en el desempeño de los casos analizados.

En relación con los factores sistémicos y regionales, la investigación retoma aportes conceptuales ya consolidados en la literatura especializada, los cuales son operacionalizados de manera sintética en este apartado y desarrollados en profundidad en los Capítulos 2 y 3. Por el contrario, la noción de trayectoria institucional constituye el eje analítico específico de esta investigación, por lo que su operacionalización es desarrollada de manera más detallada en lo que sigue, dado que orienta el análisis empírico de los casos en la Segunda Parte de la tesis.

En primer lugar, los factores sistémicos se vinculan con la evolución del **CRFD**, entendido como un entramado de normas, instituciones y prácticas que estructuran el entorno global en el que operan estos organismos. Siguiendo a Heldt y Schmidtke (2019), este nivel se operacionaliza a partir de cuatro indicadores de coherencia: multilateralismo, legalidad, focalidad y arraigo en el mercado (Gráfico 1). El análisis en profundidad de estos componentes se desarrolla en el Capítulo 2, donde se reconstruyen las principales transformaciones del CRFD en el período bajo estudio.

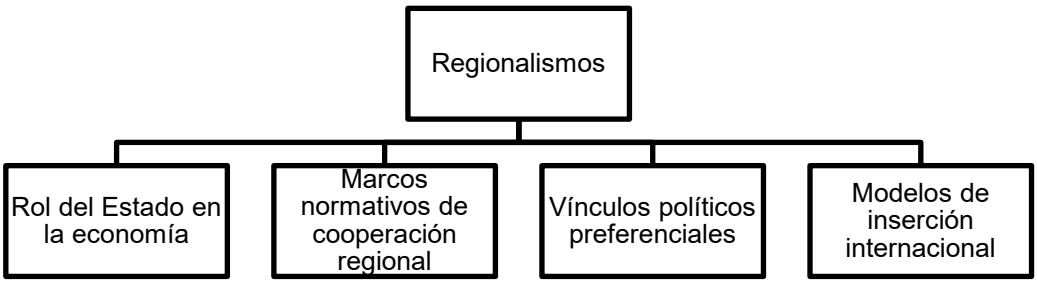
Gráfico 1. Coherencia del CRFD



Fuente: Elaboración propia en base a Heldt & Schmidtke (2019)

En segundo lugar, los factores regionales refieren a los ciclos de **Regionalismo** en Sudamérica, entendidos como configuraciones históricas que redefinen prioridades políticas, marcos normativos y patrones de cooperación, generando entornos diferenciados que condicionan el accionar de los bancos regionales de desarrollo. En términos analíticos, este nivel se operacionaliza a partir de un conjunto acotado de dimensiones que permiten captar las variaciones entre los distintos modelos de Regionalismo (Cerrado, Abierto y Posneoliberal) a lo largo del período estudiado. En particular, se consideran como dimensiones: el rol del Estado en la economía, los marcos normativos de la cooperación regional, los vínculos políticos preferenciales entre los actores y los modelos de inserción internacional de la región (Gráfico 2). Estas dimensiones permiten identificar las orientaciones predominantes en cada ciclo, así como las condiciones materiales que configuran las demandas institucionales hacia los bancos regionales de desarrollo.

Gráfico 2. Dimensiones de los Regionalismos



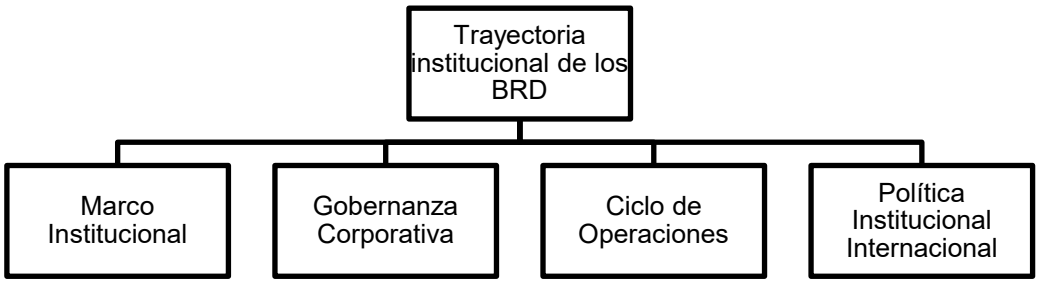
Fuente: Elaboración propia en base a Riggirozzi & Tussie, 2018; Morales Fajardo, 2007.

De este modo, el Regionalismo no es abordado únicamente como un contexto, sino como una variable explicativa que, en interacción con los factores sistémicos del CRFD y con la agencia institucional, contribuye a explicar la diversidad de trayectorias institucionales observadas. La reconstrucción en profundidad de estas dimensiones y su manifestación en los distintos ciclos de Regionalismo se desarrolla en los Capítulos 2 y 3.

Finalmente, se desarrolla la operacionalización del concepto de **trayectoria institucional**, que será aplicada en la Segunda Parte de la tesis. En este marco, se sostiene que la trayectoria institucional de cada banco regional de desarrollo de Sudamérica se configura a partir de un conjunto interrelacionado de cuatro variables que remiten a sus capacidades de agencia y expresan su configuración burocrática, funcional y estratégica (Gráfico 3). Estas variables son: el marco institucional, que refiere al mandato fundacional, los marcos normativos y los mecanismos de reforma; la gobernanza corporativa, centrada en la

estructura de toma de decisiones, la representación y la distribución del poder de voto; el ciclo de operaciones, que abarca las modalidades de financiamiento, los criterios de elegibilidad, los mecanismos de evaluación y la asignación de recursos; y la política institucional internacional, entendida como el posicionamiento externo de los bancos en relación con otros actores del sistema internacional, sus alianzas y estrategias de coordinación.

Gráfico 3. Trayectoria Institucional de los bancos regionales de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la estrategia analítica se organiza a partir de estas variables, en tanto permiten captar las capacidades de acción, adaptación y transformación de los bancos regionales de desarrollo a lo largo del tiempo, en interacción con los factores sistémicos y regionales previamente definidos. Las dimensiones e indicadores específicos de cada variable de las trayectorias institucionales se presentan a continuación (Cuadro 1)[9] y constituyen la base para el análisis detallado de los casos seleccionados.

[9] Para más detalles sobre las fuentes, referirse al Anexo 1.

Cuadro 1. Variables, dimensiones e indicadores de la trayectoria institucional de los BRD

Concepto	Variable	Dimensión	Indicadores
TRAYECTORIA INSTITUCIONAL	Marco institucional	Conformación institucional	Tipo de entorno de fundación Grado y evolución de la vinculación
		Mandato institucional	Objetivos institucionales Destinatarios de los objetivos
	Gobernanza corporativa	Composición accionaria	Tipo de membresía Estructura de capital
		Proceso de toma de decisiones	Estructura orgánica Tipos y métodos de votaciones
	Ciclo de operaciones	Portfolio de proyectos	Tipos Proyectos Tipos Destinatarios
		Recursos financieros y técnicos	Instrumentos financieros Instrumentos técnicos
	Política institucional internacional	Estrategia de institucionalización	Representaciones oficiales
		Estrategia de coordinación	Proyectos conjuntos Cooperación institucional

Fuente: elaboración propia

Dentro de la variable de marco institucional, se distinguen dos dimensiones analíticas principales: la **conformación institucional** y el **mandato institucional**. La primera refiere al entorno de emergencia del banco y al tipo de vínculo que éste establece con los procesos de integración regional o de cooperación internacional en el momento de su fundación. Para su análisis, se consideran como indicadores el tipo de institución creada, según se oriente predominantemente a la integración económica o a la cooperación política, y el grado de vinculación con los procesos regionales, que puede clasificarse como directo, indirecto o nulo.

Por su parte, el mandato institucional alude a los fines, alcances y destinatarios definidos en los convenios constitutivos y en los documentos normativos fundamentales de cada organismo. Sus indicadores incluyen los objetivos institucionales en cuanto al tipo, cantidad de metas y procedimientos previstos para su consecución, así como los destinatarios de los objetivos, que permiten identificar la naturaleza de la relación entre prestamistas y prestatarios según lo establecido en los estatutos fundacionales. De este modo, el análisis del marco institucional permite evaluar no solo el diseño formal de las instituciones, sino

también la coherencia entre sus fundamentos normativos y las lógicas políticas o regionales que acompañan su creación.

En segundo lugar, la variable de gobernanza corporativa se compone de dos dimensiones analíticas principales: la **composición accionaria** y el **proceso de toma de decisiones**. La composición accionaria examina quiénes integran el banco, bajo qué modalidades y con qué proporción de participación accionaria. Incluye también el estudio de la estructura de capital, entendida como el conjunto de fondos disponibles para ejecutar las operaciones de financiamiento y garantizar la sostenibilidad institucional (Delikanli et al., 2018). Los indicadores de esta dimensión son: la membresía, es decir, la cantidad y tipos de miembros; y la estructura de capital, que comprende variables como la cantidad de capital autorizado, la frecuencia de capitalizaciones, el capital suscrito, exigible, desembolsable y efectivamente desembolsado.

El proceso de toma de decisiones se refiere a los órganos de gestión y a los procedimientos mediante los cuales se define el rumbo estratégico de la institución. Sus indicadores incluyen la estructura orgánica, esto es, el tipo y cantidad de órganos decisorios; y las votaciones, que abarcan el tipo y método de votación adoptado, así como la distribución de cuotas de decisión entre los miembros. En conjunto, el análisis de la gobernanza corporativa permite evaluar el grado de centralización o dispersión del poder dentro de cada banco, la coherencia entre los mecanismos formales y las prácticas efectivas de gestión, y la medida en que las decisiones institucionales reflejan, o distorsionan, los principios de representación y cooperación regional sobre los que fueron creadas estas entidades.

En tercer lugar, la variable denominada ciclo de operaciones se desagrega en dos dimensiones. La primera es el **portfolio de proyectos**, que registra la naturaleza y el alcance de las intervenciones realizadas. Incluye indicadores relativos a los tipos de proyectos y programas ejecutados, así como a la cobertura sectorial y geográfica de las operaciones y a los destinatarios involucrados, considerando tanto los tipos como la cantidad de socios alcanzados. La segunda dimensión corresponde a los **recursos financieros y técnicos**, que describen los mecanismos mediante los cuales se concretan las operaciones del banco. En este sentido, se contemplan tanto los distintos instrumentos financieros, como préstamos, líneas de crédito, garantías y avales, y los montos asociados a los proyectos, como también los instrumentos técnicos, que comprenden los diversos tipos de asesorías, asistencias especializadas y modalidades de mantenimiento y seguimiento de las operaciones.

Por último, la variable de política institucional internacional se estructura en dos dimensiones analíticas. La primera es la **estrategia de institucionalización**, que se refiere a la presencia institucional formal del banco en los países de la región, ya sea a través de oficinas propias, convenios o mecanismos de representación. Sus indicadores incluyen las representaciones oficiales mediante la identificación del tipo y cantidad de oficinas y sedes establecidas en países de la región; y de los vínculos oficiales, que comprenden la cantidad y tipo de convenios con agencias y oficinas gubernamentales. La segunda dimensión corresponde a la **estrategia de coordinación**, orientada a analizar el modo en que los bancos se relacionan y cooperan con otros organismos multilaterales para implementar proyectos conjuntos o intercambiar recursos técnicos. Los indicadores asociados abarcan los proyectos conjuntos mediante el tipo y cantidad de operaciones conjuntas con otros bancos, así como tipo y cantidad de cofinanciamientos; y las prácticas de cooperación, que incluyen el tipo y cantidad de convenios con otros bancos, junto con las asesorías técnicas conjuntas que se llevan a cabo.

Capítulo 2
Entre lo sistémico y lo regional: factores condicionantes de los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica (1970–2020)

En línea con los principales postulados teórico-metodológicos del Institucionalismo Histórico referidos en el capítulo precedente, la premisa que acompaña este capítulo sostiene que los procesos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica responden a la interacción entre factores estructurales y de agencia. Entre los primeros se incluyen las dinámicas presentes en los niveles sistémicos y regionales que, en distintos períodos históricos, configuraron entornos político-ideológicos y concepciones del desarrollo que condicionaron la fundación o reformulación de las trayectorias institucionales de las unidades de estudio. Entre los segundos, se encuentran las respuestas institucionales y capacidades internas que moldearon las trayectorias particulares de cada banco, aspecto que será desarrollado en profundidad en la Segunda Parte de esta tesis.

Puntualmente, este capítulo examina los factores sistémicos y regionales que incidieron en los distintos ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020. En términos sistémicos, se analiza particularmente la progresiva conformación del CRFD, entendido como un entramado global dinámico, institucionalmente denso y relativamente coherente, en el que a lo largo de las décadas han interactuado múltiples actores, normas, instrumentos y agendas del campo del financiamiento para el desarrollo. En términos regionales, se considera la incidencia de las distintas visiones de Regionalismos que condensaron los sucesivos ciclos político-económicos de Sudamérica, no sólo como marcos normativos, sino también como configuraciones institucionales que habilitaron o restringieron márgenes de agencia para los actores analizados en esta tesis.

2.1 El CRFD como factor sistémico: conformación, coherencia y dinámicas institucionales

Desde el Institucionalismo Histórico, existe un consenso en torno a la identificación de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, conocida como la conferencia de Bretton Woods, como el hito fundacional que habilitó la progresiva institucionalización del CRFD a escala global (Fioretos & Heldt, 2019; Henning, 2019; Helleiner, 2017). Celebrada entre el 1 y el 22 de julio de 1944 en New Hampshire y con la participación de 44 países y

más de 700 delegados, la conferencia constituyó la mayor reunión intergubernamental de política económica de la época.

Su objetivo central fue conformar un orden financiero internacional estable para la posguerra, prevenir crisis como las desatadas durante las décadas de 1920 y 1930 y generar mecanismos institucionales para sostener la reconstrucción económica global. Las intensas negociaciones lideradas por Estados Unidos y el Reino Unido cristalizaron un consenso sobre la necesidad de diseñar una arquitectura financiera internacional capaz de evitar las crisis sistémicas del período de entreguerras (Helleiner, 2017). Como resultado, se crearon el FMI y BIRF, se adoptó un régimen de tipos de cambio fijos ajustables y se consagró al dólar estadounidense como moneda de referencia, configurando los pilares del orden monetario de posguerra.

A partir de las negociaciones de Bretton Woods se establecieron normas operativas, estructuras institucionales y criterios de elegibilidad que sentaron las bases de la arquitectura internacional del desarrollo contemporánea, con el BM como su institución focal. En las décadas siguientes, los organismos que surgieron como respuesta a las limitaciones percibidas frente dicha institución, lejos de impugnar abiertamente su lógica de funcionamiento, tendieron a replicar, aunque con variaciones, su modelo institucional (Ella, 2021), particularmente en lo que respecta al diseño de sus marcos institucionales y de gobernanza corporativa.

La expansión de los actores del CRFD a partir de la década de 1950 estuvo atravesada por procesos de emulación del BM que, combinados con adaptaciones específicas a contextos geopolíticos, capacidades estatales y particularidades regionales, dieron lugar a patrones comunes de diseño institucional (Fioretos & Heldt, 2019). Este fenómeno se expresa en una marcada tendencia al isomorfismo organizacional, observable en múltiples bancos de desarrollo y considerada un indicador central de las dinámicas de *path dependence* (Ella, 2021; Rixen & Viola, 2016). La persistencia de estructuras fundacionales que se consolidan y auto refuerzan en el tiempo redujo progresivamente el abanico de alternativas aceptadas como viables, definiendo marcos de acción y estabilizando un repertorio relativamente uniforme de prácticas, reglas y esquemas de gobernanza corporativa. Desde el Institucionalismo Histórico, se señala que este patrón no implica una reproducción automática ni una ausencia de agencia por parte de los bancos de desarrollo (Thelen, 2003). Por el contrario, demuestra cómo los arreglos institucionales iniciales estructuraron expectativas, moldearon estrategias y establecieron criterios de legitimidad y eficacia, dentro de los cuales los actores pudieron maniobrar. Así, aunque el isomorfismo contribuyó a consolidar modelos

operativos ampliamente difundidos, también reprodujo las limitaciones del diseño dominante, especialmente en términos de eficiencia operativa y concentración del poder decisorio (Heldt & Schmidtke, 2019).

Un atributo central que acompañó la evolución histórica del CRFD a lo largo del tiempo y que impactó directamente en la trayectoria institucional de sus actores es su coherencia. Este rasgo indica al grado de aceptación, por parte de los actores del sistema, de un conjunto común de reglas, procedimientos y expectativas que favorecieron comportamientos complementarios más que confrontativos entre las unidades del complejo (Heldt & Schmidtke, 2019; Park, 2021). La coherencia del CRFD puede observarse a través de cuatro indicadores que, históricamente, contribuyeron a moldear este campo y a ordenar las prácticas institucionales de sus actores: el multilateralismo, la legalización, la focalidad y el arraigo en el mercado. Sintéticamente, el multilateralismo refleja el principio de corresponsabilidad entre prestamistas y prestatarios para abordar las problemáticas de desarrollo; la legalización implica la formalización de compromisos mediante marcos normativos jurídicamente codificados a través de instrumentos del Derecho Internacional Público; la focalidad señala el rol central que históricamente desempeñó el BM como institución referente para impartir las reglas y procedimientos del complejo; y el arraigo en el mercado refiere a la adhesión a lógicas crediticias condicionadas por parámetros técnicos y financieros comunes (Heldt & Schmidtke, 2019).

La coherencia del CRFD no sólo funcionó como un atributo estructural del sistema, sino como un conjunto de incentivos que orientó el comportamiento de los nuevos bancos de desarrollo que fueron surgiendo en distintas regiones a lo largo del tiempo. La adopción, en mayor o menor medida, de los cuatro indicadores de coherencia no respondió únicamente a presiones normativas, sino también a la necesidad estratégica de insertarse en un campo institucional que definía qué prácticas eran consideradas legítimas, técnicamente sólidas y capaces de atraer recursos. Así, incluso aquellos organismos creados para corregir limitaciones percibidas del BM debieron operar dentro de un marco de expectativas compartidas, lo que reforzó la convergencia en sus diseños y estilos de intervención sin impedir variaciones derivadas de contextos regionales específicos.

Un ejemplo claro de estas dinámicas lo constituye la emulación de las políticas de salvaguarda ambiental y social (Boisson de Chazournes, 2011). De hecho, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) revisó en 2009 su *Safeguard Policy Statement* para compatibilizarlo con los criterios del BM, motivado por la creciente práctica de cofinanciamiento; el BID aprobó en 2006 su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), reconociendo que el BM y

otros bancos ya disponían de marcos similares; y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) actualizó en 2008 su política ambiental para ajustarla al modelo liderado por el BM. Estos casos documentados por Boisson de Chazournes (2011) ponen de manifiesto que la emulación al diseño y prácticas del BM obedece principalmente a incentivos operativos relacionados con la facilitación de cofinanciamientos, reducción de costos de transacción y preservación de legitimidad.

Ahora bien, que el CRFD sea coherente o que se hayan replicado dinámicas de emulación como las previamente referidas no implica necesariamente que el mismo esté exento de problemáticas en cuanto a su funcionamiento, ni tampoco que sea inmutable y no se encuentre sujeto a recurrentes transformaciones. El hecho de que las distintas unidades del complejo hayan emulado a la institución focal, también trae aparejado la perpetuación de sus fallas operativas. Sucintamente, las principales problemáticas que se perciben en este complejo son, por un lado, la ausencia de jerarquías políticas claras y aceptadas por todos los actores y, por otro, la superposición de instrumentos financieros y técnicos (Ella, 2021). Lo primero se traduce en una tendencia hacia cierta competencia entre actores y lo segundo en desafíos ligados a la ineficiencia, a la duplicación de esfuerzos y otros tipos de costos transaccionales. No obstante, estos caracteres no deben interpretarse de manera categóricamente negativa dado que, en un complejo de regímenes coherente, la competencia controlada y sin disputa de sus reglas coadyuva a la perdurabilidad y evolución del sistema (Alter & Meunier, 2009; Henning, 2019).

Como sostienen Alter y Meunier (2009), los complejos de regímenes coherentes no son estáticos ni necesariamente eficientes, pero su capacidad para manejar conflictos sin colapsar estructuralmente es un signo de resiliencia institucional. De hecho, desde el punto de vista del Institucionalismo Histórico, la competencia dentro de un campo institucional puede funcionar como mecanismo generador de cambio, especialmente cuando actores periféricos logran introducir nuevas normas, alianzas o prácticas que transforman gradualmente el *statu quo* (Mahoney & Thelen, 2010).

En este marco, resulta fundamental comprender al CRFD no solamente como un entorno institucional de referencia, sino como un factor sistémico estructurante que incide directamente en los márgenes de acción, en las capacidades y en los modelos de funcionamiento de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. Al articular reglas dominantes, prácticas institucionales estandarizadas y estructuras de incentivos relativamente estables, el CRFD delimita las condiciones de posibilidad para la creación, transformación y proyección o estancamiento de estas instituciones. Los atributos que definen

a este complejo, es decir, su coherencia normativa, su estructura descentralizada pero articulada, y sus patrones de relativo isomorfismo institucional, operan como condicionantes sistémicos persistentes, que moldean el repertorio de estrategias disponibles y configuran las preferencias de diseño organizativo. En este sentido, los bancos regionales de desarrollo sudamericanos no se desarrollaron en un vacío institucional, sino dentro de un campo denso de reglas, expectativas y modelos sedimentados en el tiempo, donde el isomorfismo con el BM convivió con prácticas de innovación que respondieron a particularidades de orden regional.

Esta lectura permite analizar los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica como procesos históricamente situados, que responden tanto a condiciones externas del CRFD como a dinámicas regionales endógenas. Las trayectorias institucionales de estos bancos deben entenderse, por tanto, en diálogo con los parámetros sistémicos del CRFD: sus convenciones normativas, su estructura de incentivos, sus tensiones internas y, en definitiva, a la persistencia de su coherencia. Desde la perspectiva del Institucionalismo Histórico se comprende que estos bancos no solo fueron afectados por sucesivas coyunturas críticas, sino que evolucionaron en interacción constante con un entorno sistémico que les ofrecía incentivos para emular, adaptarse o diferenciarse de la institución focal. En este marco, el análisis de sus recorridos institucionales permitirá observar cómo, frente a una arquitectura internacional relativamente coherente pero no homogénea, se configuraron respuestas diferenciadas de diseño y acción en sintonía con los condicionantes del entorno regional.

2.2 Los modelos de Regionalismos en Sudamérica como factor regional: ciclos históricos y transformaciones institucionales

Uno de los principales postulados del Institucionalismo Histórico sostiene que las condiciones de temporalidad bajo las cuales se desarrollan los procesos institucionales son esenciales para comprender tanto su estabilidad como sus transformaciones (Fioretos et al., 2016; Mahoney & Thelen, 2010). Desde esta perspectiva, el tiempo no es solo una variable contextual, sino una dimensión estructurante del cambio institucional, que permite rastrear la manera en que determinadas decisiones, estructuras o disputas se sedimentan o reconfiguran a lo largo de secuencias históricas extensas. Por tal motivo, los abordajes cronológicos no son meramente descriptivos, sino que se constituyen en herramientas analíticas que permiten identificar las condiciones habilitantes, los mecanismos causales, legados institucionales y las visiones ideacionales que orientan los procesos de toma de

decisiones en un campo institucional determinado (Pierson, 2000; Fioretos, 2011; Carvalho Neves & Pasquariello, 2022).

En el caso de Sudamérica, un análisis longitudinal de los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo requiere necesariamente considerar los modelos predominantes de Regionalismo que articularon durante distintas etapas las preferencias estatales, las estrategias de cooperación y las expectativas normativas sobre el desarrollo. Desde el enfoque del Institucionalismo Histórico, los modelos de Regionalismo pueden entenderse como manifestaciones centrales del factor regional, en tanto sus configuraciones materiales e ideacionales generan condiciones permisivas que moldean el margen de maniobra de los actores y habilitan la redefinición de sus estrategias (Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023). Dichos modelos pueden impulsar, aunque no necesariamente garantizar, procesos de reconfiguración institucional, ya sea de carácter gradual o abrupto, afectando tanto las estructuras existentes como los patrones de comportamiento regional (Capoccia & Kelemen, 2007; Long & Schulz, 2025).

A continuación se examinan los tres modelos paradigmáticos del Regionalismo en Sudamérica, el Regionalismo Cerrado, el Regionalismo Abierto y el Regionalismo Posneoliberal, con el propósito de comprender su incidencia en los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo. Finalmente, se esbozan unas breves reflexiones sobre las tensiones y desafíos del periodo posterior, aún en consolidación. A partir de este recorrido, se observa de qué forma cada modelo de Regionalismo, concebido no sólo como agregación territorial, sino como categoría institucional y normativa, articuló, en distintas etapas, las preferencias estatales, las estrategias de cooperación y las ideas dominantes sobre el desarrollo que, consecuentemente tuvieron incidencia en la creación de instituciones regionales.

2.2.1 El Regionalismo Cerrado (1950–1975): estructuras de integración económica y planificación estatal del desarrollo

El modelo de Regionalismo que tuvo lugar en Sudamérica entre mediados del siglo XX y de los años setenta es conocido como Regionalismo Cerrado, también denominado Regionalismo Viejo. Este paradigma teórico-político fue moldeado por un conjunto de ideas y proyectos estratégicos que buscaron articular respuestas regionales frente a una estructura internacional percibida como desigual y jerárquica. En términos teóricos, este modelo se nutrió de corrientes locales como el estructuralismo desarrollista impulsado por Raúl Prebisch

desde la CEPAL y del autonomismo periférico de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (De Lombaerde, 2016; Deciancio, 2016). En un contexto marcado por los debates sobre el desarrollo, comenzó a consolidarse la idea de que el principal obstáculo al crecimiento sudamericano era el deterioro de los términos de intercambio, fenómeno identificado por Prebisch (1949), según el cual los países exportadores de bienes primarios se encontraban estructuralmente en desventaja respecto a los países industrializados.

Frente a este diagnóstico, las estrategias de desarrollo regionales comenzaron a enfatizar la necesidad de fortalecer el mercado interno y diversificar tanto la producción como las exportaciones, tradicionalmente concentradas en productos agropecuarios. De ese modo, se propuso adoptar un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como base para reducir la dependencia externa. En este marco, la integración regional fue concebida no sólo como un proyecto económico, sino como una herramienta de política exterior destinada a ampliar los márgenes de autonomía estatal y consolidar un mercado ampliado para sostener la industrialización (Zerpa de Hurtado, 2013).

En este contexto, la emergencia del Regionalismo Cerrado estuvo acompañada por un conjunto de condiciones permisivas que ampliaron el margen de maniobra de los Estados sudamericanos. La crisis del modelo primario-exportador, la identificación en el plano teórico del deterioro de los términos de intercambio y la creciente legitimidad del desarrollismo relajaron restricciones estructurales y abrieron espacio para ensayar nuevas estrategias de articulación regional. Estos cambios, reforzados institucionalmente por la influencia de la CEPAL y el fortalecimiento del rol estatal en la planificación económica, generaron un entorno propicio para la creación de organismos intergubernamentales orientados al financiamiento del desarrollo (Soifer, 2009). Paralelamente, incidieron condiciones productivas que orientaron la dirección concreta de estas transformaciones. De hecho, la convergencia entre proyectos de integración, ideas desarrollistas y élites estatales comprometidas con la industrialización configuró un conjunto de preferencias e intereses materiales que moldearon las primeras iniciativas regionales de financiamiento (Soifer, 2009). En el caso sudamericano, la combinación de estas condiciones estructurales e ideacionales explica la consolidación temprana de un entramado institucional destinado a sostener un modelo de desarrollo basado en la industrialización y la integración (Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023).

Es precisamente durante esta etapa cuando se identifican los primeros antecedentes de cooperación financiera regional en Sudamérica (Ocampo, 2006). Como se profundiza en el siguiente capítulo, esta etapa marca también el inicio del primer ciclo de creación de bancos regionales de desarrollo (Maldonado, 2003), cuyas funciones se encontraban centradas en

promover la integración económica, facilitar el comercio intrarregional y mejorar la coordinación entre los sistemas financieros. Tales instituciones fueron creadas para enfrentar problemas estructurales de la región, como la escasa capacidad de ahorro, los desequilibrios en la balanza de pagos y la insuficiencia de instrumentos financieros regionales coordinados (Ocampo & Titelman, 2009). En términos del Institucionalismo Histórico, este momento puede caracterizarse como una fase de construcción institucional temprana, en la que comenzaron a cimentarse capacidades técnicas incipientes, se definieron reglas fundacionales y se delinearon horizontes de cooperación regional. Las decisiones adoptadas durante este período no sólo respondieron a desafíos coyunturales, sino que establecieron patrones institucionales duraderos que moldearon las formas posteriores de cooperación financiera, dando lugar a trayectorias institucionales marcadas por mecanismos de *path dependence*, donde las opciones iniciales condicionaron las estrategias futuras y limitaron la apertura a modelos alternativos (Pierson, 2000; Mahoney, 2000).

Para materializar estos principios, durante las décadas de 1950 y 1960 se impulsaron en América Latina diversas iniciativas institucionales orientadas a promover la integración regional como soporte del modelo de ISI. Entre ellas se destacan la creación del Mercado Común Centroamericano y la instauración de una unión aduanera en la región andina a través del Pacto Andino en 1969, antecedente directo de la actual Comunidad Andina de Naciones (CAN), concebido como un esquema subregional de integración profunda orientado a la planificación industrial conjunta, la protección de los mercados internos y la coordinación de políticas de desarrollo entre economías estructuralmente similares (Caldentey del Pozo et al., 2021). Estos procesos respondieron tanto a razones económicas como políticas, incluyendo la necesidad de afianzar estrategias de desarrollo autónomo y de generar espacios regionales de cooperación frente a la injerencia de los países del Norte Global (Riggirozzi & Tussie, 2018). En este marco, la cooperación regional se configuró como una alternativa no solo viable, sino necesaria, para apuntalar el modelo desarrollista y reducir los márgenes de dependencia externa.

En este contexto también se inscribe la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que constituyó el principal dispositivo institucional del denominado Regionalismo Cerrado a escala regional. Concebida como un esquema intergubernamental entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, la ALALC estuvo orientada a la conformación gradual de una zona de libre comercio destinada a ampliar los mercados nacionales, promover la industrialización sustitutiva y reducir la dependencia externa mediante la coordinación de políticas comerciales y productivas (Morales Fajardo, 2007). Si bien su implementación fue desigual y estuvo atravesada por

profundas asimetrías estructurales entre los países miembros, la ALALC representó el primer intento sistemático de institucionalizar la integración económica regional bajo una lógica desarrollista y estatocéntrica.

En conjunto, el Regionalismo Cerrado se caracterizó por un alto grado de estadocentrismo, una fuerte impronta planificadora y una concepción de la integración como instrumento funcional a la industrialización (Briceño Ruiz & Vieira Posada, 2019). La convergencia entre ideas desarrollistas, capacidades estatales relativamente robustas y consensos políticos en torno a la necesidad de ampliar mercados internos otorgó coherencia al modelo durante sus primeras décadas. Este entramado permitió la creación de instituciones regionales con mandatos claros y objetivos compartidos, sentando las bases para una arquitectura de cooperación económica y financiera relativamente estable.

No obstante, hacia fines de los años setenta, se evidenció un progresivo agotamiento del modelo de Regionalismo Cerrado. Este quiebre es tributario de una combinación de factores exógenos y endógenos que desencadenó transformaciones significativas tanto en el entorno regional como en el CRFD. A nivel global, la crisis del sistema de Bretton Woods, provocada por la decisión de Estados Unidos de abandonar el patrón oro en 1971, inauguró una etapa de creciente volatilidad financiera, una espiral inflacionaria y recesión globalizada (Golub, 2013; Schulmeister, 2021). A ello se sumaron las dos crisis petroleras (1973 y 1979), que incrementaron los costos de producción e impactaron negativamente en las economías sudamericanas, altamente dependientes de insumos energéticos importados (Hancock & Vivoda, 2014; Street, 1979).

Todo ello contribuyó a agravar aún más la situación económica de modelos de producción regionales que ya se encontraban en vías de agotamiento. En suma, el conjunto de las medidas adoptadas durante este período sentaron las bases para lo que Schulmeister (2021) denominó como el traspaso del “capitalismo real al capitalismo financiero” (p.13). Se trató, en sí mismo, de un proceso orientado por los principios del neoliberalismo que generó impactos no solamente en la economía real estadounidense, sino en el ámbito financiero y productivo de prácticamente todos los países del mundo. Esta situación desencadenó efectos de desajuste institucional en las estructuras de cooperación existentes, forzando a los actores regionales a adaptaciones donde las reglas existentes permanecieron, pero sus usos se vieron alterados (Thelen, 2003).

En términos institucionales, estos procesos erosionaron la viabilidad del modelo ISI y debilitaron los marcos de cooperación regional construidos durante las décadas previas. Al

mismo tiempo, introdujeron presiones exógenas que impulsaron reconfiguraciones en las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo, creando condiciones propicias para su transformación (Thelen, 2003; Rixen et al., 2016). En este escenario, la estructura de incentivos materiales que había sostenido las prácticas institucionales entre las décadas del sesenta y del setenta comenzó a desarticularse, generando discontinuidades en la evolución del entramado regional de financiamiento para el desarrollo en Sudamérica.

En el plano regional, las limitaciones estructurales del modelo ISI se combinaron con la crisis fiscal de los Estados, la pérdida de autonomía financiera y el creciente poder de las finanzas privadas internacionales, apalancadas por los excedentes de los petrodólares (Griffith-Jones y Sunkel, 1986). Estas dinámicas habilitaron un cambio de paradigma, tanto en las políticas económicas domésticas como en las estrategias de cooperación. Este tránsito hacia nuevas lógicas políticas, donde el poder se desplazó gradualmente de los Estados hacia los mercados, debilitó la capacidad gubernamental de coordinar e impulsar agendas regionales autónomas (Strange, 1996). De esta manera, para mediados de la década del setenta, la región sudamericana quedó sumida en un circuito escasamente regulado de ingreso y egreso de capitales financieros, agravando la situación de dependencia que ahora, además de lo comercial, se comenzó a profundizar en el ámbito financiero (Agosin, 2001).

A nivel político, estos procesos tuvieron lugar en el marco de recurrentes interrupciones democráticas impulsadas por parte de las distintas dictaduras militares que se sucedieron en Sudamérica. En la mayoría de estos casos, los modelos económicos promovidos por parte de los gobiernos *de facto* tendieron a sentar las bases para una liberalización de la economía y el abandono definitivo del modelo de ISI (Reche, 2019). A nivel externo, en el contexto de Guerra Fría, todas estas consideraciones se trasladaron, en términos generales, a un alineamiento político hacia los Estados Unidos, lo cual tomó prioridad con respecto a las pretensiones regionalistas que habían imperado en los veinte años anteriores (Carbone, 2006).

Estas reconfiguraciones políticas y económicas, tanto a nivel global como regional, tuvieron un impacto directo en el campo específico de la CSS. En el marco del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, los Estados miembros consensuaron priorizar la dimensión técnica de la cooperación, consolidando la centralidad de la denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)[10]. Este enfoque pasó a estructurar el discurso y las prácticas

[10] El Plan de Acción de Buenos Aires fue aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD, organizada por el PNUD y convocada en un contexto de creciente articulación del Tercer Mundo tras el impulso del Nuevo Orden Económico Internacional. Participaron 138 países,

predominantes de la CSS, desplazando progresivamente las iniciativas de carácter económico-financiero que habían adquirido relevancia en etapas previas. Como resultado, la CSS quedó crecientemente circunscripta al ámbito de la cooperación técnica, una configuración que tuvo efectos duraderos y que incidió de manera directa en las expectativas y comportamientos de las instituciones financieras de la región (Domínguez Martín, 2016).

En suma, desde una perspectiva del Institucionalismo Histórico, el Regionalismo Cerrado representó una etapa de institucionalización fundacional, caracterizada por un alto grado de coherencia interna, de convergencia en incentivos materiales y objetivos normativos compartidos por parte de las dirigencias políticas, lo cual tuvo su impacto directo en el primer ciclo de creación de bancos regionales sudamericanos. No obstante, su declive reveló los límites de una arquitectura regional basada en el proteccionismo y el intervencionismo estatal frente a un entorno internacional en transformación. La transición hacia nuevos modelos de Regionalismo será, como se abordará en los siguientes apartados y en profundidad en el Capítulo 3, un terreno fértil para observar nuevas coyunturas críticas, procesos de cambio institucional y reconfiguraciones que impactaron en las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en la región.

2.2.2 El Regionalismo Abierto (1980–2000): liberalización económica y reconfiguración institucional del desarrollo

A partir de la década del ochenta comenzaron a condensarse una serie de tendencias económico-políticas originadas en los años anteriores, que provocaron un profundo repliegue de las iniciativas de integración regional y reconfiguraron el entorno institucional en el que se encontraban operando los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica. Dichas dinámicas obedecieron, por un lado, al avance del paradigma neoliberal a escala global, expresado en políticas de ajuste estructural y de liberalización económico-financiera; y por otro, a la desarticulación de los esfuerzos de concertación política entre países del llamado Tercer Mundo en el umbral de la etapa final del orden bipolar, que había sido un componente sistémico que aportó a las dinámicas del Regionalismo anterior. Estos cambios afectaron de forma directa las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo, generando tanto adaptaciones graduales como reconfiguraciones profundas.

mayormente de África, Asia y América Latina, que buscaron institucionalizar mecanismos de cooperación horizontal no condicionada. El documento final incluyó 38 recomendaciones orientadas a fortalecer las capacidades nacionales, fomentar el intercambio de conocimientos y promover la autonomía colectiva en materia de desarrollo. Su adopción consolidó a la CSS en su vertiente técnica como componente estructural de la agenda internacional del desarrollo (Ojeda Medina, 2018).

En el plano económico, la liberalización financiera global y la mayor disponibilidad de recursos en los mercados privados internacionales provocaron una retracción de los mecanismos de cooperación financiera regional (Alves & Biancarelli, 2020). A ello se sumó el encarecimiento del dólar derivado de las políticas monetarias implementadas por la administración de Richard Nixon, lo cual agravó la carga fiscal de los países sudamericanos y precipitó la crisis de la deuda externa en los años ochenta (Golub, 2013; Schulmeister, 2021). Este nuevo contexto alteró significativamente las prioridades de los gobiernos, que orientaron sus agendas hacia la estabilización económica interna, relegando los proyectos de integración regional y debilitando el accionar conjunto en materia de financiamiento para el desarrollo. En este marco se inscribe el Consenso de Cartagena (1984), un intento de concertación regional frente a la crisis de la deuda que reunió a varios países latinoamericanos para demandar una renegociación más favorable con los acreedores internacionales (O'Connell, 1988; Tussie, 2015). Sin embargo, lejos de consolidar una estrategia común sostenida, este acuerdo reflejó las dificultades de la región para sostener mecanismos colectivos de acción, y terminó por evidenciar la creciente fragmentación y retracción de los proyectos de integración en ese período (Scamardella, 2024; Bohoslavsky & Cantamutto, 2024).

Desde el punto de vista político, la década del ochenta representó un momento de declive de las capacidades de agencia regional, con un retroceso de los espacios de coordinación interestatal que habían sido característicos del Regionalismo de décadas anteriores. Sanahuja (2012) caracteriza esta transición entre modelos a partir de la referencia a la "erosión geopolítica" del Regionalismo Cerrado. En este escenario, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica experimentaron una creciente marginalización frente a la hegemonía de organismos como el BM y el BID, los cuales consolidaron un modelo de financiamiento fuertemente condicionado al amparo de las recetas político-económicas del Consenso de Washington (Ocampo, 2012). Este consenso emergió a fines de los años ochenta como síntesis prescriptiva de los organismos financieros internacionales, los departamentos económicos del gobierno estadounidense y los principales centros de pensamiento de Washington. Formulado en un contexto de crisis de deuda, alta inflación y negociaciones con el FMI y el BM, articuló un decálogo de lineamientos orientados a promover la liberalización comercial y financiera, la disciplina fiscal, las privatizaciones y la desregulación económica. Más que un simple conjunto de recomendaciones técnicas, constituyó una plataforma político-ideológica que definió los límites de política económica para América Latina, condicionando las estrategias estatales y restringiendo las alternativas de desarrollo disponibles (Ernesto Vivares, entrevista, 26 de noviembre de 2025).

La década del noventa intensificó este proceso, al consolidar un modelo de gobernanza económica basado en la apertura comercial, la desregulación financiera y la retracción del Estado. Estas transformaciones, favorecidas por la globalización y legitimadas por el Consenso de Washington (Williamson, 2004), marcaron una nueva coyuntura crítica para el sistema regional, alterando los supuestos sobre el rol del Estado, la región y el financiamiento del desarrollo. En este período, la idea de integración volvió al centro del discurso regional, pero bajo un nuevo paradigma: el Regionalismo Abierto, que reemplazó la lógica de la sustitución de importaciones por la de integración competitiva en los mercados globales (Sanahuja, 2012). Este cambio representó una transformación profunda en el abanico de preferencias colectivas y de incentivos materiales de los actores sudamericanos, al redefinir el sentido de la región como plataforma de inserción global, en lugar de espacio de autonomía relativa.

En términos generales, el Regionalismo Abierto se estructuró en torno a un conjunto de rasgos distintivos como la primacía del mercado como mecanismo de asignación de recursos, la apertura comercial y financiera, la reducción del rol del Estado en la planificación del desarrollo y una concepción de la integración regional como instrumento para mejorar la competitividad externa (De la Reza, 2013; Van Klaveren, 1997). Estos esquemas privilegiaron acuerdos de libre comercio, marcos regulatorios flexibles y una institucionalidad liviana, en consonancia con las reformas estructurales impulsadas a nivel doméstico. Durante la primera mitad de la década del noventa, este modelo logró consolidar cierto dinamismo comercial intrarregional y dotar de previsibilidad normativa a los intercambios, aun cuando sus bases resultaron vulnerables frente a shocks externos.

La institucionalización más acabada de este paradigma en Sudamérica fue la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, mediante el Tratado de Asunción signado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Concebido como un esquema de integración predominantemente intergubernamental, orientado a la liberalización comercial intrarregional ya la inserción competitiva en los mercados globales, el MERCOSUR expresó de manera paradigmática los principios del Regionalismo Abierto (Van Klaveren, 1997). A diferencia de los esquemas del Regionalismo Cerrado, su arquitectura priorizó la apertura externa, la armonización normativa mínima y la reducción de barreras comerciales, relegando los objetivos de planificación productiva y desarrollo endógeno.

Desde el Institucionalismo Histórico, este período puede entenderse como un punto de inflexión en el que los bancos regionales de desarrollo comenzaron a transitar caminos divergentes, moldeados por la interacción entre presiones estructurales globales y decisiones

políticas locales. De hecho, recordamos que esta perspectiva teórica sostiene que el cambio institucional no responde únicamente a factores exógenos, sino que emerge de la relación entre estructuras preexistentes y la agencia de los actores en contextos históricos específicos (Fioretos et al., 2016; Mahoney & Thelen, 2010; Soifer, 2009). Así, como se analiza en los próximos capítulos, durante el período del Regionalismo Abierto los bancos regionales de desarrollo fueron introduciendo de manera gradual reformas en sus marcos institucionales, gobernanzas corporativas, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales.

Con la consolidación de este modelo, los mecanismos de integración regional heredados del Regionalismo Cerrado fueron reformulados. Si bien subsistieron estructuras como la CAN o la ALALC, sus agendas fueron reorientadas por las reglas del mercado, operando como facilitadores del libre comercio más que como herramientas de desarrollo endógeno (Van Klaveren, 1997; Sanahuja, 2012). Este proceso de reconfiguración institucional fue funcional a las nuevas prácticas operativas impulsadas por el BM como institución focal del CRFD, pero también debilitó las capacidades autónomas de financiamiento regional. Sin embargo, a fines de los años noventa, una nueva secuencia de crisis financieras internacionales (México en 1994, Asia en 1997, Rusia en 1998, Brasil en 1999 y Argentina en 2001) puso en evidencia las limitaciones del modelo. En ese contexto, las fracturas de la arquitectura del financiamiento del desarrollo se hicieron más visibles (Baig & Goldfajn, 2001). El retiro de capitales privados, la volatilidad del financiamiento externo y el agotamiento del neoliberalismo comenzaron a sentar las bases para nuevos cuestionamientos al patrón dominante de desarrollo y cooperación (Culpeper, 2006; Ocampo, 2006), como se verá en el próximo apartado.

Este nuevo ciclo de inestabilidad político-económico representó el umbral de una nueva coyuntura crítica que abrió el paso a transformaciones en el entramado regional de instituciones para el financiamiento del desarrollo. En este contexto, el CRFD también comenzó a mostrar señales de una incipiente transformación, al incrementarse la fragmentación y la competencia entre actores, con superposición de funciones y ausencia de mecanismos coordinados de respuesta. Los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica, al igual que sus pares globales, vieron afectada su capacidad operativa y sus márgenes de autonomía. Por todo ello, esta etapa representó un momento de creciente tensión entre las reglas heredadas y las necesidades emergentes, en el que la continuidad institucional se sostuvo a costa de una pérdida significativa de capacidad transformadora (Mahoney & Thelen, 2010).

En suma, el período comprendido entre 1980 y 2000 estuvo signado por un profundo reordenamiento institucional, que no sólo alteró los marcos normativos que orientaban las acciones de las unidades del CRFD, sino que también redefinió las estrategias y capacidades de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. Estas transformaciones, como se verá en los capítulos siguientes, marcaron inflexiones decisivas y divergentes particularmente en las trayectorias institucionales de CAF y FONPLATA.

2.2.3 El Regionalismo Posneoliberal (2000–2015): Institucionalidad renovada y cooperación política

Con el cambio de siglo en Sudamérica se inauguró un nuevo ciclo político y económico. Las recurrentes crisis que atravesaron los distintos países de la región durante la década del noventa evidenciaron el agotamiento del modelo neoliberal y habilitaron el ascenso de nuevas propuestas electorales (Clemente, 2017; Stoessel, 2014). En este contexto, comenzaron a consolidarse diversas fuerzas progresistas que, pese a sus particularidades nacionales, compartieron rasgos estructurales como la impugnación del ideario neoliberal, la reivindicación del Estado como agente de regulación económica y redistribución social y la recuperación de la dimensión sudamericana como eje de inserción internacional (Castañeda, 2006).

A partir de este giro político comenzó a consolidarse el paradigma de Regionalismo Posneoliberal, también denominado Poshegemónico o Estratégico (Perrotta & Porcelli, 2021). Este modelo se caracterizó por la recuperación del Estado como actor central del desarrollo, la priorización de agendas políticas y sociales por sobre la liberalización comercial y el impulso a nuevas instituciones regionales, junto con un renovado énfasis en la CSS como modalidad distintiva de articulación intrarregional (Nogara, 2024; Lorenzini & Pereyra Doval, 2020). Estas transformaciones expresaron una reorientación programática derivada de nuevas preferencias materiales e ideacionales de los actores sudamericanos y generaron condiciones permisivas para adaptar los instrumentos e instituciones del financiamiento del desarrollo. En conjunto, el modelo del Regionalismo Posneoliberal combinó el retorno del Estado regulador, la centralidad de la agenda de desarrollo, la promoción de una institucionalidad regional activa, el fortalecimiento de la CSS y el sostenimiento de compromisos en materia de paz y seguridad regionales (Briceño Ruiz, 2014; Sanahuja, 2008).

El proyecto político sudamericano de inicios del siglo XXI contrastó abiertamente con el paradigma político-económico del Consenso de Washington. Internamente, las nuevas orientaciones privilegiaron estrategias de desarrollo basadas en la redistribución, el

fortalecimiento del mercado interno y el rol activo del Estado en la provisión de bienestar social (Sanahuja, 2012). En el plano externo, los gobiernos progresistas impulsaron un rediseño de las relaciones multilaterales a partir del reconocimiento de la nueva configuración del poder global asociada al ascenso de economías emergentes (Lechini & Giaccaglia, 2016).

Este reacomodamiento del mapa global encontró una expresión emblemática en la oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa impulsada por la administración republicana de George W. Bush. El rechazo por parte de los países de la región, sintetizado en la consigna “No al ALCA”, expresó no solo una crítica al proyecto hemisférico liderado por Estados Unidos, sino también la voluntad regional de redefinir los términos de inserción internacional en un orden global en transformación (Karg, 2016). En paralelo, el protagonismo creciente de los BRICS, término acuñado en 2001 por Jim O’Neill, convertido en espacio de concertación en 2009 y ampliado en 2010 con la incorporación de Sudáfrica, comenzó a alterar el balance internacional al cuestionar la hegemonía estadounidense y europea en los asuntos financieros y comerciales globales (Giaccaglia, 2019). Su creciente peso económico y sus capacidades de inversión posibilitaron que los países sudamericanos diversificaran alianzas y ampliaran márgenes de autonomía diplomática.

Este cambio político se produjo en un entorno internacional marcado por un conjunto de condicionantes sistémicos favorables que ampliaron el margen de maniobra de los países sudamericanos. A comienzos del siglo XXI, la región atravesó un ciclo económico expansivo impulsado por el *boom de los commodities*, sostenido en gran medida por la creciente demanda china (Alves & Biancarelli, 2020). Esta tendencia comercial les permitió a los países sudamericanos exportadores de materias primas aumentar los ingresos fiscales, acumular reservas y fortalecer las capacidades de financiamiento doméstico, habilitando políticas contracíclicas en varios países. Simultáneamente, esta coyuntura económica coincidió con una convergencia política progresista a escala regional, que favoreció el relanzamiento de los mecanismos de integración en sus dimensiones comercial, financiera y política (Griffith-Jones & Cozzi, 2016). En conjunto, estos procesos reforzaron una estrategia de inserción internacional más autónoma y estratégica, basada en la recuperación del espacio regional como plataforma de articulación colectiva.

Sin embargo, este escenario se vio prontamente tensionado por los efectos de la crisis financiera global de 2008, que alteró de manera significativa las dinámicas del financiamiento para el desarrollo. La contracción del crédito por parte de las instituciones financieras del Norte Global, junto con la retracción progresiva de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),

evidenció una menor disposición de los actores tradicionales a sostener proyectos en el Sur Global (Malacalza, 2020 B; Griffith-Jones & Cozzi, 2016; Vera & Pérez-Caldentey, 2015).

En este contexto, se aceleraron dos tendencias interrelacionadas que reconfiguraron profundamente las prácticas de financiamiento en Sudamérica. Por un lado, se quebró la exclusividad histórica del Norte Global en el otorgamiento de créditos y asistencia técnica. Por otro, se consolidaron canales alternativos de financiamiento, tanto a través de la creciente presencia de actores emergentes, en particular China, con su expansión crediticia y de inversión (Malacalza, 2019; Jenkins, 2019), como mediante la mayor participación de los propios actores regionales, incluido el fortalecimiento y activación de bancos regionales y nacionales de desarrollo. Estos procesos no sólo transformaron el mapa de oportunidades financieras para los países sudamericanos, sino que también ampliaron los incentivos para redefinir las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo, tanto en su desempeño operativo como en su inserción dentro del CRFD, habilitando una diversificación de alianzas y mayores márgenes de autonomía estratégica.

Por todo lo expuesto, durante el período del Regionalismo Posneoliberal, fue frecuente que los organismos regionales atravesaran procesos de transformación institucional. Estos mecanismos implicaron la adopción de cambios en los cuales las estructuras existentes fueron resignificadas para asumir nuevas funciones o idearios políticos en respuesta a los condicionantes sistémicos y regionales descriptos (Mahoney & Thelen, 2010). No obstante, cabe señalar que estas transformaciones no se produjeron necesariamente a través de rupturas dramáticas, sino mediante procesos graduales y acumulativos, en los que los actores políticos capitalizaron recursos previamente existentes para reorientarlos en función de nuevos objetivos (Thelen, 2003). Todos estos ajustes se hicieron evidentes en el caso de instituciones creadas bajo paradigmas anteriores, como la CAN o el MERCOSUR. Durante las primeras décadas del siglo XXI, estas estructuras fueron reutilizadas y reorientadas, incorporando nuevas agendas centradas en el desarrollo inclusivo y en la cooperación en ámbitos más amplios.

Al mismo tiempo, surgieron nuevas configuraciones institucionales, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) en 2004 y UNASUR en 2008, diseñados desde una lógica integracionista posneoliberal, con énfasis en la soberanía regional y la autonomía frente a actores extrarregionales. Así, en conjunto convivieron procesos de resignificación de esquemas institucionales previos con la creación de nuevos arreglos, articulados en torno a estrategias de concertación política basadas en el diálogo intergubernamental y el consenso regional.

En suma, el Regionalismo Posneoliberal representó un punto de inflexión en la transformación de las instituciones del financiamiento del desarrollo en Sudamérica, habilitando una reconfiguración de los patrones de articulación regional y de los modelos de desarrollo promovidos desde los Estados. Lejos de tratarse de un fenómeno homogéneo o lineal, este paradigma expresó una serie de transformaciones complejas que operaron mediante mecanismos graduales como la conversión institucional (Mahoney & Thelen, 2010; Thelen, 2003). Desde esta perspectiva, el Regionalismo Posneoliberal ejemplificó un período habilitante en el que múltiples factores estructurales y decisiones políticas convergieron para redefinir de manera sostenida el horizonte de expectativas, las capacidades institucionales y las formas de inserción regional (Long & Schulz, 2025).

La consolidación de bancos regionales de desarrollo como actores estratégicos en este nuevo marco da cuenta de cómo Sudamérica no solo respondió al agotamiento del modelo neoliberal, sino que también sentó las bases para construir trayectorias propias de institucionalización financiera, ancladas en principios de autonomía, equidad y cooperación intrarregional. Esta etapa resulta clave para comprender las dinámicas actuales del CRFD y anticipar sus posibles derivas futuras.

2.2.4 ¿Qué hay después del Regionalismo Posneoliberal? Tendencias emergentes y nuevas tensiones del CRFD

Tras poco más de una década caracterizada por un crecimiento económico expansivo, avances en la redistribución del ingreso, la ampliación de las clases medias, y por significativos progresos en términos de concertación política y fortalecimiento de la integración regional en Sudamérica, comenzaron a advertirse los primeros signos de agotamiento del ciclo del Regionalismo Posneoliberal. La imposibilidad de lograr la reelección de varios gobiernos progresistas alteró profundamente la correlación de fuerzas políticas en torno al lugar asignado a la integración regional en las estrategias de desarrollo y proyección internacional de los Estados, provocando una retracción sustantiva del impulso integracionista. Este fenómeno fue producto de un conjunto de factores interrelacionados, de carácter tanto estructural como contingente, que impactaron en las trayectorias institucionales de los principales bancos regionales de desarrollo de Sudamérica.

En primer lugar, deben destacarse los desafíos económicos que enfrentó la región. La desaceleración del crecimiento, el agotamiento del ciclo de alto precio de *commodities*, el

retorno de presiones inflacionarias, la imposibilidad de consolidar una integración comercial y productiva efectiva a escala intrarregional y la persistencia de asimetrías entre países y dentro de ellos son algunos de los factores que interrumpieron los proyectos políticos del progresismo (Caetano et al., 2019). Tales transformaciones repercutieron directamente sobre el margen de maniobra de los gobiernos nacionales, limitando la continuidad de políticas sociales expansivas y erosionando el consenso político que había sostenido el Regionalismo Posneoliberal.

En este contexto de crisis y cambio, comenzaron a evidenciarse mutaciones en las preferencias electorales y en los alineamientos políticos que, a su vez, se tradujeron en redefiniciones de las políticas exteriores y de los modelos de inserción internacional de los países sudamericanos. A partir de 2015, una serie de elecciones nacionales derivaron en el ascenso al poder de coaliciones de centro-derecha y derecha que reconfiguraron el papel del Estado en la economía, redujeron el énfasis en la concertación política regional, y retomaron con fuerza una agenda comercial orientada a la apertura y al bilateralismo estratégico. La creación de la Alianza del Pacífico en 2011, como nuevo mecanismo de cooperación enfocado en la liberalización comercial y la convergencia regulatoria, constituye un ejemplo paradigmático de esta nueva orientación (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020).

Estas transformaciones generaron efectos concretos en el plano institucional, y en particular, sobre la arquitectura regional de desarrollo construida en décadas anteriores. Como advierten Carvalho Neves y Pasquariello (2022), los mecanismos integracionistas preexistentes fueron sometidos a sucesivos “estímulos hacia la desintegración” que erosionaron su legitimidad, su funcionalidad y su capacidad de acción. Algunas interpretaciones explican este proceso señalando que el exceso de carga ideológica o la sobrepolitización de algunos esquemas regionales dificultó su sostenibilidad cuando cambiaron los liderazgos nacionales (Malamud, 2015). Otras lecturas destacan que dichos esquemas no ofrecían la flexibilidad suficiente para compatibilizar la acción colectiva con las decisiones bilaterales, lo que derivó en su cuestionamiento e incluso abandono por parte de los propios Estados miembros. Este fue el caso de la defección progresiva de miembros de UNASUR a partir de 2018, así como de la parálisis funcional del MERCOSUR (Nolte & Weiffen, 2021; Carvalho Neves & Pasquariello, 2022).

En definitiva, el período que se inicia alrededor de 2015 no puede entenderse simplemente como un “fin de ciclo”, sino como una fase de reconfiguración institucional prolongada, marcada por formas de cambio graduales y acumulativas. De hecho, las transformaciones institucionales no dependen únicamente de rupturas abruptas, sino también de dinámicas

persistentes como el desplazamiento, la superposición, la conversión y el deslizamiento funcional mediante las cuales las instituciones se adaptan a presiones cambiantes sin alterar súbitamente su arquitectura formal (Thelen, 2003; Mahoney & Thelen, 2010). En este marco, la retracción del Regionalismo Posneoliberal dio lugar a un escenario caracterizado por mayor incertidumbre y menor coherencia programática, donde las estructuras heredadas conviven con nuevas demandas del entorno global. Este entrelazamiento produjo un proceso de ajuste continuo en el que las decisiones de los actores, más fragmentadas, menos coordinadas y frecuentemente reactivas, fueron redefiniendo las funciones, prácticas y orientaciones de las instituciones regionales. Lejos de inaugurar un rumbo claro, esta etapa abrió una transición cuyos efectos se acumulan de forma incremental y cuya trayectoria futura permanece abierta y en disputa.

Estos reacomodamientos no implicaron un repliegue definitivo, sino una reconfiguración de las lógicas de acción y de articulación institucional. La creciente heterogeneidad en las formas de cooperación regional, la coexistencia de esquemas con distintas velocidades e intereses, y la diversificación de los actores involucrados, dan cuenta de un nuevo ciclo más fragmentado y competitivo, pero también más flexible. En este escenario, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica adoptaron estrategias adaptativas que incluyeron tanto procesos de ajuste organizacional interno como nuevas formas de articulación con actores extrarregionales, como se aborda específicamente en la segunda parte de esta tesis.

Es importante destacar que el presente período no debe ser interpretado como un punto terminal, sino como una fase de transición. La transformación institucional de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica continúa abierta y su dirección futura dependerá de la interacción entre dinámicas estructurales globales como el ascenso de China, la centralidad de la agenda climática o la crisis del multilateralismo tradicional, y las reconfiguraciones políticas recientes en la región. Tales tendencias están caracterizadas por el ascenso de gobiernos de orientación reaccionaria que han impulsado la desarticulación de los marcos de concertación regional, privilegiando estrategias estatales fragmentadas, enfoques soberanistas y vínculos bilaterales por sobre los esquemas institucionalizados de integración (Malacalza & Pereyra Doval, 2024). Así, las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica seguirán estando determinadas por la interacción entre estructura y agencia, y por la capacidad de estos actores para adaptarse, resistir o transformar el entorno institucional que los enmarca, en sintonía con las claves explicativas del Institucionalismo Histórico.

Capítulo 3
Los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica

En el capítulo anterior se analizaron ciertos factores estructurales que condicionaron los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica entre 1970 y 2020. Se argumentó que dichos factores refieren a la interacción histórica y cambiante entre las dinámicas sistémicas del CRFD y a las configuraciones regionales de poder que, a través de los distintos paradigmas de Regionalismos, expresaron diferentes concepciones materiales e ideacionales sobre el desarrollo. Asimismo, se examinó cómo los cambios en la agenda económica y política internacional afectaron la disponibilidad de recursos, reconfiguraron las jerarquías institucionales y redefinieron las oportunidades de acción para los bancos sudamericanos. Todo ello generó condiciones permisivas y habilitantes, pero también restrictivas, que influyeron en la capacidad de respuesta de estos actores. En este marco, se evidenció también cómo durante cada oleada de Regionalismo se articularon estrategias políticas e institucionales específicas frente a estos escenarios cambiantes.

Este capítulo recoge todas las consideraciones abordadas en el Capítulo 2 y, puntualmente, analiza cómo los factores estructurales, sistémicos y regionales se tradujeron en procesos concretos de creación, transformación y reconfiguración institucional de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020. Para ello, se presentan de manera sintética algunos de los principales casos de la región, con el objetivo de ilustrar cómo distintas instituciones surgieron, se adaptaron o enfrentaron tensiones en cada etapa histórica. Este recorrido permite situar los procesos institucionales en su entorno regional y comprender mejor las condiciones que enmarcaron el desarrollo de estos bancos.

Como punto de partida, es relevante destacar que la región sudamericana presenta una notable densidad institucional en comparación con otras áreas del mundo, producto de una voluntad estatal persistente de construir arreglos multilaterales orientados al desarrollo a lo largo de distintos períodos históricos (Nolte, 2019). Sin embargo, esta inclinación institucionalista distó de ser lineal y homogénea. Por el contrario, las trayectorias institucionales se configuraron como procesos dinámicos y complejos, en los que decisiones iniciales, momentos de inflexión y coyunturas críticas fueron delimitando patrones de comportamiento que condicionaron, aunque nunca determinaron plenamente, los desarrollos posteriores (Pierson, 2000; Fioretos, 2011; Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023). Desde

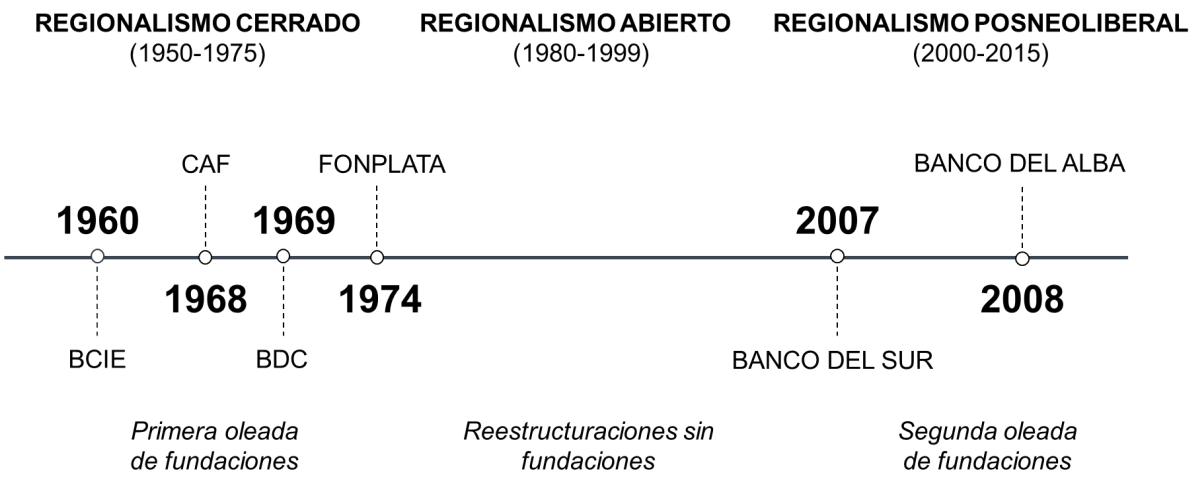
esta perspectiva, la evolución de cada banco regional de desarrollo refleja un entramado complejo de continuidades, rupturas, reacomodamientos y aprendizajes institucionales, estrechamente entrelazado con los ciclos históricos de la política regional y con los condicionamientos del entorno internacional.

Entonces, retomando lo argumentado en los apartados anteriores, este capítulo parte de la premisa de que el surgimiento y la transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica resultan de la convergencia entre tres dimensiones analíticas: en primer lugar, los condicionantes sistémicos del CRFD, asociados a sus distintos grados de coherencia y a las presiones normativas que emanan de su institución focal; en segundo, los incentivos materiales e ideacionales propios de cada ciclo de Regionalismo, que moldearon las preferencias colectivas y los horizontes de acción estatal; y, finalmente, las capacidades institucionales de los propios bancos, entendidas como la combinación de recursos, competencias organizativas y mecanismos internos que les permitieron procesar, reinterpretar o amortiguar dichas presiones externas (Pasquariello, entrevista,1 de diciembre de 2026).

Desde esta perspectiva, los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica no pueden comprenderse únicamente como respuestas a impulsos estructurales como coyunturas críticas, cambios de orden internacional o mutaciones en la política regional, sino también como el resultado de decisiones internas que orientaron su rumbo y delimitaron sus trayectorias posibles. En consecuencia, el análisis que sigue enfatiza este doble movimiento, evidenciando cómo los bancos regionales de desarrollo se transformaron en la intersección entre fuerzas externas sistémicas y regionales y la agencia institucional expresada en sus propios márgenes de maniobra.

Metodológicamente, el capítulo se organiza en torno a tres etapas históricas que permiten identificar patrones diferenciados de surgimiento, reorientación y transformación institucional. Cada una de estas fases condensa decisiones fundacionales, tensiones contextuales y respuestas organizacionales que no solo explican el momento de creación de cada banco (Gráfico 4), sino también su capacidad de adaptación frente a cambios en el entorno sistémico y regional.

Gráfico 4. Fundaciones de bancos regionales de desarrollo en Sudamérica (1950-2020)



Fuente: elaboración propia

La primera oleada de fundaciones (1950–1976), asociada al Regionalismo Cerrado y al paradigma de ISI, dio origen a instituciones como CAF y FONPLATA, concebidas como herramientas para impulsar la integración económica y la cooperación técnica regional. El período posterior del Regionalismo Abierto (1980–2000) no implicó la creación de nuevos bancos, pero sí una profunda reestructuración institucional. En un contexto global marcado por la hegemonía del Consenso de Washington, la apertura económica y el retraimiento del Estado, los bancos existentes enfrentaron presiones que redefinieron sus mandatos, instrumentos y marcos de gobernanza. Finalmente, la segunda oleada de fundaciones (2000–2010) coincidió con el Regionalismo Posneoliberal, un ciclo caracterizado por mayores márgenes de autonomía regional, una renovada centralidad del desarrollo y el impulso de modalidades de CSS. En este período emergieron nuevos actores regionales, como el Banco del ALBA, mientras que las instituciones preexistentes actualizaron sus funciones y ampliaron su alcance operativo en sintonía con las prioridades políticas del ciclo progresista.

Cada una de estas etapas será analizada en las secciones siguientes. Su reconstrucción parte de concebir a los ciclos de creación y transformación institucional no como momentos estáticos, sino como procesos de largo aliento (Martínez, 2013), atravesados por reformulaciones graduales, aprendizajes acumulativos y disputas políticas. En este recorrido, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica aparecen simultáneamente como productos de los condicionamientos estructurales que los enmarcan y como agentes con capacidad de incidir en su propia evolución, contribuyendo así a las transformaciones más amplias del campo del financiamiento del desarrollo en la región.

3.1 Primera oleada de fundaciones (1950-1976)

Desde el siglo XIX, Sudamérica ha contado con antecedentes de cooperación regional que trascendieron el plano meramente discursivo y dieron lugar a diversas tentativas de institucionalización regional. Desde los proyectos integracionistas bolivarianos de la primera mitad del siglo XIX hasta los esfuerzos panamericanistas y latinoamericanistas de comienzos del siglo XX, como los Congresos Panamericanos, la creación de la Unión Postal de las Américas y España (1911) o los acuerdos de coordinación económica impulsados en el período de entreguerras, la región fue ensayando mecanismos de diálogo político, arreglos de cooperación y esquemas incipientes de integración. Estas experiencias, aunque heterogéneas y con grados variables de formalización, contribuyeron a sedimentar una narrativa regionalista persistente, basada en la idea de que la acción colectiva podía fortalecer la autonomía regional y ampliar las capacidades de desarrollo de los Estados sudamericanos (Movsésov, 2025; Deciancio, 2016; Gil & Paikin, 2013).

Ahora bien, el establecimiento formal de los primeros bancos regionales de desarrollo en sentido estricto en Sudamérica comenzó a consolidarse hacia finales de la década de 1950, en un contexto marcado por la reciente institucionalización del CRFD tras los acuerdos de Bretton Woods. En la región, estas iniciativas surgieron en el marco del Regionalismo Cerrado y respondieron a la necesidad de crear organismos especializados capaces de canalizar recursos financieros y cooperación técnica hacia proyectos de desarrollo. Desde su origen, fueron concebidas como instrumentos políticos y económicos destinados a apuntalar los procesos de integración subregional, promover la ISI y ampliar los márgenes de autonomía frente al centro capitalista (Ocampo, 2006; Alves & Biancarelli, 2020). Esta primera oleada de fundaciones estuvo caracterizada por la convergencia entre ideas estructuralistas del desarrollo y proyectos estatales de planificación económica. En este contexto, se sentaron las bases institucionales de trayectorias institucionales que posteriormente adquirirían una dinámica propia, reproduciendo y adaptando los arreglos fundacionales bajo condiciones cambiantes (Pierson, 2000; Fioretos, 2011).

No obstante, estos arreglos fundacionales también incorporaron supuestos específicos sobre el rol del Estado, la disponibilidad de financiamiento concesional y la estabilidad del entorno internacional que, si bien resultaron funcionales en el contexto del Regionalismo Cerrado, comenzarían a mostrar tensiones frente a transformaciones macroeconómicas y financieras que excedían el marco para el cual dichas instituciones habían sido originalmente diseñadas.

En este marco, la conformación de organismos como CAF, BCIE, BDC y FONPLATA no solo respondió a la necesidad de contar con fuentes regionales de financiamiento, sino también a la búsqueda de dotar a Sudamérica de capacidades institucionales propias para ejecutar proyectos de largo plazo en infraestructura, integración física y desarrollo productivo. Estos bancos surgieron como espacios donde los Estados podían coordinar agendas, compartir riesgos y articular estrategias conjuntas en un contexto internacional hegemonizado por la arquitectura institucional de Bretton Woods, pero crecientemente permeado por los diagnósticos estructuralistas de la CEPAL. Sin embargo, la fuerte impronta estatal, la orientación hacia proyectos de largo plazo intensivos en planificación pública y la dependencia relativa de aportes soberanos configuraron estructuras institucionales con márgenes de flexibilidad acotados frente a escenarios de restricción fiscal, volatilidad financiera y reorientación de las prioridades de política económica que comenzarían a manifestarse con mayor fuerza a partir de la década de 1970.

Más que replicar mecánicamente los patrones del BM, estas instituciones combinaron elementos tomados del CRFD con innovaciones adaptadas al contexto regional, configurando modelos híbridos que reforzaron la densidad institucional sudamericana y ampliaron los márgenes de acción colectiva (Heldt & Schmidtke, 2019). Su emergencia, en suma, marcó un punto de inflexión en la capacidad de la región para producir y sostener instituciones financieras propias, cuyas trayectorias institucionales específicas serán examinadas sintéticamente a continuación.

El primer banco en fundarse fue el **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)** en 1960 por medio del Convenio Constitutivo de Managua y fue concebido desde sus orígenes para operar como el brazo financiero del proyecto de integración centroamericana (Gráfico 4). Aunque comenzó con un alcance limitado al ámbito subregional, la expansión paulatina de su membresía y de su cartera de operaciones impulsó su incorporación cada vez más activa al entramado institucional sudamericano[11]. Su creación se sustentó en un conjunto de acuerdos jurídicos regionales como el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Convenio de Industrias de Integración de Tegucigalpa (1958) signados por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. Estos instrumentos expresaban la voluntad de dichos Estados de canalizar financiamiento para la construcción de infraestructura productiva y para la promoción del desarrollo regional (Cáceres, 1989). En este sentido, el BCIE surgió como una institucionalización temprana de las aspiraciones de cooperación

[11] De hecho, como se verá, a partir de la década de los noventa sumaron a su directorio dos países sudamericanos: Argentina y Colombia. La ampliación y el rol de los miembros sudamericanos se profundizará en la sección 3.2 Un período de reestructuraciones sustanciales y duraderas (1980-2000).

económica de Centroamérica, articulando instrumentos jurídicos, diagnósticos de desarrollo y mecanismos financieros en una arquitectura que reflejaba tanto las demandas regionales como las tendencias globales de la posguerra.

Desde su fundación, el BCIE encarnó el principio de multilateralismo con una gobernanza basada en el equilibrio entre los socios fundadores y estuvo orientado a financiar proyectos que redujeran las asimetrías internas. Durante sus primeros veinte años de funcionamiento, los destinatarios de los fondos proporcionados por el banco han sido exclusivamente los cinco países socios mencionados (Molinari y Patrucchi, 2019), lo cual ha permitido generar una retroalimentación directa con las necesidades de consolidación de la integración regional en Centroamérica. Como resultado de ello, durante sus primeros veinte años de funcionamiento, la toma de decisiones estuvo concentrada en la capacidad accionaria de los socios fundadores (Caldentey del Pozo et al., 2021).

Posteriormente, en 1969 se estableció el **Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)** con el objetivo de promover un desarrollo armónico e integrado entre los países del Caribe anglófono. En este caso, la creación del banco respondió a las problemáticas derivadas del aislamiento económico de estos Estados y a la necesidad de fortalecer capacidades internas frente a vulnerabilidades externas, en una región marcada por la fragmentación geográfica y la exposición recurrente a desastres naturales (Lessambo, 2015; Wood & Lewis, 2018). Desde el inicio de sus operaciones en 1970, el BDC concentró sus esfuerzos en reducir las asimetrías estructurales entre sus miembros, priorizando la disminución de la pobreza, la gestión de riesgos y desastres y la mejora en el acceso a servicios básicos (Molinari y Patrucchi, 2019; Lessambo, 2015).

Este enfoque se tradujo en un conjunto de instrumentos financieros y técnicos orientados a resolver problemáticas de desarrollo en el corto y mediano plazo, más que a financiar proyectos de gran escala o largo plazo. La atención a la gestión de riesgos adquirió una centralidad particular, dadas las condiciones naturales que afectan con mayor severidad a la región (Lessambo, 2015), lo que distingue al BDC de los bancos regionales de Centroamérica o los Andes. Aunque sus operaciones mantuvieron una escala acotada por la limitada disponibilidad de recursos de largo plazo, la posterior incorporación de miembros extrarregionales como Brasil, Colombia y Venezuela evidenció un esfuerzo por articularse con el entramado institucional sudamericano.

En paralelo a estas iniciativas, la fundación de la **Corporación Andina de Fomento (CAF)** en 1968 representa otro hito central de esta primera oleada. Concebida como la institución

financiera de la integración andina, CAF se estableció con el mandato explícito de impulsar proyectos de complementación productiva y diversificación comercial en la región andina. Como se analiza en detalle en el Capítulo 4, la trayectoria institucional de CAF es un caso paradigmático para observar cómo una institución originalmente subregional logró proyectarse mediante una combinación de continuidad y cambio gradual, articulando su misión originaria con las transformaciones del entorno internacional y regional a lo largo de cinco décadas.

En el Cono Sur, la fundación de **FONPLATA** en 1974, cuyo tratado constitutivo fue firmado en 1973 y entró en vigor al año siguiente, representa una variante específica del Regionalismo Cerrado, anclada no tanto en la integración económica tradicional, sino en la concertación política para el desarrollo de áreas de frontera entre países ubicados en torno a la Cuenca del Plata. Como se profundiza en el Capítulo 5, FONPLATA surgió de una combinación de intereses estratégicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay por coordinar políticas de infraestructura, transporte y conectividad en zonas de frontera. En efecto, esa orientación inicial sentó las bases de un modelo de banco orientado a la integración física y la equidad territorial, lo que marcó una trayectoria singular dentro del conjunto de bancos regionales de desarrollo en Sudamérica.

Hacia finales de esta etapa, comenzaron a evidenciarse desajustes crecientes entre los mandatos originales de los bancos, concebidos para contextos de expansión del gasto público y coordinación estatal del desarrollo, y un entorno internacional caracterizado por el endurecimiento de las condiciones financieras, el aumento del endeudamiento externo y la progresiva reconfiguración de las reglas del financiamiento internacional. Estos desajustes no implicaron un colapso inmediato de las instituciones, pero sí erosionaron gradualmente la percepción de adecuación de los arreglos heredados frente a los nuevos desafíos del desarrollo.

Las fundaciones de estos bancos durante el período del Regionalismo Cerrado no sólo materializan decisiones políticas tomadas en un momento histórico particular, sino que también generan marcos de acción que estructuran las posibilidades futuras, a través de reglas, procedimientos, estructuras burocráticas y lógicas de asignación de recursos financieros y técnicos (Fioretos et al., 2016; Thelen, 2003). En este sentido, el patrón institucional fundacional actuó como una estructura de oportunidades y restricciones que moldeó la evolución posterior de los bancos. Los mecanismos de cambio gradual funcionaron como vías de ajuste dentro de trayectorias preexistentes, evidenciando la tensión característica entre continuidad y transformación que subyace a todo proceso institucional.

En términos generales, puede observarse que todos los bancos de esta primera oleada suscribieron a los cuatro indicadores de coherencia del CRFD identificados por Heldt y Schmidtke (2019). En primer lugar, el multilateralismo se expresó en la creación de marcos institucionales de gobernanza regional compartida, donde las decisiones sobre financiamiento y políticas de desarrollo se adoptaron de manera colegiada entre los Estados miembros. En segundo término, la legalización se manifestó en su constitución mediante tratados y acuerdos jurídicos multilaterales, que dotaron a estas instituciones de legitimidad formal y estabilidad normativa, consolidando su posición dentro del entramado institucional regional. En tercer lugar, la focalidad se evidenció en la adopción de estructuras organizacionales y procedimientos inspirados en el BM y en los bancos subregionales preexistentes, lo que contribuyó a homogeneizar criterios técnicos y prácticas burocráticas. Por último, el arraigo en el mercado se reflejó en la incorporación de mecanismos de financiamiento compatibles con las exigencias del sistema financiero internacional, incluyendo condicionalidades y estándares técnicos, con el fin de acceder a recursos externos y mantener credibilidad ante los actores financieros globales.

En suma, esta primera oleada de bancos regionales de desarrollo en Sudamérica, surgida bajo los impulsos del Regionalismo Cerrado, sentó las bases normativas, organizacionales y operativas de una arquitectura financiera propia, anclada en proyectos políticos que combinaban integración económica, industrialización nacional y autonomía regional. Más allá de las limitaciones impuestas por los contextos políticos y económicos de la época, cuyas transformaciones progresivas fueron tensionando los consensos ideacionales y operativos que habían sustentado el patrón institucional originario, estas instituciones configuraron un entramado pionero de CSS, que articuló las aspiraciones de desarrollo con la búsqueda de autonomía política y económica. Sus trayectorias institucionales, como se analiza en los capítulos siguientes, han estado atravesadas por múltiples tensiones pero también revelan una notable capacidad de adaptación mediante mecanismos de cambio gradual, tales como la transformación de objetivos o el ajuste incremental de sus prácticas. En este sentido, el legado de esta primera generación de bancos no solo radica en su fundación, sino en la apertura de trayectorias institucionales que continuaron moldeando los horizontes del desarrollo regional en las décadas siguientes.

3.2 Un período de reestructuraciones sustanciales y duraderas (1980-2000)

Desde la perspectiva del Institucionalismo Histórico, la etapa en la que transcurrió el Regionalismo Abierto puede entenderse como una coyuntura crítica en el proceso de

transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica. En este contexto, las reformas económicas de mercado enmarcadas en el Consenso de Washington, la liberalización financiera y la redefinición de los patrones de inserción internacional de los Estados alteraron los marcos de acción previamente vigentes y erosionaron los consensos ideacionales e incentivos materiales que habían sustentado el Regionalismo Cerrado. Este tipo de coyunturas no sólo habilitan condiciones permisivas de nuevas secuencias de reformas institucionales, sean éstas formales o informales, sino que posibilitan un espacio propicio para la reconfiguración de las trayectorias institucionales heredadas mediante procesos de desplazamiento, conversión o superposición de normas y prácticas (Heldt & Schmidtke, 2019).

Así, el Regionalismo Abierto representó una coyuntura crítica en la medida en que los actores que sostenían las instituciones regionales, es decir, los Estados, burocracias financieras y organismos multilaterales, comenzaron a divergir en sus expectativas sobre el futuro del desarrollo y la integración regional, percibiendo que los arreglos heredados ya no garantizaban la satisfacción de sus intereses. Este relajamiento de las estructuras institucionales abrió espacio para la redefinición de mandatos, la adopción de nuevos instrumentos de financiamiento y la reorientación estratégica de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica, configurando un ciclo de cambio institucional más adaptativo a las lógicas de mercado y al nuevo orden económico internacional.

Ahora bien, como advierte Hanrieder (2014), el cambio institucional no siempre adopta la forma de rupturas abruptas. Por el contrario, con frecuencia se manifiesta como un proceso gradual, en el que los actores ajustan estructuras, mandatos y capacidades internas frente a los desafíos del entorno. En tales contextos, los patrones de continuidad y transformación coexisten, moldeando las trayectorias institucionales de manera acumulativa y duradera. En el caso de los bancos regionales de desarrollo sudamericanos, estos mecanismos se evidenciaron claramente al calor de las dinámicas político-económicas del neoliberalismo, entre fines de los años setenta y los noventa, cuando las transformaciones en los marcos normativos, las estructuras de gobernanza corporativa, los ciclos de operaciones y las políticas institucionales internacionales reconfiguraron las trayectorias institucionales iniciadas en décadas previas, generando efectos estructurales que perduraron más allá de este ciclo.

En este período pueden destacarse tres grandes rasgos que expresan los alcances de dicha coyuntura crítica. En primer lugar, por primera vez desde la década de 1950, no se fundó ninguna nueva institución regional de desarrollo, lo cual constituye en sí mismo un indicio del

predominio de lógicas reactivas más que creativas en la arquitectura financiera de la región. En segundo lugar, se acentuó la primacía de instituciones multilaterales con mandato macroeconómico y de estabilización, como el FMI o el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), en detrimento de los bancos regionales de desarrollo, cuyas intervenciones a mediano y largo plazo se vieron reducidas frente a los desafíos inmediatos que imponían las crisis de balanza de pagos. Esta tendencia se tradujo en una mayor dependencia de recursos condicionados, provistos por actores del Norte Global, que vincularon su desembolso al cumplimiento de políticas de ajuste estructural, afectando así los márgenes de autonomía en la planificación y ejecución de políticas de desarrollo (García, 2016; Ocampo, 2006). En tercer lugar, los bancos regionales preexistentes transitaron procesos internos de reforma que modificaron su orientación y operativa, alterando en distinto grado sus estructuras fundacionales. Dos casos paradigmáticos ilustran este proceso: CAF, cuyo caso es desarrollado en profundidad en el Capítulo 4 y BCIE, que experimentó un proceso de reorientación estratégica clave durante este período.

En el caso del BCIE, la crisis financiera de los años ochenta actuó como una coyuntura crítica que alteró de manera significativa su entorno operativo y cuestionó los supuestos que habían sostenido su diseño original. Las severas restricciones externas derivadas de la crisis de deuda, la retracción del crédito internacional y la pérdida de solvencia de los prestatarios centroamericanos redujeron drásticamente la capacidad de acción del banco, generando una profunda crisis de morosidad, particularmente aguda en el caso de Nicaragua (Cáceres, 1989). Frente a este escenario, el BCIE emprendió un proceso de reorientación gradual de sus objetivos y funciones, cercano a la lógica de la conversión institucional.

La respuesta institucional del BCIE durante la crisis de los años ochenta implicó transformaciones estratégicas que combinaron continuidad y cambio funcional. Este banco diversificó sus fuentes de financiamiento hacia los mercados internacionales, incorporó la cooperación técnica como herramienta estratégica y revisó normativamente su Convenio Constitutivo en 1987, formalizando nuevas orientaciones y mecanismos operativos. Estas medidas, adoptadas por las élites tecnocráticas y los gobiernos miembros, reconfiguraron los instrumentos y prioridades del BCIE sin alterar su marco fundacional. A través de la redefinición de criterios de elegibilidad, la apertura a socios extrarregionales y la adaptación a un contexto de liberalización financiera, el banco preservó su relevancia y solvencia, demostrando la capacidad de las instituciones regionales para ajustar sus trayectorias mediante mecanismos de cambio gradual que equilibran continuidad estructural y transformación funcional.

Otra dimensión significativa de esta reestructuración fue la redefinición del perfil de membresía del BCIE. Durante los años noventa, el Banco amplió su alcance más allá de Centroamérica, incorporando a Argentina en 1995 y a Colombia en 1997 como socios extrarregionales (Molinari & Patrucchi, 2019). Esta ampliación tuvo un impacto dual. Por un lado, fortaleció el capital accionario y, por ende, la capacidad prestable del banco; y, por otro, ofreció a los nuevos socios acceso a instrumentos financieros y técnicos alternativos, en un contexto regional caracterizado por escasez de crédito y creciente presión de los mercados internacionales. En clave institucionalista, esta expansión también refleja un ejercicio de agencia estratégica del banco, que aprovechó la ventana de oportunidad abierta por la liberalización financiera y la necesidad de consolidar la solvencia de la institución. Al mismo tiempo, la incorporación de socios extrarregionales modificó gradualmente la dinámica de gobernanza y los equilibrios de poder internos, mostrando cómo la estructura de membresía puede ser un mecanismo de adaptación institucional frente a transformaciones externas, sin que ello alterase el marco legal fundacional del BCIE.

Durante el período del Regionalismo Abierto, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica no permanecieron estáticos, sino que se transformaron gradualmente mediante ajustes internos que reorientaron sus funciones, estructuras y vínculos regionales. Lejos de constituir una mera fase de inercia, este período representó una coyuntura crítica que abrió oportunidades para reconfiguraciones institucionales con efectos duraderos en sus trayectorias posteriores, como se examina en los Capítulos 4 y 5 de esta tesis. Estas transformaciones fueron el resultado de la interacción entre factores estructurales, sistémicos y regionales, por un lado, y las capacidades internas y decisiones estratégicas propias de cada banco, por el otro.

En este entramado, la agencia institucional desempeñó un papel central. De hecho, fue a través de decisiones situadas y respuestas estratégicas que los bancos regionales de desarrollo lograron procesar las presiones externas, reinterpretar sus mandatos y redirigir sus prioridades operativas. Comprender cómo actuó esta agencia, especialmente durante y después de las coyunturas críticas, resulta esencial para explicar las configuraciones institucionales que emergieron en los períodos siguientes (Long & Schulz, 2025; Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023). De este modo, los cambios observados a lo largo del Regionalismo Abierto ilustran cómo la combinación de estructuras heredadas, capacidades internas y decisiones estratégicas produce un equilibrio entre continuidad y transformación, condicionando pero no determinando los resultados institucionales.

3.3 Segunda oleada de fundaciones (2000-2010)

En la tercera etapa identificada en esta periodización, Sudamérica, enmarcada en el paradigma del Regionalismo Posneoliberal, volvió a posicionarse como el espacio prioritario de atención para los Estados de la región. Este renovado interés por el espacio regional como foco de las políticas exteriores sudamericanas operó como un aliciente que impulsó nuevas iniciativas institucionales. En consecuencia, el siglo XXI se inauguró con una nueva oleada de fundaciones de bancos regionales de desarrollo, aunque en esta ocasión presentando características sustancialmente diferentes respecto del período previo.

Por un lado, el renovado protagonismo de la región en las políticas exteriores de los Estados sudamericanos revitalizó las instituciones preexistentes, brindándoles un papel más dinámico en la arquitectura del financiamiento para el desarrollo. En este sentido, Ocampo (2012) señala que bancos como BCIE, CAF y BDC incrementaron de forma significativa su participación en el total de financiamiento para el desarrollo otorgado en la región, llegando a representar alrededor del 40% de los recursos brindados por este tipo de organismos.

Por otro lado, durante esta etapa también se establecieron nuevos bancos regionales de desarrollo, entre los cuales se destacan el Banco del ALBA, el cual es analizado en detalle en el Capítulo 6, y el Banco del Sur. Ambos reflejan la innovación institucional impulsada por los procesos de concertación política y plasman los principios del Regionalismo Posneoliberal, tales como la autonomía estratégica, la soberanía financiera y la articulación regional. En consecuencia, estas nuevas instituciones se insertaron en la arquitectura financiera regional como mecanismos de cierta forma complementarios a los bancos existentes, pero también como iniciativas que cuestionaron y reconfiguraron sus equilibrios previos.

Particularmente, la creación del **Banco del Sur** estuvo animada por una visión política compartida por varios gobiernos sudamericanos que impulsaba reformas al orden financiero internacional, con el propósito de superar las limitaciones inherentes a la arquitectura heredada del Consenso de Washington (Ortíz & Ugarteche, 2010; Nogara, 2024). Esta orientación reformista se vio favorecida por un entorno regional en el que las restricciones estructurales perdieron rigidez relativa, lo que abrió espacio para que los actores sudamericanos desplegaran una agencia estratégica más activa. En este marco, los gobiernos de la región pudieron redefinir instrumentos institucionales existentes y, al mismo tiempo, promover la creación de nuevas iniciativas financieras (Mariano, Ferreira & Carvalho Neves, 2023). Así, el Banco del Sur surgió como un intento deliberado de construir un

mecanismo alternativo, alineado con las prioridades del ciclo progresista y orientado explícitamente a fortalecer la autonomía financiera regional y las capacidades endógenas de desarrollo. Su diseño buscó generar una infraestructura institucional capaz de influir en la configuración de los futuros patrones de cooperación y financiamiento en Sudamérica, ampliando los márgenes de acción frente al orden financiero internacional dominante.

La firma del Acta Fundacional del Banco del Sur en 2007 por parte de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela dio inicio formal al proceso. Su objetivo declarado consistió en financiar proyectos de desarrollo orientados a la integración regional, la transformación productiva y la inclusión social, tal como lo establece su posterior Convenio Constitutivo (Rosales, 2010; 2013). Sin embargo, a pesar del impulso inicial, la trayectoria institucional del Banco del Sur estuvo signada por una serie de tensiones internas y desafíos no resueltos que terminaron por limitar su efectiva puesta en marcha. Las divergencias entre una visión más refundacional y confrontativa del orden internacional, sostenida por Ecuador y Venezuela, y otra más gradualista y pragmática, defendida por Brasil y Argentina, impidieron consolidar un diseño institucional robusto y funcional (Benzi et al., 2016). En efecto, la posición sostenida por el entonces presidente brasileño, Lula da Silva, expresaba que el Banco del Sur debía incorporarse a una constelación existente de actores que orbitaban en torno al financiamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), como sucedía en la práctica con los casos de CAF, BNDES y FONPLATA (Benzi et al., 2016).

Las dificultades más significativas para este banco se manifestaron en tres planos. En primer lugar, en la falta de consenso sobre su diseño técnico-operativo, que obstaculizó su implementación; en segundo, en la ausencia de una visión compartida sobre el tipo de desarrollo a financiar, que impidió el establecimiento de criterios comunes de elegibilidad y asignación de recursos; finalmente, en la imposibilidad de generar una posición unificada como bloque, lo que debilitó su legitimidad externa y su capacidad de coordinación interna (Ortíz & Ugarteche, 2010; Rosales, 2013). Ante estas limitaciones, Venezuela optó por canalizar sus esfuerzos de cooperación financiera regional a través de otros mecanismos institucionales, como el Banco del ALBA, de funcionamiento más flexible y alineado directamente con sus objetivos estratégicos, como se argumenta en el capítulo correspondiente.

En paralelo al estancamiento del Banco del Sur, el entorno internacional experimentó transformaciones profundas que terminaron de reconfigurar el margen de acción de las instituciones financieras regionales. Por un lado, el ascenso de China como actor sistémico

global, reforzado tras la crisis financiera de 2008, introdujo una fuente adicional de financiamiento que diversificó, sin alterar completamente, los patrones del CRFD y redujo la hegemonía de los bancos del Norte Global (Gallagher, 2020). Este cambio estructural relajó restricciones preexistentes y amplió las oportunidades para los Estados sudamericanos y sus bancos regionales, que comenzaron a interactuar con un entramado más diversificado de actores, instrumentos y fuentes de financiamiento. En este nuevo escenario surgieron instituciones multilaterales de desarrollo creadas para reflejar la gravitación creciente de las economías emergentes, tales como el NDB de los BRICS, establecido en 2015 con Brasil como miembro fundador, y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), fundado en 2014 bajo el liderazgo de China. La incorporación de seis países sudamericanos al BAII (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay y Chile) amplió significativamente los canales de articulación institucional, ofreciendo nuevas oportunidades de cooperación técnica y financiera (Abbondanzieri, 2025).

Este giro internacional contribuyó a diluir el impulso inicial del Banco del Sur. A medida que se multiplicaban las alternativas extrarregionales de financiamiento y cooperación, la propuesta de un nuevo banco sudamericano perdió centralidad relativa dentro de las agendas nacionales, lo cual profundizó sus dificultades internas de coordinación. Estos condicionantes externos, sumados a las tensiones internas previamente señaladas, debilitaron su viabilidad como instrumento de autonomía financiera regional.

En conjunto, este panorama evidencia que, durante el ciclo del Regionalismo Posneoliberal, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica se desenvolvieron en un entorno simultáneamente más favorable y más desafiante. Por una parte, favorable por la oportunidad de expandir iniciativas endógenas de cooperación financiera; pero a su vez desafiante por la creciente complejidad del sistema y la diversificación de actores extrarregionales. En este contexto, las instituciones sudamericanas no actuaron como entidades pasivas. Por el contrario, se posicionaron como nodos activos dentro de un CRFD en transformación, adaptando sus mandatos, estructuras y capacidades internas para aprovechar oportunidades y mitigar restricciones. Las trayectorias institucionales resultantes dan cuenta de un equilibrio entre continuidad y cambio ya que los bancos incorporaron nuevas funciones, instrumentos y socios sin alterar sus marcos legales fundamentales, demostrando resiliencia organizacional y flexibilidad estratégica. En síntesis, esta etapa demuestra cómo la interacción entre dinámicas globales, regionales y domésticas reconfiguró de manera diferenciada a los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica, delineando patrones institucionales que marcarían su evolución en la década posterior.

3.4 Síntesis de los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica

Entre la década del sesenta y el año 2020, Sudamérica transitó diversos ciclos político-económicos que moldearon, en clave dinámica y contingente, la creación, transformación y desarrollo de sus principales bancos regionales de desarrollo. Lejos de producirse de manera automática, este proceso fue influido directamente por los indicadores de coherencia del CRFD junto con los paradigmas cambiantes del Regionalismo, que, al configurarse como marcos estructurales e ideacionales, condicionaron las preferencias, comportamientos y expectativas de los actores de la región.

A partir de este recorrido, puede observarse una regularidad. En las fases de orientación estatista y de concertación regional, en las que el Regionalismo asumió un carácter propositivo y normativo, se registró una mayor propensión a la fundación o revitalización de instituciones dedicadas al financiamiento del desarrollo. Tanto durante el Regionalismo Cerrado como en el Posneoliberal, los Estados sudamericanos impulsaron la creación de nuevos bancos regionales con mandatos que respondiesen a los lineamientos estratégicos y a las visiones de desarrollo imperantes en cada época. En el primer caso, se buscó dotar de infraestructura y financiamiento al modelo de ISI y a la integración productiva; en el segundo, se avanzó hacia una agenda más integral del desarrollo, donde se valoraron también las dimensiones políticas, sociales y estratégicas del proceso regional. La agencia de los Estados fue, en estos contextos, un factor decisivo para impulsar la creación de nuevas instituciones o reorientar las existentes, alineándolas con los objetivos de transformación estructural definidos en cada ciclo histórico.

Por el contrario, en los períodos dominados por la lógica del Regionalismo Abierto, caracterizado por la liberalización comercial, la subordinación del Estado al mercado y el realineamiento con actores del Norte Global, no se crearon nuevas instituciones. Sin embargo, ello no implicó una parálisis. En esta fase se identifican procesos de conversión institucional (Thelen, 2003; Mahoney & Thelen, 2010), expresados en la reforma de mandatos, en la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento o en la reconfiguración de gobernanzas internas de los bancos ya existentes. Estas transformaciones no fueron simplemente adaptativas, sino que alteraron de manera gradual sus trayectorias institucionales, demostrando la influencia de los entornos cambiantes sobre el repertorio operativo de las instituciones.

El análisis también muestra que, con el agotamiento del ciclo progresista y la declinación del Regionalismo Posneoliberal, varios de los bancos creados o revitalizados en esa etapa comenzaron a enfrentar crecientes restricciones. Algunos, como el Banco del Sur, ingresaron en una fase de parálisis institucional producto de la combinación entre una insuficiente coordinación interestatal y desacuerdos ideológicos persistentes. Paralelamente, emergieron nuevos esquemas de cooperación como la Alianza del Pacífico caracterizados por una menor densidad institucional y un enfoque predominantemente comercial, lo que desplazó el impulso político y financiero que había marcado la fase anterior.

En suma, este capítulo mostró que los ciclos de creación y transformación de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica han estado moldeados por los condicionantes estructurales del CRFD y por los distintos tipos de Regionalismo, entendidos no sólo como configuraciones político-económicas regionales, sino también como marcos ideacionales que amplían o restringen los márgenes de agencia de los Estados y de las propias instituciones. No obstante estos factores estructurales no determinan por completo los resultados institucionales (Fioretos, 2011; Rixen et al., 2016). Frente a estímulos externos similares, los bancos que integran el CRFD en Sudamérica exhibieron respuestas divergentes, producto de diferencias en sus capacidades internas, recursos organizativos y grados de adaptación institucional (Pasquariello & Carvalho Neves, 2022). En consecuencia, comprender plenamente estas trayectorias institucionales requiere analizar en detalle cómo cada banco procesó presiones estructurales y ejerció agencia en contextos históricos específicos.

Con este propósito, la segunda parte de la tesis desarrollada en los capítulos 4, 5 y 6 se dedica al estudio en profundidad de tres bancos regionales de desarrollo de Sudamérica: CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA. Estos casos fueron seleccionados para examinar, desde una perspectiva teórico-metodológica anclada en el Institucionalismo Histórico, los divergentes procesos de conformación y transformación de sus trayectorias institucionales. El análisis aborda tanto los mecanismos de cambio gradual como los momentos de inflexión, integrando las variables analíticas definidas previamente para explicar cómo estas instituciones se ajustaron, innovaron o se reorientaron a lo largo del tiempo.

Segunda Parte

Trayectorias institucionales y desempeño de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: CAF, FONPLATA y Banco del ALBA

Capítulo 4
La trayectoria institucional de CAF (1968-2020)

Casi cincuenta años después de su fundación en 1968, CAF logró consolidarse como un banco regional de desarrollo de Sudamérica de alta relevancia, no solo en su subregión de origen, sino también en el plano latinoamericano y en el CRFD a escala global. A lo largo de este período, CAF atravesó un profundo proceso de transformación institucional, expandiendo progresivamente su alcance geográfico, diversificando sus líneas de financiamiento, fortaleciendo sus capacidades técnicas y consolidando una política institucional internacional que favoreció su articulación con actores de múltiples escalas (Brando, 2021; De Soto, 2015).

En términos históricos, CAF moldeó paulatinamente su carácter inicial como financiador industrial subregional, circunscripto al espacio andino, para proyectarse como el principal banco regional de desarrollo de América Latina, con una estrategia orientada al posicionamiento como banco verde y a la especialización en financiamiento de infraestructura y desarrollo sostenible. Esta transformación puede observarse en distintos frentes: en la ampliación gradual y estratégica de su membresía; en la diversificación de los destinatarios de sus proyectos y de los sectores atendidos; en el incremento sostenido y sofisticación de sus fuentes financieras; y en una gobernanza institucional activa, con capacidad de interlocución con organismos multilaterales, actores privados y agencias estatales de distinto signo político.

Ahora bien, ¿cómo fue posible una transformación institucional de tal magnitud?, ¿qué factores explican la dirección, el ritmo y el grado de los cambios que experimentó CAF a lo largo de cinco décadas? Existen importantes antecedentes en la investigación académica que también han planteado interrogantes semejantes. Por ejemplo, Brando (2021) atribuye la expansión de CAF a un patrón refinado de colocación de préstamos y a una estrategia financiera exitosa basada en el acceso sostenido a los mercados internacionales de capital, sobre todo a partir de la década de 1990. Por su parte, Rubio Vega (2015) sostiene que la continuidad y el crecimiento de CAF pueden explicarse por una adecuada articulación entre el liderazgo institucional, el diseño organizativo, las preferencias políticas de los Estados miembros y el rol estratégico desempeñado por Brasil. Además, plantea que la transformación del banco estuvo en sintonía con los ciclos del Regionalismo, que orientaron su inserción y su reformulación institucional.

Aunque estos aportes resultan valiosos para comprender el caso específico de CAF, presentan ciertas limitaciones. En particular, su enfoque metodológico centrado en un solo caso impide establecer un diálogo sistemático con el estudio de otras instituciones del mismo campo, lo que restringe la posibilidad de identificar regularidades, contrastes o patrones entre bancos regionales de desarrollo con trayectorias institucionales distintas. A fin de superar esa limitación, esta tesis adopta el concepto de trayectoria institucional, anclado en el enfoque del Institucionalismo Histórico, como una herramienta analítica que permite reconstruir los cursos de acción seguidos por los bancos, considerando tanto los condicionantes estructurales del entorno global y regional como las capacidades internas de agencia institucional.

Desde esta perspectiva, recordamos que una trayectoria institucional se concibe como un proceso histórico moldeado por la interacción entre factores de estructura y de agencia, atravesado por etapas de cambio gradual y por coyunturas críticas que habilitan cambios de comportamientos y preferencias. Los mecanismos de cambio gradual propuestos por el Institucionalismo Histórico resultan especialmente útiles para comprender la evolución de la CAF, cuyo proceso de transformación se caracterizó por una *proyección institucional acompañada de sucesivas adaptaciones estratégicas que le permitieron ajustarse a las transformaciones del entorno regional y global.*

A lo largo de los tres capítulos que componen esta segunda parte de la tesis, se aplicará el marco metodológico propuesto en el Capítulo 1, que operacionaliza la noción de trayectoria institucional a partir de cuatro variables: marco institucional, gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y política institucional internacional, para analizar la transformación de cada uno de los bancos regionales de desarrollo desde su fundación hasta 2020. En el presente capítulo, el análisis permitirá examinar cómo se desenvolvió la trayectoria institucional de la CAF en este período, identificando los factores sistémicos y regionales que influyeron en su proceso de creación y transformación, así como las respuestas implementadas por parte del banco frente a las transformaciones del entorno regional y global. En los capítulos siguientes, esta misma matriz analítica será aplicada a los casos de FONPLATA y el Banco del ALBA, con el objetivo de caracterizar en profundidad las distintas trayectorias, reconocer las particularidades de cada banco y evaluar sus capacidades diferenciales de adaptación institucional ante estímulos comunes.

En este sentido, debe destacarse que el capítulo dedicado a CAF presenta una densidad analítica mayor en comparación con los capítulos siguientes, ya que la magnitud y el ritmo de sus transformaciones lo convierten en un caso paradigmático de proyección. Este carácter contrasta con la trayectoria más estable de FONPLATA y con el recorrido acotado del Banco

del ALBA, lo cual explica que los capítulos posteriores resulten menos extensos y con menor nivel de complejidad en el análisis.

4.1 Marco institucional

Como punto de partida, recordamos que la variable de marco institucional refiere al conjunto de arreglos jurídicos e institucionales concertados entre los Estados miembros en un determinado contexto político-económico, los cuales definen los objetivos, naturaleza y funciones del organismo. Esta variable se desagrega en dos dimensiones analíticas: la conformación institucional y el mandato institucional. La primera se refiere al tipo de entorno político, regional e internacional que condicionó el diseño fundacional del banco, en especial en relación con los procesos de integración económica y de cooperación internacional vigentes al momento de su creación. La segunda alude a los objetivos, alcances y funciones que se plasman en el convenio constitutivo, sus reformas posteriores y las normativas institucionales acumuladas a lo largo del tiempo.

En cuanto a su **conformación institucional**, la creación de CAF constituye un caso paradigmático que demuestra cómo una institución puede surgir anclada en un entorno político específico, con un diseño moldeado por una visión particular de desarrollo y de integración regional. En ese sentido, resulta particularmente relevante subrayar que el entorno fundacional de CAF difiere sustancialmente del campo de operaciones que la institución logró afianzar cinco décadas más tarde.

En sus orígenes, el rol de CAF consistía en desempeñarse como financiador industrial subregional, orientado a facilitar la integración económica de los países andinos. Sin embargo, con el paso del tiempo y mediante decisiones sucesivas de reforma, ampliación y reconversión de su mandato, la institución se proyectó como un actor financiero regional con una marcada impronta de desarrollo sostenible y ambiental (Brando, 2021; Nader, 2019). Este proceso acumulativo de transformación no fue el resultado de un cambio abrupto, sino de una combinación de respuestas estratégicas frente a coyunturas críticas y de mecanismos de cambio institucional gradual que afectaron directamente el mandato institucional y las capacidades internas de gestión del banco.

Como analizamos en el Capítulo 3, este entorno fundacional estuvo inmerso en el ciclo del Regionalismo Cerrado, cuyas ideas rectoras, es decir, la centralidad del Estado, el impulso a la ISI y la promoción de la integración económica subregional, constituyeron el marco político de referencia dominante. La creación de CAF respondió a una imbricación específica de

oportunidades regionales, alineamientos políticos e ideas compartidas sobre el desarrollo que habilitaron su surgimiento como institución regional. La sintonía política entre las dirigencias andinas, basada en una visión desarrollista, autónoma y cooperativa del desarrollo regional, fue clave en el diseño del banco como instrumento financiero de una integración horizontal y no subordinada.

Un antecedente decisivo en la conformación de este banco fue la crisis de balanza de pagos que atravesó Colombia durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966 - 1970), que derivó en un fuerte enfrentamiento con el FMI. La inflación había erosionado la devaluación aplicada en 1965 y, tras una nueva caída en el precio internacional del café, el FMI exigió otra devaluación profunda como condición para mantener el financiamiento. El presidente colombiano, Lleras Restrepo, respaldado por su ministro de Hacienda Abdón Espinosa, rechazó la propuesta y llegó incluso a expulsar a la misión del Fondo, siendo el único mandatario de dicho país en desconocer una recomendación directa del organismo. En su lugar, se adoptó la llamada “devaluación gota a gota” y se reforzaron los controles de divisas mediante el Decreto 444 de 1967 que consolidó un estricto sistema cambiario (Amézquita Zárate, 2017). Estas medidas evidenciaron los altos costos de las condicionalidades externas y reforzaron entre los gobiernos andinos la convicción de crear un instrumento financiero propio, con mayor autonomía y menor dependencia frente a los organismos multilaterales del Norte (Manrique, Serbin & Vieira Posada, 2006; Amézquita Zárate, 2017).

Asimismo, estas tensiones y la experiencia de autonomía financiera reforzaron los intercambios y reuniones preparatorias entre los presidentes andinos, incluyendo a Eduardo Frei Montalva de Chile, que junto con Lleras Restrepo comenzaron a delinear de manera coordinada la estructura y objetivos del Grupo Andino, anticipando la firma del Acuerdo de Cartagena en 1968 (Vidal, 2006; Molano Cruz, 2011). En este contexto, la propuesta de crear una institución financiera centrada en la promoción del desarrollo local, exenta de socios mayoritarios y de condicionalidades políticas (Stuenkel, 2013; Nader, 2019), expresaba claramente la lógica disruptiva de establecimiento de bancos regionales de desarrollo de países del Tercer Mundo propia de la década de 1960. La misma buscaba distanciarse de la conducción de los bancos multilaterales de desarrollo creados bajo la égida de Bretton Woods, cuya estrategia se sustentaba en la promoción continental de un modelo de desarrollo inspirado en el capitalismo estadounidense y acompañado de condicionalidades político-económicas orientadas a incidir en las políticas domésticas de los países prestatarios.

Por todo ello, desde su origen, CAF fue concebido como un banco regional de desarrollo orientado a financiar la integración subregional y a apuntalar procesos de desarrollo local,

diseñado deliberadamente para operar entre socios equivalentes, sin injerencias externas ni condicionalidades impuestas por potencias globales o instituciones financieras del Norte Global (Asinelli, 2021; Nader, 2019). El acercamiento entre los dirigentes andinos respondía a una retórica industrialista y cooperativista con un alcance estrictamente subregional y autónomo frente a las superpotencias, en línea con las discusiones globales sobre el no alineamiento del Tercer Mundo en el orden internacional de la Guerra Fría (Sander, 1996; Cook & Kirkpatrick, 1997).

Formalmente, CAF fue establecida el 7 de febrero de 1968 en Bogotá, en el marco del Sistema Andino de Integración (SAI), a través de un Convenio Constitutivo firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú[12] (García, 2016). Aunque Venezuela participó activamente en las negociaciones previas, su incorporación formal al banco se concretó recién en 1973 tras su adhesión al Pacto Andino (Rubio Vega, 2015). Dos años después de su fundación legal, en 1970, CAF inició sus operaciones con sede en Caracas, lo que marcó el comienzo de su trayectoria institucional. Desde el inicio, CAF se estructuró como una institución de gobernanza horizontal, con reglas igualitarias entre sus miembros fundadores y un mandato explícito de promover el desarrollo económico subregional sin condicionalidades de política económica. Esta diferencia sustancial se plasmó tanto en su Convenio Constitutivo como en los criterios de elegibilidad de sus operaciones.

En sus comienzos, el **mandato institucional** de CAF tuvo como meta principal apoyar financieramente el proceso de integración económico en la subregión andina. Tal es así que en su Convenio Constitutivo, hace explícito como objetivo principal del banco en su Artículo 3: “impulsar el proceso de integración subregional” (Convenio Constitutivo de CAF, 1968). Este propósito original perseguía dos fines complementarios: por un lado, crear las condiciones económicas necesarias para participar activamente en el proyecto del Mercado Común Latinoamericano; y, por otro, promover un crecimiento armónico entre los Estados miembros de la subregión andina, en particular equilibrando las disparidades estructurales entre economías como las de Ecuador y Bolivia frente a sus socios más robustos (Brando, 2021). Acerca de este aspecto, en su mensaje ante el Congreso el 21 de mayo de 1968, el presidente chileno Ecuador Frei Montalva sostuvo que el establecimiento de la institución “ha sido un acierto indiscutible, pues crea una institución con autoridad centralizada, dotada de suficientes recursos propios y, además, eficaz para canalizar y distribuir racionalmente

[12] Los presidentes en funciones al momento de la firma del convenio constitutivo de CAF fueron Carlos Lleras Restrepo (Colombia), Fernando Belaúnde Terry (Perú), René Barrientos (Bolivia), Eduardo Frei Montalva (Chile), Otto Arosemena (Ecuador) y Raúl Leoni (Venezuela).

recursos externos a fin de orientar el crecimiento armónico de los países miembros" (Frei Montalva, 1968, 21 de mayo).

En términos teóricos, este diseño inicial se alinea de forma directa con el modelo de Regionalismo Cerrado y sus fundamentos desarrollistas. Desde una perspectiva del Institucionalismo Histórico, el mandato fundacional de CAF expresa con nitidez una configuración institucional coherente con el conjunto de ideas, intereses y capacidades prevalecientes al momento de su creación, es decir, una combinación contingente de condiciones críticas de contexto y decisiones de agencia (Long & Schulz, 2025). La promoción del desarrollo industrial y la superación de la dependencia externa eran parte del *ethos* andino de época, que también se tradujo en una estructura normativa sin condicionalidades impuestas desde centros de poder financiero global.

Tal como señala Rubio Vega (2015), el diseño institucional definido hacia finales de los años sesenta permitió a CAF articular, desde sus orígenes, una modalidad de financiamiento del desarrollo que no requería la reformulación de las prioridades internas de los Estados prestatarios, lo que le otorgó una legitimidad singular en el plano regional. Dicho espíritu de legitimidad se vio acompañado por un clima político y discursivo regional que concebía la integración andina como una herramienta de emancipación y desarrollo autónomo. En su Mensaje a la Nación de 1970, el presidente peruano Juan Velasco Alvarado expresaba que la integración subregional debía ser "instrumento liberador de nuestros pueblos" y debía asegurar que el futuro mercado andino no funcionara "en provecho de las grandes corporaciones internacionales y en desmedro del interés económico de nuestros propios pueblos" (Velasco Alvarado, 1970, p. 12). En la misma línea, insistía en que cualquier esquema de unidad continental debía "basarse únicamente en el respeto y la defensa de los intereses latinoamericanos", orientándose a la "eliminación radical de las relaciones de dependencia" y al fortalecimiento de una estructura institucional propia del hemisferio (Velasco Alvarado, 1970, p. 13).

De manera complementaria, el presidente venezolano Rafael Caldera señalaba en su discurso de toma de posesión de 1969 que el desarrollo económico debía orientarse al bienestar de las personas y no a intereses externos concentrados, promoviendo educación, salud, empleo y vivienda (Caldera, 1969). Estas declaraciones condensan el espíritu de época que acompañó la conformación de CAF, donde la integración regional se interpretaba no sólo como un mecanismo económico, sino como un proyecto político de soberanía y transformación estructural compartida entre los países andinos.

El mandato institucional con el que se fundó y mediante el cual se orientaron sus primeras operaciones básicamente apuntó a apoyar el desarrollo económico y social de los miembros de la Comunidad Andina a partir del otorgamiento de préstamos en el mediano y largo plazo tendientes a lograr complementariedad en el terreno económico (Asinelli, 2021). A su vez, dicho mandato se propuso evitar grandes desbalances entre el desarrollo de los socios subregionales, teniendo en cuenta el menor peso y tamaño de Ecuador y Bolivia en comparación al resto de los miembros (Brando, 2021). En términos generales, el propósito y la funcionalidad de CAF consistieron en intentar reducir en alguna medida la dependencia externa ocasionada en razón de la oferta exportable acotada de sus miembros y, a tal efecto, promover acciones para apuntalar procesos de industrialización locales (García, 2016).

Para lograr tales propósitos, en el Artículo 4 de su Convenio Constitutivo se estipularon las principales funciones de CAF que incluyen los siguientes acciones: tareas técnicas como confección y divulgación de estudios, preparación de proyectos; acciones de financiamiento mediante asistencia técnica y financieras para proyectos, obtención de créditos, emisión de bonos, promoción y movilización de recursos financieros, promoción de aportes de capital, concesión de préstamos, fianzas y avales, entre algunas otras más. Así, CAF nació como una institución regional con una clara vocación de desarrollo productivo, industrial e infraestructural, operando dentro de un perímetro subregional bien delimitado.

No obstante, el mandato institucional abocado específicamente a fomentar el desarrollo industrial y a la afirmación de la integración económica de la subregión andina tuvo vigencia mientras perduró el ciclo del Regionalismo Cerrado, es decir desde la fundación de CAF hasta finales de la década del setenta. Entre la década del ochenta y del noventa, es decir, en medio de la coyuntura político-económica neoliberal del Regionalismo Abierto, CAF empezó a poner en marcha una serie de medidas tendientes a reformular con cierta gradualidad y cautela sus primigenios objetivos institucionales.

De esta manera, se replanteó su rol de financiador de la industrialización e integración de la subregión andina dado que tales metas empezaron a demostrarse infructuosas en un entorno caracterizado por el incremento de dificultades económicas por sostener el modelo de ISI sumado al advenimiento de las problemáticas de deuda externa de los países andinos. Como culminación de ello, las operaciones de corte industrialista de CAF empezaron a demostrar su parcial agotamiento. Frente a ello, la revisión del mandato institucional de CAF se presentó como una acción necesaria ante los condicionantes y oportunidades del nuevo contexto (Brando, 2021).

Es precisamente a partir de la década del ochenta cuando empezaron a sustanciarse las primeras enmiendas al mandato institucional del banco con el propósito de acondicionar legalmente a CAF frente a los cambiantes ciclos político-económicos. Este desplazamiento funcional respondió, por un lado, al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, por otro, al avance de las reformas estructurales impulsadas por el Consenso de Washington, las cuales erosionaron los pilares sobre los que se asentaba el modelo de integración económica andina. Con ello, se inauguró una práctica de permanente revisión y modificación de la normativa fundamental del banco con el propósito de actualizar sus objetivos y funciones ante cada coyuntura político-económica. Tal es así que desde la década del ochenta hasta el presente, se realizaron veintidós enmiendas al Convenio Constitutivo de CAF. Todas estas reformas institucionales se pudieron llevar a cabo por la flexibilidad otorgada por el Artículo 15 del Convenio Constitutivo de 1968. Por medio de tal artículo se habilitan reformas, siempre y cuando fueran aprobadas por la Asamblea Extraordinaria, en lo relativo a asuntos administrativos y procedimentales que le permitieran al banco mejorar el cumplimiento de los objetivos que la propia CAF se estableciera. En el conjunto de dichas modificaciones, a lo largo del tiempo prevalecieron y se reiteraron aquellas referentes a los cambios en torno a la composición del capital según lo dispuesto por el Artículo 5. Todo ello refleja el dinamismo en las transformaciones de gobernanza corporativa del banco, como se profundizará con posterioridad en el siguiente apartado. Estas reformas, lejos de implicar una ruptura, evidencian una manifiesta adaptabilidad institucional, entendida como la capacidad de responder gradualmente a nuevas condiciones sin alterar completamente su estructura organizativa (Fioretos et al., 2016).

Como se precisa a lo largo de este capítulo, los sucesivos ajustes en el mandato institucional de CAF afectaron directamente a su gobernanza corporativa y a su ciclo de operaciones. Por ejemplo, la política de operaciones aprobada en 1983 significó un gradual traspaso de la financiación de la integración regional de corte industrialista y comercial hacia el fomento de proyectos de desarrollo nacionales en un sentido más amplio, siempre remarcando la necesidad de que dichos proyectos contribuyeran en última instancia a apuntalar la interconexión entre los países andinos (Brando, 2021; García, 2016).

Durante este período, a pesar de las reformas graduales y cautelosas de distanciamiento del proceso de integración subregional, persistió una estrecha vinculación entre CAF y el Sistema Andino, el cual también era receptivo a las transformaciones político-económicas del Regionalismo Abierto. Tal es así que, identificando los nuevos patrones de la economía internacional, el Grupo Andino aprobó en 1987 el Protocolo de Quito que propició las bases

legales para apuntalar el tránsito gradual de la lógica estricta de la integración subregional hacia el modelo más flexible de complementación industrial (Brando, 2021).

Esta nueva perspectiva de las relaciones andinas sumada al reconocimiento de las dinámicas político-económicas del Regionalismo Abierto habilitaron la participación del sector privado con el propósito de otorgar previsibilidad y experticia a CAF ante el inminente ingreso de inversiones extranjeras (Brando, 2021; Nader, 2019). Sin dudas, todas estas medidas tuvieron su repercusión en el resto de las variables de la trayectoria institucional, como se discutirá en las próximas secciones, y sentaron las bases para el definitivo abandono del sello andino de CAF y para la gradual y progresiva consolidación de la identidad latinoamericana del banco (García, 2016).

La década del noventa marcó un punto de inflexión en la trayectoria institucional de CAF y ello se reflejó de manera patente en todas sus variables, empezando por su marco institucional. La asunción de Enrique García[13] en 1991 como presidente del banco representó el punto de partida que sentó las bases para la transformación institucional que aconteció con posterioridad. La estrategia de García consistió, básicamente, en imprimir un salto de calidad a la institución a partir de tres tácticas interrelacionadas: la ampliación de la membresía apuntando fundamentalmente a la incorporación de socios latinoamericanos, la sofisticación de la recaudación de capital en mercados globales y la diversificación del portfolio de operaciones incorporando el nicho de infraestructura (Rubio Vega, 2015). Cada una de estas tácticas serán profundizadas en las próximas secciones.

En 1993, el mandato institucional del CAF se modificó para incorporar como parte de la misión del banco el concepto de desarrollo sostenible y el de integración regional, enfatizando el rol fundamental de la interconexión física fronteriza, aspecto que generó atracción para la incorporación de distintos miembros latinoamericanos y socios privados (García, 2015). Estas medidas graduales y cautelosas se produjeron en un contexto regional que atestiguó un florecimiento de los procesos de integración regional como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, esta vez amparados en la visión aperturista y comercialista del neoliberalismo del Regionalismo Abierto (Rubio Vega, 2015). En este escenario, en 1998 en uno de sus Reportes Anuales, por primera vez CAF da cuenta de su identidad como banco

[13] Enrique García, de nacionalidad boliviana, tiene una amplia y vasta trayectoria profesional en el ámbito del financiamiento para el desarrollo. Fue Presidente Ejecutivo de CAF entre 1991 y 2017. Antes de ello, se desempeñó en la función pública en Bolivia y también en diversos organismos de crédito y bancos multilaterales de desarrollo como el BM, BID, FONPLATA, entre otros.

latinoamericano, reconociendo las transformaciones que acontecieron en la institución a partir de la sucesiva incorporación de miembros (Rubio Vega, 2015).

El hito más destacado en la modificación del mandato institucional de CAF se produjo en el año 2005. Mediante una enmienda al Convenio Constitutivo se modificó el objetivo principal de la institución que dejó ya de ocuparse de la integración económica de la subregión andina para abocarse específicamente al desarrollo sostenible y la integración regional de toda América Latina (Cuadro 2). Resulta importante señalar que esta enmienda condensa una nueva correlación de fuerzas y de una renovada sintonía política entre países no solamente sudamericanos, sino inclusive latinoamericanos, en el marco del ciclo del Regionalismo Posneoliberal. Como se caracterizó en la primera parte de esta tesis, dicho ciclo recuperaba la centralidad del Estado, de la integración regional y de la cooperación no solamente en el ámbito comercial, sino en múltiples áreas de la agenda del desarrollo.

Cuadro 2. Objetivos de CAF según el Convenio Constitutivo de 1968 y su enmienda de 2005

	Convenio Constitutivo 1968	**Enmienda 2005**
Artículo 3. Objetivos	La Corporación 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.	La Corporación tiene por objeto promover el **desarrollo sostenible y la integración regional,** mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas.

Fuente. Elaboración propia en base al Convenio Constitutivo de 1968 y a la enmienda de 2005

Este cambio de enfoque no es simplemente una corrección geográfica o semántica de los propósitos del banco. Por el contrario, refleja el proceso de ajustes y reajustes del banco a lo largo de casi cuatro décadas de aprendizajes y reacomodamientos en una región del mundo permeada por distintos ciclos político-económicos condensados en diferentes visiones de Regionalismos (Rubio Vega, 2015). Además, esta enmienda es particularmente relevante para CAF en tanto consolida su impronta e identidad latinoamericana, reconociendo la considerable expansión del rango de sus operaciones y membresías acontecidas a lo largo de las décadas. Con esta decisión, los países latinoamericanos no andinos y los extrarregionales que se fueron incorporando a partir de la década del noventa, alcanzaron la

membresía plena con un total consenso de la Asamblea Extraordinaria de accionistas, medida que fue efectiva tras las sucesivas aprobaciones de los congresos de cada uno de los miembros en 2008 (Rubio Vega, 2015).

Si bien este hito excede el recorte temporal de la presente investigación, resulta pertinente señalar que todos estos cambios decantaron en la decisión tomada en 2023 de modificar definitivamente el nombre del organismo por el de “Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe”. Con ello, CAF hace explícita su identidad latinoamericanista y deja en claro el tipo de abordaje del financiamiento del desarrollo que promueve. El hecho de haber transformado su perfil, rol e identidad de manera gradual y consensuada solamente fue posible por haber contado con un marco institucional flexible y adaptable a las cambiantes circunstancias y coyunturas críticas regionales y globales (Rubio Vega, 2015).

Como puede advertirse, el mandato institucional de CAF se transformó en gran medida a lo largo de cinco décadas, pero lo hizo de forma secuencial, acumulativa y consensuada. Su historia muestra una notable capacidad para reformular sus objetivos sin fracturar su legitimidad fundacional, y para responder a cambios estructurales regionales y globales mediante mecanismos institucionales flexibles. En este sentido, CAF expresa de forma ejemplar cómo una institución regional de desarrollo puede combinar continuidad y cambio en su trayectoria institucional, adaptando sus fines y estrategias conforme a las transformaciones en el entorno y a los desafíos de la cooperación regional en Sudamérica.

4.2 Gobernanza corporativa

Habiendo analizado la transformación histórica del marco institucional de CAF, es momento de continuar el abordaje de su trayectoria institucional a través de su segunda variable: la **gobernanza corporativa**. Esta categoría describe el conjunto de procesos, estructuras y recursos que permiten la gestión y dirección operativa de los bancos regionales de desarrollo, con el fin de cumplir de forma eficaz sus mandatos institucionales. A lo largo del tiempo, esta variable ha evidenciado una significativa variabilidad condensada en sus dos dimensiones fundamentales: la composición accionaria, que remite a la transformación de la membresía y la estructura de capital; y el proceso de toma de decisiones, que refiere al diseño organizativo y a los procedimientos que regulan el voto y las definiciones estratégicas dentro del banco.

Uno de los rasgos que mejor expresa las particularidades de la trayectoria institucional de CAF es su **composición accionaria**. Esta dimensión refleja con claridad la estrategia de proyección gradual del banco, así como su capacidad para mantener una configuración de

poder equitativa, sin grandes asimetrías, donde todos los socios se identifican como copropietarios del proceso decisorio. Esto generó, a lo largo de los años, un elevado compromiso institucional, un fuerte sentido de pertenencia y una lógica de fidelidad de los miembros en relación con sus derechos y obligaciones (Liebig & Wolff, 2008; Ocampo & Titelman, 2009; Humphrey, 2016; Brando, 2021; Brando & Forero Laverde, 2024).

En términos históricos, la transformación de la **membresía** de CAF constituye un indicador clave de su transformación institucional, en tanto expresa no solo las dinámicas internas del banco, sino también los cambios en los ciclos políticos regionales y en las correlaciones de poder al interior del CRFD en Sudamérica. En su fundación, los miembros plenos del banco eran los cinco países andinos signatarios del Convenio Constitutivo de 1968, es decir, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Como se indicó en el apartado anterior Venezuela, aunque tuvo un rol destacado desde la fase preparatoria, formalizó su membresía en 1973 al ratificar el Pacto Andino (Rubio Vega, 2015).

Durante el ciclo del Regionalismo Cerrado, el mandato institucional de CAF se mantuvo centrado en la integración subregional andina y, en consecuencia, su membresía permaneció estable, con la única excepción de Chile, que se retiró en 1977 bajo la dictadura de Pinochet. Esta salida obligó a introducir enmiendas al Convenio Constitutivo para redistribuir sus obligaciones financieras. Chile volvió a incorporarse como miembro asociado con una participación minoritaria en 1992, tras la recuperación de la democracia durante el mandato de Patricio Aylwin (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024). La reincorporación definitiva de Chile como miembro pleno a la CAF se produjo en noviembre de 2022 luego de que el país suscribiera sus acciones de capital ordinarias (CAF, 10 de noviembre de 2022; Diario UChile, 2023).

El verdadero punto de inflexión en la composición accionaria de CAF se produjo en el marco de la coyuntura crítica provocada por la crisis de deuda y la hegemonía del modelo neoliberal en la región. En pos de encontrar alternativas que le permitiesen a CAF sobrevivir en un marco de un declive de operaciones y de crecientes dificultades financieras (que serán profundizadas en las próximas secciones), comenzó a barajarse seriamente la posibilidad de habilitar el ingreso de nuevos miembros. Si bien esta iniciativa resultaba adecuada para atraer nuevos fondos y fortalezas a la gobernanza del banco, sin dudas significaría abandonar la identidad andina con la que se originó el organismo hacia finales de la década del sesenta y una ruptura con el paraguas más amplio del Sistema Andino. Un dato relevante que se merece subrayar antes de describir el proceso ampliatorio es que el mismo se produjo sin grandes quiebres de hegemonías o rupturas al interior del bloque fundador (Armijo & Rubio

Vega Sepehr, 2024; Brando, 2021). Es decir, en este proceso, que se desplegó a lo largo de dos décadas, primaron los criterios de cautela y gradualidad en los ingresos de nuevos miembros, siempre procurando mantener la correlación de fuerzas equitativa y horizontal entre los miembros andinos fundadores (Nader, 2019; García, 2016).

El primer paso significativo en esta ampliación se produjo en el año 1990, inmediatamente antes de la asunción de Enrique García, bajo la presidencia del banco de Galo Montaño Pérez (1986-1991), con el ingreso de México como miembro asociado, que aportó un 2,9% del capital pagado en acciones C (Brando, 2021; Humphrey, 2016). Esta decisión fue acompañada por la incorporación de diecinueve bancos privados y comerciales, invitados a participar como cofinanciadores, con lo cual CAF ensayó una diversificación de socios estratégicos sin alterar el control político de los Estados miembros (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024; Nader, 2019).

Si bien esta apertura a la banca privada marcó un punto de inflexión en la estructura de financiamiento de la institución, la importancia del sector privado en CAF estuvo presente desde sus orígenes (Sebastián Nader, entrevista, 24 de septiembre de 2025). De hecho, tanto en los discursos fundacionales de los mandatarios de los países promotores de CAF, como Rafael Caldera en Venezuela, Eduardo Frei Montalva en Chile y Juan Velasco Alvarado en Perú, se advertía la intención de articular al empresariado nacional con los esfuerzos de integración subregional y de desarrollo productivo. En su discurso de toma de posesión, Caldera (1969) subrayó la necesidad de “movilizar al capital privado para el desarrollo integral de la nación y de la comunidad latinoamericana”. De modo similar, Frei Montalva (1968) destacó ante el Congreso chileno la urgencia de “integrar al sector privado en una estrategia de desarrollo común para América Latina”, mientras que Velasco Alvarado (1970) enfatizó el papel del empresariado como “agente de transformación económica y social dentro de un proyecto nacional y regional de desarrollo”. En definitiva, la participación del sector privado en CAF estuvo inscrita en su diseño original, pero se fue institucionalizando y delimitando con el tiempo, adquiriendo roles específicos y acotados dentro de la estructura de gobernanza del banco (Leandro Gorgal, entrevista, 31 de octubre de 2025).

El verdadero punto de inflexión se generó con la presidencia de Enrique García (1991–2017), quien articuló una estrategia de transformación institucional a través de la ampliación de la membresía, la diversificación de las fuentes de financiamiento y el reposicionamiento geopolítico de CAF como banco regional latinoamericano (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024; Nader, 2019). En este marco, su rol directivo ilustra cómo los liderazgos pueden constituirse en piezas centrales de la gobernanza corporativa, actuando como agentes institucionales

capaces de orientar procesos de cambio organizacional sostenido incluso en contextos adversos (Fioretos et al., 2016).

El diagnóstico que precedió a la decisión de García se basó en la necesidad de contar con recursos competitivos que le permitieran al banco expandir el alcance de sus operaciones, diversificar y fortalecer su capacidad financiera, incrementar su calificación crediticia al involucrar a países industrializados y con mayor relevancia en la economía internacional (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024). Esta estrategia, permitida por el carácter visionario del Convenio Constitutivo fue clave para dotar al banco de los mecanismos formales para reconfigurar la membresía en el transcurso de coyunturas críticas (García, 2016). La invitación a nuevos miembros estuvo abierta a distintos países regionales y extrarregionales para integrar, con diferentes responsabilidades y obligaciones, las Asambleas y fue transformándose a lo largo de las décadas.

Durante la presidencia de García, fueron necesarias numerosas rondas de negociaciones para generar atracción ante los potenciales miembros de CAF y ello fue acompañado, como se refirió previamente, por enmiendas en el entorno legal del banco en pos de captar el interés de potenciales socios. Si bien el primer país en incorporarse como asociado durante la gestión de García fue Trinidad y Tobago en 1994, fue el ingreso de Brasil en 1995 el suceso que motorizó la subsiguiente adhesión de socios sudamericanos y latinoamericanos (Cuadro 3).

El estrechamiento de las relaciones políticas entre Enrique García y Fernando Henrique Cardoso, en su etapa como candidato a la presidencia de Brasil, se construyó sobre un entendimiento compartido respecto de las potencialidades que ofrecía un mayor acercamiento entre CAF y la principal economía sudamericana (Rubio Vega, 2015). Este diagnóstico aludía en particular a las crecientes necesidades de financiamiento en infraestructura, un área estratégica tanto para la agenda de modernización brasileña como para la proyección regional de CAF (Rubio Vega, 2015). La sintonía entre ambos liderazgos permitió acelerar las negociaciones, y, con la llegada de Cardoso a la presidencia, se concretaron las enmiendas al Convenio Constitutivo de CAF que abrieron la puerta a la incorporación de Brasil como miembro asociado.

El ingreso de Brasil tuvo un impacto decisivo en la trayectoria institucional del banco, ya que no solo consolidó a CAF como plataforma de integración regional más allá del ámbito andino, sino que también le otorgó mayor peso financiero y legitimidad política en el escenario sudamericano. En este marco, el acto fue replicado poco después por Jamaica, Panamá y Paraguay en 1997, confirmando la vocación expansiva y plural de la institución.

Posteriormente, se incorporaron Argentina y Uruguay en 2001, Costa Rica y España en 2002, República Dominicana 2004, Portugal en 2007 y Barbados en 2015 (CAF, 2015).

Cuadro 3. Ampliaciones de la membresía de CAF (1990-2020)

Años	1970	1990	2000	2015
	Bolivia	Bolivia	Bolivia	Bolivia
	Chile		Colombia	Colombia
	Colombia	Colombia	Ecuador	Ecuador
	Ecuador	Ecuador	Perú	Perú
	Perú	Perú	Venezuela	Venezuela
	Venezuela	Venezuela	México	México
			Chile	Chile
			Trinidad y Tobago	Trinidad y Tobago
			Brasil	Brasil
			Jamaica	Jamaica
			Panamá	Panamá
			Paraguay	Paraguay
				Argentina
				Uruguay
				Costa Rica
				España
				República Dominicana
				Portugal
				Barbados
Total de países	**6**	**5**	**12**	**19**

Fuente: En base a De Soto (2015, p.50)

A primeras luces, podría resultar llamativo que en un banco regional de desarrollo originado desde y para los países andinos y luego para los sudamericanos y latinoamericanos como CAF, participen dos miembros europeos como España y Portugal, incorporados respectivamente en 2002 y 2009. Lejos de representar acciones aisladas o impulsivas, la invitación a ambos miembros forma parte de una táctica minuciosamente diseñada por García para responder tanto a desafíos financieros como políticos de CAF. En lo que respecta al primer punto, la participación de los miembros europeos perseguía el propósito de morigerar debilidades financieras preexistentes mediante el mejoramiento del perfil crediticio de CAF ante las agencias calificadoras de riesgo y a través del incremento del capital exigible (Rubio Vega, 2015), asuntos que serán profundizados en la próxima sección. En lo que respecta al segundo, añadir socios europeos al banco representaba un modo eficaz de mejorar la visibilidad internacional de CAF, al tiempo que permitiría fortalecer la presencia del banco en mercados europeos (Rubio Vega, 2015).

Todos los sucesos referidos condujeron a que en 2005 se aprobara en Asamblea Extraordinaria una enmienda para efectivizar la membresía plena de los socios latinoamericanos que se fueron incorporando a partir de la década del noventa. Esta

ampliación se produjo en un contexto político marcado por el Regionalismo Posneoliberal, caracterizado por el retorno del Estado como actor central en las agendas de desarrollo y por una renovada valoración de la integración regional como herramienta estratégica. En ese marco emergieron nuevas iniciativas políticas e institucionales, como UNASUR y el ALBA, que buscaban profundizar la cooperación y diversificar los modelos de integración. Este clima de mayor convergencia política favoreció la expansión de CAF hacia una membresía más plural, que reforzaba su legitimidad regional y ampliaba el alcance de su acción. Con la membresía plena, ratificada en 2008, los países latinoamericanos comenzaron a asumir un rol similar, aunque no idéntico, al de los andinos (García, 2016), quienes mantuvieron ciertas preferencias en el proceso decisorio y en la composición de la estructura de capital, como se precisará a continuación.

A pesar de ser referenciado como un exponente de banco regional de desarrollo conducido de manera horizontal y equitativa, lo cierto es que no todos los miembros de CAF tienen, ni han tenido la misma condición dentro del organismo ni han gozado de los mismos derechos y obligaciones, ni han participado de la misma forma con respecto a sus contribuciones financieras y en el sistema de votación. Veremos que en lo atinente a su estructura organizativa, estructura de capital y proceso de toma de decisiones, CAF presenta algunas semejanzas pero también algunas marcadas diferencias con respecto a la institución focal, es decir, el BM, cuya gobernanza corporativa fue emulada a lo largo del tiempo por gran parte de los bancos multilaterales de desarrollo (Wang, 2017).

En lo que respecta específicamente a su **estructura organizativa**, CAF presenta ciertas similitudes funcionales con la práctica implementada por la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo que operan dentro del CRFD. Desde su fundación, su organigrama se estructura en torno a cuatro órganos: la Asamblea de Accionistas, el Directorio, la Presidencia Ejecutiva y la Secretaría General. Las Asambleas, Ordinarias o Extraordinarias, se celebran anualmente y tienen a su cargo decisiones críticas como los aumentos o disminuciones de capital, la aprobación del informe anual del Directorio, la elección de autoridades y la designación de auditores externos (Nader, 2019; Rubio Vega, 2015).

Uno de los rasgos distintivos que ha contribuido a consolidar la trayectoria institucional de proyección de CAF es el diseño de su Junta de Directores. Esta se caracteriza, por un lado, por su carácter no residente, al estar integrada por autoridades que no se desempeñan de manera permanente en la sede del banco y que se reúnen periódicamente para la toma de decisiones estratégicas; y, por otro, por su alto nivel político, ya que está conformada por

ministros de Economía y Finanzas, presidentes de bancos centrales y otras altas autoridades económicas de los países accionistas (García, 2015; Nader, 2019; Brando, 2021). A diferencia de otros bancos multilaterales de desarrollo donde el poder de voto está fuertemente concentrado, en CAF cada director cuenta con la misma capacidad de voto, lo cual ha generado mayores equilibrios en la gobernanza institucional y ha reforzado el sentido de corresponsabilidad entre los socios (Rubio Vega, 2015). Las atribuciones del Directorio son básicamente establecer y dirigir la política financiera, crediticia y económica del banco, nombrar al Presidente Ejecutivo y a los vicepresidentes, aprobar el presupuesto, aprobar las operaciones de crédito e inversiones, acordar la emisión de bonos y determinar sus condiciones (Ray & Kamal, 2019).

La singular gobernanza corporativa de CAF requiere que su **proceso de toma de decisiones** sea abordado en conjunto con su **estructura de capital** dado que ambos factores se encuentran indisolublemente ligados. De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 17 de su Convenio Constitutivo, la capacidad de votación del banco se encuentra directamente asociada a la estructura de capital, más precisamente, al tipo de acciones de cada socio. Por lo tanto, para entender el proceso de toma de decisiones de CAF es necesario en simultáneo describir su estructura de capital y su transformación a lo largo del tiempo.

En sus inicios, CAF propuso una arquitectura de capital innovadora respecto de los estándares del sistema Bretton Woods. A diferencia de otros bancos donde existe una clara distinción entre prestamistas y prestatarios, CAF fue concebido como una cooperativa multilateral de crédito en la que todos los miembros, sin excepción, pueden ser receptores de fondos (Ocampo, 2012). Este diseño institucional rompe con el patrón dominante en otros organismos multilaterales, como el BM, donde los grandes accionistas del Norte Global ejercen mayor poder de decisión y definen la orientación de las políticas mediante condicionalidades asimétricas ante los prestatarios (Wang, 2024; Rubio Vega, 2015).

Desde sus orígenes hasta el presente, todas las disposiciones relativas a la estructura de capital, en particular al capital autorizado y al capital suscrito, se estipulan en el Artículo 5 del Convenio Constitutivo. En 1968, se estableció que el capital autorizado para ser desplegado mediante los distintos programas de CAF fuera de 100 millones de dólares, distribuidos en tres tipos de acciones: A, B y C (Brando, 2021). Las acciones A corresponden al capital suscrito por los países miembros fundadores; las acciones B representan aportes de capital suscritos por otros Estados latinoamericanos incorporados con posterioridad; mientras que las acciones C fueron concebidas como una categoría especial destinada a la participación de actores no regionales y del sector privado, con derechos restringidos. En este esquema,

las acciones A y B originalmente estuvieron reservadas para los miembros fundadores y, con el transcurso del tiempo, se fueron extendiendo al resto de los socios latinoamericanos, manteniendo siempre una mayor incidencia en la determinación de la capacidad decisoria dentro del organismo (Wang, 2024; Rubio Vega, 2015). Por su parte, las acciones C, destinadas a países extrarregionales y al sector privado, poseen una participación limitada en los procesos decisorios. Todo ello indica que la toma de decisiones de CAF recae de manera mayoritaria en los miembros regionales tenedores de acciones A y B, mientras que los socios externos cuentan con menor poder relativo y, por ende, prácticamente ninguna capacidad para imponer condicionalidades, lo que constituye una novedad respecto de la forma en que se estructuraron otros bancos multilaterales de desarrollo establecidos bajo el paradigma de Bretton Woods (Yang, 2025; Wang, 2024).

Originariamente, el capital suscrito, es decir, la porción del capital autorizado que está basado en el compromiso de los miembros para contribuir al capital desembolsable y el exigible fue establecido en 25 millones de dólares distribuidos en dos series (De Soto, 2015):

- La serie A está conformada por seis acciones nominativas con un valor de 1 millón de dólares cada una correspondientes a cada uno de los seis miembros fundadores;
- La serie B integrada por 3800 acciones nominativas por valor de 5 mil dólares cada una, cuya suscripción garantizada el respectivo gobierno con el siguiente detalle: por una parte, Colombia, Chile, Perú y Venezuela con 4.500.000; y por otro, Bolivia y Ecuador con 500.000 (Convenio Constitutivo CAF, 1968).

Dicha distribución de las acciones B refleja de manera cabal lo dispuesto en el mandato institucional del banco acerca de la búsqueda de equidad entre miembros, considerando los menores niveles de crecimiento de Bolivia y Ecuador durante el período del Regionalismo Cerrado. De hecho, a pesar de que estos dos países hayan contribuido con menos acciones desde el principio, al final del día no obstaculizó que posean el mismo poder de votación que el resto de los miembros y que también hayan sido los principales receptores de fondos y destinatarios de proyectos, como se precisará en las próximas secciones (Brando, 2021).

El capital autorizado también está conformado por una tercera arista que es el capital no suscrito, del cual se ocupa en específico el Artículo 6 del Convenio Constitutivo de CAF. Básicamente, el capital no suscrito alude a la cantidad de dinero que los miembros se comprometen a pagar a cambio de acciones (Delikanli et al., 2018). De acuerdo con el Convenio Constitutivo, se estableció que CAF contara con 75 millones de dólares que pueden ser transformados en capital suscrito mediante la aprobación del Directorio con siete votos

favorables para los siguientes tópicos: emisión de nuevas acciones B, emisiones de acciones en caso de ingreso de un nuevo país o de emisión de series C (Convenio Constitutivo CAF, 1968).

El tipo de acciones está directamente vinculado con el proceso de toma de decisiones, ya que determina la composición del Directorio. Este órgano cuenta con once Directores, cuyas funciones duran tres años con posibilidad de reelección. De ellos, seis son elegidos por los miembros fundadores que poseen acciones de Serie A, mientras que los cinco restantes corresponden a los accionistas de Serie B y deben ser de nacionalidades distintas a los primeros, además de contar con el respaldo de ocho tenedores de la Serie C (Molinari & Patrucchi, 2019). Esta estructura genera que tanto la composición del Directorio Ejecutivo como el poder de voto en la Asamblea de Accionistas se encuentren sesgados hacia los tenedores de acciones A y B (Brando, 2021). En la práctica, la mayoría de las decisiones de la Asamblea requieren un acuerdo del 80% de los accionistas A, además de la aprobación mayoritaria del resto de las series (Rubio Vega, 2015). En el caso de las Asambleas Extraordinarias que son convocadas para decisiones estratégicas como aumentos de capital, el requisito es aún más estricto: se exige unanimidad entre los accionistas A y mayoría entre los de las series B y C (Rubio Vega, 2015).

La estructura de capital presentó una serie de dificultades e inconvenientes financieros que obligaron al organismo a tomar diferentes medidas a lo largo de su trayectoria institucional. La principal problemática derivada de dicha estructura tiene que ver con que la calificación crediticia individual de cada uno de los miembros del banco usualmente no ha sido lo suficientemente alta como para que CAF genere recursos competitivos en el mercado internacional. Tal situación sin dudas fue agravada en las sucesivas coyunturas críticas, económicas y políticas, que atravesó la región sudamericana a lo largo de los distintos ciclos de Regionalismos (Ray & Kamal, 2019). A fin de paliar tales dificultades, la gobernanza corporativa de CAF recurrió a diferentes tácticas a lo largo del tiempo, como por ejemplo, a la ampliación de tenedores de acciones A y B, a abordajes innovadores para financiar infraestructura mediante depósitos en bancos centrales de los miembros, a un portfolio diversificado de proyectos, a los cofinanciamientos con otros bancos multilaterales, a la creación de fondos multilaterales, a la suscripción de capital de riesgo con empresas multilaterales, entre otras medidas complementarias (Ray & Kamal, 2020; Brando & Forero-Laverde, 2024; Asinelli, 2021).

Desde su creación y hasta mediados de la década de 1980, la estructura de capital de CAF se sostuvo principalmente en los aportes en efectivo de sus países miembros andinos, los

cuales llegaron a representar alrededor de dos tercios del total de sus recursos (Brando, 2021; Molinari & Patrucchi, 2019). Sin embargo, la crisis de la deuda latinoamericana a partir de 1982 puso en tensión este esquema, al generar serias dificultades para mantener el flujo de capital. Un factor clave fue el incremento de las tasas de interés en 1979, resultado de las políticas monetarias impulsadas en Estados Unidos tras el segundo *shock* petrolero, lo que redujo drásticamente la disponibilidad de capital para el banco. Para una institución como CAF, que dependía casi exclusivamente de este tipo de financiamiento, la situación se tradujo en una auténtica crisis (Brando, 2021). Las consecuencias fueron inmediatas y se materializaron mediante un descenso histórico en el volumen de préstamos aprobados y desembolsados, acompañado de un aumento en la proporción de préstamos de mediano y largo plazo con baja ejecución y en los saldos no utilizados (Brando, 2021). Este escenario forzó a la institución a considerar, de manera gradual y controlada, una reconfiguración de su composición accionaria y de su estructura de capital, lo que marcaría el inicio de un proceso de adaptación progresiva.

En 1989, tras las revisiones de las metas de integración del Pacto Andino y la consecuente moderación del propósito industrialista, CAF permitió el ingreso de bancos y otras entidades privadas como miembros del Directorio con Acciones B (Rubio Vega, 2015). De esta forma, los bancos privados empezaron a participar con contribuciones en el capital pagado, aumentando significativamente los recursos de CAF y generando una mayor interdependencia con el sector privado, fundamentalmente con empresas multinacionales andinas, para la ejecución de las sucesivas operaciones (Brando, 2021). Con esta táctica puesta en marcha, en diciembre de dicho año, CAF duplicó su capital autorizado y decidió invitar a otros miembros latinoamericanos como tenedores de Acciones C con el mismo propósito de robustecer su estructura de capital, como da cuenta el ingreso como asociado de México en 1990 (Rubio Vega, 2015).

Paralelamente, durante el último tramo de la gestión de Galo Montaño Pérez, CAF logró colocar su primer bono en el mercado japonés en abril de 1990 con una emisión de 15 millones de dólares, inaugurando su acceso permanente a los mercados internacionales de capitales (Brando, 2021; Humphrey, 2023). A partir de entonces, se produjo un auge sustancial de los bonos en la estructura de capital de CAF, que pasaron a representar casi el 45% del total de los recursos. La consecuencia de esta medida implicó que gran parte del financiamiento comenzara a provenir de agentes externos y no de los miembros andinos que durante la primera etapa de función del banco concentraron la casi exclusividad del capital (Brando, 2021). Además, esta medida, sumada a la táctica de ampliación hacia países no andinos, fueron clave para aumentar la capacidad prestable del banco.

A partir de la década del noventa, se presentó un punto de inflexión en la composición de la estructura de capital del banco. Como se indicó previamente, a partir de la presidencia de Enrique García se puso en marcha una estrategia de transformación institucional muy concreta enraizada en tres tácticas interrelacionadas con el propósito de incrementar la estructura de capital de CAF. En primer lugar, el aumento del capital pagado, lo que le permitió a la institución recaudar más fondos en mejores condiciones a nivel global; en segundo, una expansión cauta y gradual de sus miembros, como se explicó previamente; y, en tercero, una diversificación de los destinatarios de los fondos del banco en pos de reducir los riesgos operativos de los proyectos (Rubio Vega, 2015). Apenas asumido, García se embarcó en una gira por Estados Unidos para solicitar por primera vez una calificación crediticia para CAF ante las agencias calificadoras de riesgo, con una estrategia basada en la diferenciación de la institución de sus socios individuales (Brando, 2021; Rubio Vega, 2015).

Con todos estos pasos, se inauguró un período de mayor sofisticación de la estructura de capital del banco, lo cual le mereció por primera vez una calificación crediticia en 1993 de BBB por Moody's, S&P y IBCA (actual Fitch), abriendo paso a la presencia de CAF en los mercados globales (Humphrey, 2023). Desde entonces, y como se demuestra en el Anexo 3, la calificación crediticia de CAF fue mejorando de manera progresiva hasta lograr consolidarse como el prestamista más seguro de América Latina ameritándole una categoría AA por parte de las principales agencias calificadoras de riesgo (Humphrey, 2012).

Promediando la primera década del siglo, casi el 90% de los recursos del banco se obtenían de fuentes extrarregionales, fundamentalmente de mercados internacionales de capital y otros actores diversos (FLAR, 2011). Las cifras evidencian este crecimiento, de hecho, "las colocaciones de CAF desde 1993 totalizan 17,000 millones de dólares y su presencia en los diversos mercados de capital ha permitido emitir un monto que supera los 2,800 millones de dólares este año (2012), lo cual se traduce en inversión en proyectos de desarrollo para América Latina" (Panamá América, 2012, 7 de diciembre). En 2012, CAF colocó por primera vez un bono en yuanes por el equivalente a 100 millones de dólares, dando cuenta del avance de las relaciones de la región con China (Rubio Vega, 2015). Esta emisión se inscribe en el contexto de la internacionalización de la moneda china, proceso en el cual CAF desempeñó un papel pionero al ser una de las primeras instituciones multilaterales de desarrollo en acceder al mercado *offshore* de yuanes. La colocación de estos bonos no solo diversificó las fuentes de financiamiento de CAF, sino que también reflejó el creciente interés de China en América Latina y el Caribe, consolidando a CAF como un puente financiero entre la región sudamericana con dicho país.

En pocas palabras, las urgencias financieras con las que CAF transitó gran parte del período del Regionalismo Abierto, pudieron ser no solamente sorteadas con creces sino que le permitieron a la institución encontrar una senda propicia para la consolidación de una estructura de capital firme y sostenible en el tiempo. Tras esta coyuntura crítica, en la que incluso llegó a peligrar su supervivencia, CAF aumentó treinta veces su tamaño, pasando de un patrimonio de 576 millones de dólares en 1991 a 12,995 millones al cierre de 2020 (Brando & Forero-Laverde, 2024). En este sentido, como subrayó Christian Asinelli (entrevista, 5 de octubre de 2023), la reciente capitalización de CAF en 2021 por 7,000 millones de dólares, una de las más importantes de su historia, permitió duplicar la cartera y ampliar las oportunidades de financiamiento para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030. Esta medida sin dudas demostró la capacidad de generar consensos entre sus miembros inclusive en períodos tan críticos como fue la pandemia de COVID-19 (Brando & Forero-Laverde, 2024).

Según Ray & Kamal (2019), para 2019, diez países eran titulares de acciones Tipo A, con un valor de 1,2 millones de dólares cada una, y contaban en conjunto con 802.090 acciones Tipo B, valuadas en 5 millones de dólares cada una. Por su parte, las acciones Tipo C, también de 5 millones de dólares cada una, sumaban 93.765 unidades y estaban en manos de otros nueve miembros (Cuadro 4).

Cuadro 4. Acciones de CAF en 2019

Series A - 10 acciones de 1,2 millones USD	**Series B - 802,090 acciones 5 millones USD**	**Series C - 93,765 de 5 millones**
Argentina	Argentina	Barbados
Bolivia	Bolivia	Chile
Brasil	Brasil	Costa Rica
Colombia	Colombia	República Dominicana
Ecuador	Ecuador	Jamaica
Panamá	Panamá	México
Paraguay	Paraguay	Portugal
Perú	Perú	España
Uruguay	Uruguay	Trinidad y Tobago
Venezuela	Venezuela	

Fuente: elaboración propia en base a Ray & Kamal (2019)

Tal como señala Nader (2019), Colombia, Perú y Venezuela que representan apenas el 15% de los accionistas y controlan más de la mitad del capital de la institución; y si se incorpora a Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador, dicho porcentaje se eleva a más del 80%. Esta configuración está asociada principalmente a la tenencia de acciones de tipo A y B, las cuales otorgan mayor representación en el Directorio y, por ende, un peso decisorio más significativo. Durante la década 2000-2010 se observan tres transformaciones clave: la incorporación de nuevos miembros como Argentina, Costa Rica y España, es decir, el primer socio extrarregional; la adquisición de acciones tipo A por parte de Brasil, Panamá y Uruguay, aunque sin modificar de manera sustantiva su peso nominal; y, finalmente, un incremento exponencial de la participación de algunos países, destacándose el crecimiento de Argentina y Uruguay, así como el fortalecimiento sostenido de Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana. En contrapartida, se evidencia un retroceso relativo en la participación de ciertos socios fundadores, como Ecuador, que fue desplazado por Argentina en el orden de relevancia dentro del capital accionario (Nader, 2019).

En síntesis, la gobernanza corporativa de CAF representa un caso paradigmático de cambio institucional gradual y estratégicamente orientado, que combinó distintas tácticas para preservar su identidad como banco regional de desarrollo, al tiempo que se adaptó a los desafíos y oportunidades de un entorno político-económico cambiante. Su estructura accionaria equitativa, la participación horizontal en el proceso decisorio y la flexibilidad de su marco legal han permitido sostener una gobernanza cohesiva, incluso durante coyunturas críticas. Lejos de replicar los modelos dominantes del sistema de Bretton Woods, CAF ha cultivado una forma propia de institucionalidad que refuerza su legitimidad regional y potencia su capacidad de agencia en Sudamérica. De acuerdo con Asinelli (entrevista, 5 de octubre de 2023), la gobernabilidad es un factor clave que explica la capacidad de adaptación del banco. Cuando existe solidez institucional, los cambios externos pueden ser absorbidos sin que ello erosione la cohesión interna y la trayectoria institucional de CAF sin dudas da cuenta de esta capacidad. Esta singular gobernanza corporativa ha sido, sin dudas, un pilar fundamental de su trayectoria institucional de proyección.

4.3 Ciclo de operaciones

Al igual que lo observado en relación a las dos variables precedentes, el **ciclo de operaciones** de CAF da cuenta de una trayectoria institucional signada por transformaciones graduales y adaptaciones estratégicas que acompañaron los cambios ocurridos tanto en su marco institucional como en su estructura de gobernanza corporativa. Es decir, refleja de

manera fehaciente las transformaciones acontecidas en el diseño institucional de CAF y también es tributaria de los efectos político-económicos derivados de los sucesivos ciclos de Regionalismos de Sudamérica.

Recordamos brevemente que el ciclo de operaciones es definido como el conjunto de programas y proyectos desplegados a lo largo del tiempo con los recursos financieros y técnicos con los que cuenta cada banco en cada momento histórico. El ciclo de operaciones es un proceso complejo burocráticamente, extenso temporalmente y multifactorial en su contenido (Delikanli et al., 2018) y está compuesto por dos dimensiones: el portfolio de proyectos y los recursos financieros y técnicos. La primera incluye a los tipos de proyectos y programas financiados por el banco, puntualizando específicamente la tipología de áreas, temas y enfoques trabajados, así como los destinatarios de tales iniciativas, teniendo en consideración la clase de socios y temas de agenda cubiertos. La segunda aborda a los instrumentos financieros mediante los que se desplegaron los proyectos como préstamos, líneas de crédito, garantías y avales, y los montos asociados a los proyectos, como también los instrumentos técnicos, que comprenden los diversos tipos de asesorías, asistencias especializadas y modalidades de mantenimiento y seguimiento de las operaciones.

Como punto de partida, se debe remarcar que desde sus orígenes el ciclo de operaciones de CAF estuvo determinado por un conjunto de tres principios políticos y de gestión que perduraron a lo largo del tiempo. Éstos permitieron forjar una relación especial con sus miembros, moldeando sus comportamientos y preferencias, y explican en gran medida la trayectoria institucional de creciente proyección de CAF. Estos son el estatus de acreedor preferente, la rapidez en la aprobación de préstamos y la presencia activa del organismo sobre todo en períodos de crisis (Rubio Vega, 2015).

Por un lado, el estatus de acreedor preferente, que le otorgó a CAF el derecho de cobro prioritario en casos de crisis financieras, es una de las claves explicativas del sólido desempeño del banco lo cual se tradujo en ausencias de *default* y de morosidades graves en la devolución de intereses por parte de los Estados miembros (Wainana; 2025; Reisen, 2015). Por otro, el motivo por el cual CAF logró una rápida aprobación de préstamos, en comparación a otros organismos de crédito, es por la ausencia de condicionalidades o interferencias políticas en las negociaciones a diferencia de lo observado en el funcionamiento de los bancos multilaterales de desarrollo en los que Estados Unidos mantiene una capacidad accionaria determinante (Käkönen; 1975; van der Laar, 1980; Cormier & Manger, 2022). Dado que son los mismos decisores quienes se benefician de la recepción de fondos para los distintos proyectos financiados por el banco, prevalece un principio de apropiación y de

legitimidad de las operaciones los cuales son rígidamente aceptados por los Estados miembros (Wainana; 2025; Ocampo & Titelman, 2009).

La ausencia de condicionalidades y la aceptación de los distintos modelos de desarrollo quedó en evidencia sobre todo en el marco del Regionalismo Posneoliberal donde coexistieron sin conflictos diferentes proyectos de desarrollo nacionales[14] y donde no se puso en jaque la legitimidad de la asignación de préstamos por parte del organismo. Finalmente, CAF logró consolidar una trayectoria institucional de activa presencia en el otorgamiento de fondos inclusive en períodos de urgencias financieras severas, tales como la crisis de 2008 y la de COVID-19, donde se evidenció un aumento significativo de aprobaciones (Pablo Fleiss, entrevista, 24 de octubre de 2023). Por ejemplo, el reporte anual de 2009 indica que en ese año CAF aprobó 9,17 mil millones de dólares, un nivel sustancialmente superior al promedio previo a la crisis, reafirmando su rol contracíclico como institución de desarrollo en momentos de tensión financiera regional (CAF, 2009). Además, durante la pandemia de COVID-19 el banco aprobó operaciones por más de 14 mil millones de dólares en 2020, su cifra más alta hasta la fecha, articuladas tanto a la atención de la emergencia sanitaria como a la infraestructura, digitalización y recuperación económica de la región (CAF, 2021, 4 de enero).

Consistentemente con el marco institucional vigente a partir de su fundación, el período inaugural del **portfolio de proyectos** de CAF, extendido a lo largo de la década del setenta, reflejó de manera cabal los lineamientos institucionales del banco. Siguiendo tales principios, los primeros proyectos de la institución se caracterizaron por enfocarse en temas vinculados al Regionalismo Cerrado como el desarrollo industrial y del modelo ISI, fundamentalmente en bienes de capital intermedio, modernización agrícola, investigación en ciencia y tecnología, apoyo al comercio, transporte, comunicaciones e infraestructura para la comercialización (Brando, 2021; Rubio Vega, 2015).

En tal contexto, se aprobaron proyectos para financiar empresas que estuvieran ubicadas en "el marco de los acuerdos de programación industrial acordados en los órganos rectores del Grupo Andino, con el propósito de incentivar su producción y sus exportaciones" (García, 2016, p.9). De todos estos sectores, en la década del setenta sobresalió de manera

[14] Durante la denominada marea rosa coexistieron gobiernos de orientación progresista como los de Hugo Chávez (Venezuela, 1999–2013), Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff (Brasil, 2003–2016), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Argentina, 2003–2015), Evo Morales (Bolivia, 2006–2019), Rafael Correa (Ecuador, 2007–2017), Tabaré Vázquez y José Mujica (Uruguay, 2005–2015) y Michelle Bachelet (Chile, 2006–2010; 2014–2018). A partir del cambio político iniciado con Michel Temer en Brasil (2016) y seguido por Lenín Moreno en Ecuador (2017), Mauricio Macri en Argentina (2015–2019) y otros virajes hacia gobiernos de centro-derecha o liberales, la región experimentó una mayor heterogeneidad de modelos y orientaciones económicas.

contundente el apoyo al ámbito comercial, representando casi el 40% del total de los préstamos otorgados destinados a generar la buscada interdependencia entre economías de la subregión (García, 2016).

En lo que respecta a los destinatarios de los proyectos, durante esta primera etapa se demostró una coherencia directa con lo dispuesto en el mandato institucional en relación a evitar la profundización de los desequilibrios regionales. Siguiendo tales principios, las primeras operaciones del banco priorizaron el otorgamiento de préstamos a Ecuador y Bolivia en 1971, para proyectos respectivamente de desarrollo pesquero y de almacenamiento de arroz (Brando, 2021; CAF, 2015; Rubio Vega, 2015). Otros proyectos relevantes que ilustran el accionar de la institución a lo largo del setenta, son la construcción de un túnel fronterizo entre Colombia y Venezuela, préstamos productivos para empresas privadas en Bolivia, Venezuela, Chile, Colombia y Perú en los sectores de transporte, construcción, petróleo, telecomunicaciones, plantaciones vegetales y químicas (CAF, 2015).

El ciclo de operaciones que tuvo lugar a lo largo de la década del ochenta presentó algunas continuidades con respecto al decenio anterior, pero también sentó las bases para un conjunto de transformaciones que se consolidaron posteriormente. En lo que concierne específicamente a los destinatarios de los proyectos, se mantuvo la prioridad de asignación de fondos a Ecuador y Bolivia, los socios de menor crecimiento, al tiempo que también se brindaron fondos al resto de los miembros, cobrando mayor preferencia entre ellos Perú (Brando, 2021).

Por otra parte, en lo que refiere a los sectores cubiertos, el portfolio de proyectos siguió atendiendo a telecomunicaciones y energía como áreas ya tradicionales del organismo. Además de éstas, se enfatizaron los proyectos relacionados con infraestructura básica como, por ejemplo, agua y saneamiento, interconexión vial, energía regional con iniciativas para la construcción y ampliación de hidroeléctricas, petroquímicas y gasoductos, todos sectores que habían sido desatendidos por los bancos multilaterales de desarrollo de Bretton Woods que, por entonces, habían virado su enfoque hacia asuntos de pobreza e inclusión social (García, 2016; CAF, 2015; Nader, 2019; Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024).

En efecto, con el Consenso de Washington y los consecuentes planes de ajuste que fueron adoptados en los distintos países de la región, el BM y el BID comenzaron a aportar fondos para atender las inminentes problemáticas sociales que fueron profundizándose en cada país. En otro orden de cuestiones, resulta importante señalar que es durante este período cuando

por primera vez se gestionó un programa de desarrollo rural integral en Ecuador, inaugurando un área que sería fundamental en los años venideros (CAF, 2015).

El ciclo de operaciones de este período refleja de manera fehaciente las dificultades económicas que empezaron a asolar a los miembros andinos en el marco del avance del neoliberalismo relativas a los planes de ajuste y a las urgencias de la deuda externa. Todo ello se evidenció, por una parte, en una ralentización en el proceso de aprobación de préstamos con respecto al decenio precedente y, por otro, en una gradual apertura hacia nuevos sectores y mecanismos de financiación de los distintos programas (Brando, 2021). Es en esta coyuntura de crisis cuando empiezan a implementarse modificaciones en el mandato institucional y en la normativa del banco para ir despegándose de manera gradual y paulatina del propósito primigenio de integración regional a partir del eje industrialista para ir incorporando poco a poco otras operaciones al porfolio de proyectos y para ir articulando una vinculación más directa y robusta con el sector privado, ambos aspectos estrictamente interrelacionados (Rubio Vega, 2015).

Durante este período, comenzaron a motorizarse los créditos al comercio para mantener importaciones esenciales en un contexto de apertura de mercados globales a través del MECOFIN en 1988 (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024) y también comenzaron a potenciarse los denominados “proyectos multinacionales o nacionales en contexto/contenido de integración” (Brando, 2021, p.138). A pesar de las dificultades económicas que atravesaron sus miembros durante el período del Regionalismo Abierto, CAF logró sostener su papel en la región. Para ello, modificó parcialmente su portfolio de proyectos e incorporó a actores privados en su implementación. Gracias a estas adaptaciones, pudo desempeñarse como un financiador contracíclico en contextos de crisis de balanza de pagos, mostrando mayor agilidad de respuesta que los bancos bajo la égida de Estados Unidos.

Al igual que lo identificado en las variables precedentes, la década del noventa y, más específicamente la impronta de la presidencia ejecutiva de Enrique García, significaron un punto de inflexión para el ciclo de proyectos CAF. A partir de este período, y como reconocimiento de las fortalezas y debilidades demostradas por parte de la institución en veinte años de funcionamiento, comenzaron a evidenciarse cambios fundamentales y duraderos en la trayectoria institucional del banco. Tras su asunción en 1991, Enrique García y un grupo de expertos conformados *ad hoc* identificaron noventa proyectos potenciales de alto impacto en Sudamérica en las áreas de energía, transporte y comunicaciones (Nader, 2019; Rubio Vega, 2015). El diagnóstico y las propuestas elaboradas por dicha comisión, difundidos a través de sendos seminarios y encuentros regionales, funcionaron como un

elemento sumamente eficaz para atraer a potenciales socios, fundamentalmente a los brasileños que se encontraban consolidando su perfil de país emergente regional (Rubio Vega, 2015). Sin dudas, esta medida fue clave para posibilitar la incorporación de Brasil en 1995 como se describió en la sección precedente.

Es a partir de la década del noventa cuando se consolida a la infraestructura de grandes obras como el sello distintivo del portfolio de proyectos de CAF. El mencionado diagnóstico de García además, se complementó con otras dos dinámicas que produjeron que la infraestructura fuese un área de vacancia en la región en este período: por un lado, la retirada del BM y de sus instituciones adyacentes, como el BID, en este tipo de proyectos de alto riesgo crediticio hacia temáticas de pobreza e inclusión social; y, por otro, la ausencia de participación del sector privado en el financiamiento de infraestructura, una percepción que había cobrado fuerza durante la década del ochenta pero que finalmente no se tradujo en la práctica (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024; CAF, 2020; Nader, 2019).

Las principales áreas financiadas por el portfolio de proyectos de la década del noventa entonces pasaron a ser las grandes obras de infraestructura regional como puentes, represas, caminos, integración fluvial, entre otras (CAF, 2020). De gran significación fue la enmienda a la normativa de CAF de 1993 por medio de la cual se incorporaba al concepto de desarrollo sostenible como el marco ordenador de todas las acciones del banco. Concretamente, esto implicó la adopción de criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en la gestión de las distintas operaciones. Todo ello se tradujo directamente en un reacondicionamiento del modo de conducción de proyectos en las áreas de telecomunicaciones, electricidad, turismo, salud, proyectos comunitarios, comercio, financiación bancaria, consolidando definitivamente el alejamiento del enfoque industrialista de la década del setenta (Rubio Vega, 2015; Brando, 2021; García, 2016).

En otro orden de cuestiones, la sucesiva incorporación de nuevos miembros con capacidad de ser elegibles para la asignación de proyectos sin dudas alteró el patrón de comportamientos y expectativas que estuvieron vigentes en CAF desde su fundación y que le habían otorgado a Ecuador y Bolivia un trato preferencial y prioritario. La diversificación de destinatarios, además, respondió a una estrategia de García de descomprimir los riesgos financieros de las operaciones y, así, mejorar la calificación crediticia del banco (Rubio Vega, 2015). A pesar de que estos dos países, con la inclusión de nuevos miembros al banco, perdieron su posición de principales receptores de fondos, continuaron manteniendo una presencia destacada como destinatarios de fondos. Brando (2021) ilustra esta trayectoria a partir de los siguientes datos: hasta la década del ochenta, Ecuador y Bolivia eran receptores

de más de la mitad de las aprobaciones y entre la década de los noventa y del 2000, pasaron a representar el 35% del total y, a partir del siglo XXI casi un cuarto del total.

Otro aspecto a destacar, es que también es a partir de la década del noventa cuando CAF comienza a estrechar sus vinculaciones con los actores subnacionales de cada país, como provincias o municipios, ampliando significativamente su campo de relacionamiento. Este punto fue potenciado y profundizado a lo largo de las décadas y, en la actualidad, representa una de las claves que permitieron el arraigo de CAF en el entramado del financiamiento para el desarrollo regional (Natalia Salazar, entrevista, 29 de agosto de 2025).

El comienzo del siglo XXI encontró a CAF en un período de franco y auspicioso robustecimiento de su trayectoria institucional y todo ello se reflejó de manera directa en su ciclo de operaciones. Los primeros años del período del Regionalismo Posneoliberal, que trajo aparejada una renovada sintonía política y una novedosa y ampliada perspectiva de la integración regional y el rol del Estado en la planificación del desarrollo, fueron el escenario propicio para que CAF se consolidara como una institución de concertación y financiamiento fundamental y nodal para toda Latinoamérica. El ciclo político-económico caracterizado por el *boom* de los *commodities*, motorizado a su vez por la creciente demanda de China de tales bienes, introdujo un nuevo elemento de dinamismo al portfolio de proyectos de CAF, afianzado desde un decenio en el rubro de infraestructura pero también en el del desarrollo sostenible en sentido amplio.

Durante este período, se produjo una auténtica sofisticación del portfolio de proyectos del banco a partir de una serie decisiones que combinan medidas de gestión como políticas. En el año 2000 se creó la figura del Vicepresidente de Programas País con el claro propósito de ofrecer una planificación efectiva, adecuada y de innovación a cada país al tiempo que perseguía el objetivo de estrechar cada vez más alianzas con sectores con incidencia clave en el desarrollo (Rubio Vega, 2015). A cada país le correspondió su propio documento oficial y estrategia, lo cual permitió perfeccionar las operaciones de CAF en cada proyecto, sostenidas a través de un incremento de sus aprobaciones (Cuadro 5).

Cuadro 5. Aprobaciones y cartera por décadas de CAF (1970-2020)

	Aprobaciones (millones de dólares)				
Años	**1970-1979**	**1980-1989**	**1990-1999**	**2000-2009**	**2010-2019**
Montos	521	2,129	20,466	48,756	116,255
	Cartera (millones de dólares)				
Años	**1970-1979**	**1980-1989**	**1990-1999**	**2000-2009**	**2010-2019**
Montos	152	417	4,291	11,772	27,148

Fuente. Elaboración propia en base a CAF (2020)

Durante este período, se lograron aprobar más de 100 mil millones de dólares para proyectos de desarrollo sostenible alineados con las prioridades nacionales, independientemente del modelo de desarrollo dominante en cada país (Brando, 2021; Rubio Vega, 2015). Recordando el rol contracíclico de CAF, cabe subrayar que en 2009 alcanzó récord de aprobaciones por 9,17 mil millones de dólares, un incremento del 15,4% con respecto al año anterior (Rubio Vega, 2015).

Además, durante este período, CAF demostró una sólida voluntad política por establecerse como un líder regional en el campo del saber técnico del financiamiento de infraestructura. Como muestra de ello, y con miras a continuar potenciando este aspecto como parte de su estrategia corporativa, en 2004 estableció una unidad de trabajo para promover diálogos técnicos entre accionistas clave en temas de infraestructura (Rubio Vega, 2015). Esta decisión inauguró una tradición en la organización de seminarios, conferencias, *workshops* a lo largo del tiempo que le permitieran al organismo afianzar vínculos, generar confianza y compartir conocimiento técnico y buenas prácticas, en el entramado de cooperación técnica regional en infraestructura (Rubio Vega, 2015).

La proyección regional de CAF y su creciente influencia en la financiación de infraestructura alcanzaron un punto decisivo cuando, en el año 2000, fue invitada a integrar, junto con el BID y FONPLATA, el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de IIRSA (Abbondanzieri & Astudillo Naveda, 2024). La creación formal de IIRSA durante la Reunión de Presidentes Sudamericanos de Brasilia incorporó desde sus orígenes a estos tres bancos regionales de desarrollo como actores centrales del mecanismo, encargados de brindar apoyo técnico y financiero, coordinar actividades conjuntas, facilitar los procesos de planificación y actuar como depositarios de la memoria institucional de la iniciativa (Molina et al., 2015). La articulación entre los intereses políticos de Brasil y los objetivos institucionales de CAF resultó

clave para este posicionamiento, especialmente a través del rol activo del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuya agenda de infraestructura coincidía con las prioridades estratégicas impulsadas por Enrique García al frente de CAF (Rubio Vega, 2015). En este marco, IIRSA se consolidó como un espacio privilegiado donde convergieron las apuestas nacionales por la integración física y las estrategias de expansión e influencia de los bancos regionales de desarrollo.

Inicialmente, el auspicio de Brasil fue fundamental para que CAF decidiera involucrarse de manera directa en un mecanismo de concertación sectorial de alto nivel en temas en los que el banco ya demostraba una experticia técnica y de gestión valorables. Mediante su participación en el CCT de IIRSA, CAF pudo aprovechar una vasta plataforma para expandir su conocimiento, demostrar su liderazgo en la gestión de esta materia y reforzar relacionamientos con cada vez más socios (Rubio Vega, 2015).

La incidencia de CAF durante el ciclo más activo de IIRSA estuvo enfocada fundamentalmente en financiamiento de estudios y proyectos de inversión. Hacia fines de 2017 la cartera de IIRSA-COSIPLAN incluía 563 proyectos por casi 200 mil millones de dólares, de los cuales BID, CAF y FONPLATA financiaron alrededor del 12,4% en términos de número de iniciativas y el 9,7% del monto total involucrado (Barbero, 2022). En el segmento de preinversión, clave para estructurar técnicamente la agenda de infraestructura, estas tres instituciones aportaron el 11,2% del financiamiento de estudios, con un total de 38 millones de dólares destinados, en su mayor parte, a proyectos de centros de control fronterizo, mejoramiento de la navegabilidad fluvial, pavimentaciones y puentes. Dentro de este conjunto, CAF destacó por su volumen de apoyo, financiando 29 proyectos de inversión por aproximadamente 7,944 millones de dólares, lo que la posicionó en un lugar intermedio entre el BID que aportó 10,814 millones de dólares en 35 proyectos, y FONPLATA que lo hizo con 480 millones de dólares en seis proyectos (Barbero, 2022).

El balance de IIRSA-COSIPLAN realizado por BID, CAF y FONPLATA señala que la iniciativa logró avances importantes en la construcción de una cartera consensuada, el desarrollo de metodologías y sistemas de planificación y la generación de conocimientos compartidos. También destacó niveles significativos de implementación, con casi la mitad de los proyectos concluidos o en ejecución (Barbero, 2022). Sin embargo, el proceso enfrentó debilidades estructurales como la erosión del apoyo político inicial, las dificultades para involucrar a las entidades técnicas nacionales y un sesgo persistente hacia el transporte, en detrimento de otros sectores estratégicos (Barbero, 2022). Estos elementos resumen un mecanismo que combinó logros sustantivos con limitaciones crecientes, y cuya continuidad institucional quedó

condicionada tras la parálisis de UNASUR. En este contexto, y a medida que IIRSA-COSIPLAN fue adquiriendo un perfil crecientemente politizado en su convergencia con UNASUR, CAF inició un proceso de distanciamiento gradual con el objetivo de preservar su posición como actor técnico y mantener una relación equidistante frente a dinámicas de concertación cargadas de fuertes consideraciones ideológicas (Sepehr, entrevista, 19 de septiembre de 2025).

Ya para la segunda década del siglo XXI, CAF pudo mantener y consolidar una fuerte presencia en la región, sosteniendo un portfolio de proyectos cada vez más sofisticado e innovador. A partir de 2010, su cartera empezó a reflejar de manera actualizada y novedosa las discusiones globales en torno al desarrollo sostenible. De hecho, su portfolio comenzó a incorporar el abordaje de infraestructura verde, tecnología ambiental y, de manera incipiente, la transición energética, particularmente, las energías renovables (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024).

Los proyectos, por su parte, se empezaron a destinar a promover la biotecnología, la instalación de esquemas de productividad en las PyMES y la promoción de la inversión privada, entre otros ámbitos (Brando, 2021; Ray & Kamal, 2019). Esta consolidación se observa también en la trayectoria de proyectos sectoriales, como los programas de agua y saneamiento que CAF financió en la región. Entre ellos se destacan Mi Agua en Bolivia a partir de 2011, la colaboración con Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) en Argentina, también en 2011, o los proyectos con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) en Paraguay en 2012. De acuerdo con Asinelli, todas estas iniciativas fortalecieron el perfil de CAF como banco con capacidad técnica y operativa en sectores sociales considerados como estratégicos (entrevista, 5 de octubre de 2023).

Continuando la apuesta por la sofisticación de su portfolio, en la actualidad CAF comenzó a estructurar distintas agendas de trabajo que ordenen el conjunto de sus programas y proyectos bajo una identidad de “Banco Verde” y “Banco de la Reactivación económica de América Latina y el Caribe” (Díaz-Granados, 2021; CAF, 2020). En este esquema, el banco identifica agendas misionales, transversales y habilitadoras que ordenan el conjunto de las acciones de financiamiento. Las agendas misionales engloban las temáticas de transición energética, resiliencia de sistemas, territorios resilientes, bienestar social, infraestructura física y digital.

Por su parte, las agendas transversales versan sobre temas de operaciones más verdes, fortalecimiento de gobiernos locales, inclusión, diversidad y género. Finalmente, las agendas

habilitadoras se enfocan en sostenibilidad financiera, talento y salud organizacional, transformación digital, consolidación geográfica, transparencia y buen gobierno, instrumentos financieros innovadores (CAF, 2020). Con todo ello, CAF propende hacia la reactivación de la región, buscando recuperar ingresos y apuntalar condiciones para generar crecimiento sostenible e inclusivo en la región, en alineación con la Agenda 2030, respetando la conservación ambiental, la biodiversidad y la acción climática responsable (Díaz-Granados, 2021).

El último importante desafío de CAF se produjo en el marco de la pandemia de COVID-19. Durante esta coyuntura, el banco no solamente respetó sino que reforzó su tradición de fortalecer su presencia en escenarios de urgencias financieras. Así, puso a disposición apoyos especiales y contracíclicos, para atender a las vicisitudes de la pandemia y en simultáneo continuar con los proyectos en curso (Humphrey, 2023; Fleiss, 2021). En efecto, "solamente en 2021, es decir, en uno de los momentos más álgidos de la propagación del COVID-19, los recursos de la CAF representaron el 33% de todo lo otorgado por el resto de los bancos regionales de desarrollo" (Abbondanzieri, 2023, p. 227).

En el ciclo de operaciones, para que el portfolio de proyecto pueda ponerse efectivamente en marcha, es necesario el despliegue de un conjunto de **recursos financieros y técnicos** que sostengan las distintas iniciativas. Metodológicamente, se evidencia que el portfolio de proyectos y los recursos financieros y técnicos representan dos dimensiones estrechamente interrelacionadas que se transformaron a la par a lo largo del tiempo.

Desde su establecimiento, y en pos de cumplimentar su mandato institucional, CAF apeló a un abanico de recursos financieros y técnicos relativamente semejantes a aquellos ofrecidos por el resto de los bancos del CRFD. En tal sentido, puede afirmarse que emuló la práctica financiera de la institución focal, es decir, el BM, aunque sin replicar sus condicionalidades. Sucintamente, los principales instrumentos financieros que acompañaron a los diversos programas y proyectos fueron líneas de préstamos, créditos, garantías, avales y otros servicios financieros corrientes en la práctica del financiamiento para el desarrollo (Ray & Kamal, 2019).

Durante los primeros años de operaciones de CAF, es decir, entre 1972 y 1981, los recursos financieros que prevalecieron para sostener los proyectos fueron en su mayoría los préstamos de largo plazo (72,5%), seguidos por los créditos de corto plazo para fines comerciales (25,3%) y, el resto, estuvo conformado por asistencias técnicas (Brando, 2021). A su vez, en esta etapa, precisamente en 1973, CAF puso en marcha el Sistema Andino de Financiamiento

del Comercio (SAFICO), un instrumento financiero clave para incentivar la exportación y las acciones conjuntas de los socios andinos (Massad, 1980). Este mecanismo fue presentado por la propia CAF como “un paso decisivo hacia la promoción efectiva del intercambio subregional” (CAF, 1973, p. 7) y recibió cobertura en la prensa regional como una iniciativa pionera de crédito intracomunitario (El Nacional, 1973).

En el primer período de sus funciones, los recursos financieros de CAF provinieron, como se indicó al respecto de su estructura de capital, casi exclusivamente de su capital pagado (Ray & Kamal, 2019). Este rasgo, es decir, el apoyo en el capital pagado (y no en el exigible) para el despliegue del portfolio de proyectos se mantuvo prácticamente inalterable a lo largo de toda la trayectoria institucional de CAF. Por su parte, la función del capital exigible consistió básicamente en representar una suerte de garantía, o bien, un respaldo, para secundar el proceso de recaudación de capitales de CAF en los mercados globales a través de la colocación de bonos o depósitos (Ray & Kamal, 2019; Rubio Vega, 2015). Solamente a partir de la incorporación de países industrializados y extrarregionales entrado el siglo XXI el capital exigible pudo representar un recurso de relevancia para la estructura de capital del banco y, consecuentemente, para garantizar sus operaciones con un costo más competitivo (Ray & Kamal, 2019; Rubio Vega, 2015).

Durante este período, CAF acudió fundamentalmente a los “préstamos sindicados”, una herramienta que acompañó el portfolio de operaciones en casi toda su trayectoria institucional y que básicamente representa una estrategia de combinación de instrumentos financieros con otros bancos multilaterales de desarrollo, bancos privados o distintos fondos de desarrollo (Ray & Kamal, 2019). Estas estrategias, que fueron potenciadas como se mencionó desde finales de la década del noventa en adelante, le permitieron a CAF adquirir capacidades técnicas y de gestión, afianzar lazos institucionales y ejercer su liderazgo en conjunto con otras unidades del CRFD. CAF acudió a estas estrategias fundamentalmente en dos ocasiones: cuando no contaba con los montos necesarios para cubrir el total de las operaciones; o bien cuando no poseía la experticia suficiente en el sector a financiar (Ray & Kamal, 2019).

Consistentemente con los cambios provocados en las variables abordadas hasta el momento, la década del ochenta, marcada por un lado por el advenimiento de las crisis de deuda y, por otro, por el avance de la liberalización económico-financiera, representaron un punto de inflexión que indujeron a realizar ciertos cambios en los recursos financieros de CAF. Una forma en la que el banco pudo priorizar, con un rol lo suficientemente dinámico, las urgencias inmediatas de sus socios y garantizar, en la medida de lo posible, la pervivencia de las

operaciones fue a través de créditos de corto plazo para financiar el comercio internacional en un contexto de amplia apertura de los mercados (Brando, 2021).

Es precisamente en esta etapa, y enmarcada en los patrones de comportamiento del neoliberalismo, cuando CAF comenzó a transformar gradualmente su oferta de recursos financieros para dar más espacio al sector privado para participar en las operaciones del banco. Esta situación fue legalmente habilitada por la aprobación del Protocolo de Quito el 12 de mayo de 1987, mediante el cual se flexibilizaron los objetivos del Grupo Andino y se abrieron vías de inversión extranjera, lo que implicó un cambio significativo del paradigma de integración andina hacia esquemas más abiertos al mercado (Rubio Vega, 2015). La propia CAF reconoció entonces que el nuevo marco normativo permitía “ampliar su radio de acción hacia el financiamiento de iniciativas privadas y mixtas” (CAF, 1988, p. 9), lo que fue acompañado por discursos oficiales y prensa regional que destacaban el papel creciente del empresariado en la nueva etapa de la integración subregional (El Comercio, 1987).

Desde su origen, además, la participación del sector privado estuvo presente en CAF como socio estratégico (Sebastián Nader, entrevista, 24 de septiembre de 2025). De hecho, los bancos privados y comerciales comenzaron a integrarse como cofinanciadores a inicios de los años noventa, sin alterar el control político de los Estados miembros (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024; Nader, 2019). Este equilibrio entre una apertura cautelosa al sector privado sumada a una gobernanza corporativa anclada en los intereses estatales le permitió a CAF compatibilizar las exigencias del nuevo entorno financiero internacional con su identidad cooperativa regional.

A pesar de las dificultades para sostener el ciclo de operaciones impuestas por las transformaciones del neoliberalismo, la década del ochenta fue una etapa propicia para la incorporación e implementación de innovaciones en el campo de los recursos técnicos. Tales instrumentos empezaron a ser ponderados como opciones adecuadas para paliar la ausencia de liquidez financiera inmediata y le permitieron a CAF seguir detentando un rol activo entre sus miembros. La asistencia técnica, en tal sentido, fue entendida como una medida complementaria que imprimiría mejoras sustanciales en la interrelación entre los países socios de CAF y se materializó concretamente a partir del despliegue de medidas de apoyo al capital intelectual de los socios y de la promoción de investigaciones relacionadas con el manejo de procesos cooperativos (García, 2016).

Con el robustecimiento de la estructura de capital a partir de la estrategia de Enrique García en la década del noventa, explicada previamente, se produjo un retorno e incremento de los

préstamos de mediano y largo plazo para la ejecución del portfolio de proyectos. A su vez, se comenzaron a implementar nuevos préstamos sectoriales de uso contingente y de enfoque más ampliado así como también líneas de crédito específicas, considerando la perspectiva de desarrollo sostenible que comenzó a enmarcar las acciones del banco desde 1995.

Junto con ello, se siguieron brindando garantías, capital accionario de fondos y empresas, entre otros instrumentos, más acordes a la nueva visión de financiamiento a la infraestructura sostenida por CAF a partir de este período (Rubio Vega, 2015). En este sentido, otro recurso al que acudió CAF para financiar sus proyectos, fue la participación en fondos de desarrollo conjuntos para obras de infraestructura mediante la asociación con otros actores privados pero también con otros organismos semejantes mediante los cofinanciamientos (Ray & Kamal, 2019). También cabe remarcar que las garantías operaron como recursos no financieros clave en casos como el de Brasil para financiar infraestructura (Rubio Vega, 2015).

Una innovación introducida hacia el final de la década del noventa fueron los denominados Préstamos A/B, un recurso sumamente valioso que le permitió a CAF incrementar sus alianzas regionales y mitigar riesgos operativos (Rubio Vega, 2015). Sucintamente, mediante estos instrumentos financieros, CAF aporta una suma inicial de capital A e invita a otra institución o contraparte a aportar con una suma B. Además de la principal contribución financiera, en esta tipología de préstamos, CAF queda a cargo del liderazgo y gestión operativa de los proyectos (CAF, 2020). La primera vez que se implementó esta modalidad fue en 1997 con una facilidad extendida a Bolivia para un proyecto de energía donde CAF participó con una porción de 30 millones de dólares para cubrir el riesgo político de cuatro bancos que participaron en el segmento B con 45 millones de dólares (CAF, 2015).

El resultado del entramado de estrategias de diversificación y robustecimiento de los recursos financieros de CAF se demostró sumamente exitoso. De hecho, en el lapso de tiempo transcurrido entre 1991 y 2007, CAF fue “responsable del 36-41% del financiamiento a Sudamérica” (Ocampo & Titelman, 2009), consolidando su trayectoria institucional de incremental y gradual proyección en la región. Estas medidas fueron sostenidas y potenciadas a lo largo del siglo XXI, afianzando de manera definitiva el recurso al préstamos de largo plazo, el cual pasó a representar el 61,2% de los préstamos totales entre 2002 y 2011 (Brando, 2021).

En síntesis, el ciclo de operaciones de CAF constituye una dimensión central para comprender su trayectoria institucional como banco de desarrollo de Sudamérica. A través de transformaciones paulatinas en su portfolio de proyectos y en sus recursos financieros y

técnicos, la institución logró no solo adaptarse a las coyunturas críticas de la región, sino también posicionarse estratégicamente dentro del CRFD como un actor dinámico y resiliente. Su capacidad para diversificar instrumentos, ampliar sectores de intervención y desplegar innovaciones progresivas en contextos de cambio refuerza la idea de una transformación institucional guiada por mecanismos de adaptación gradual y por una agencia estratégica que supo operar dentro de los márgenes de su diseño institucional. De esta forma, CAF consolidó una modalidad operativa distintiva que combinó flexibilidad adaptativa con una creciente sofisticación técnica, permitiéndole ampliar su influencia y legitimidad en el entramado regional del desarrollo.

4.4 Política institucional internacional

La cuarta y última variable que hemos identificado para describir y analizar las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica es la **política institucional internacional**. Ésta es definida como el conjunto de estrategias que cada organismo propone y sostiene a lo largo del tiempo, por un lado, para diagramar su relacionamiento político y operativo con los actores de la región en la que despliega sus proyectos; y por otro, para articular acciones conjuntas con actores internacionales semejantes.

La política institucional internacional está conformada a su vez por dos dimensiones: las estrategias de institucionalización, que refieren al establecimiento y organización de representaciones oficiales en los distintos países en los que opera; y las estrategias de coordinación, que indican la vinculación con otros actores u organismos internacionales similares para la ejecución de proyectos conjuntos y demás tipos de cooperaciones.

Un primer elemento que cabe mencionar al respecto de esta variable es que ya desde sus orígenes en 1968, CAF estableció como un principio legal del banco la posibilidad de articular esfuerzos con entidades similares siempre y cuando éstas contribuyan a alcanzar el propósito de apuntalar la integración y desarrollo subregionales. Así, en el Artículo 4 relativo a las funciones del banco, explicitan en el inciso k lo siguiente: “coordinar su acción con la de otras entidades nacionales e internacionales en el desarrollo de la subregión” (Convenio Constitutivo CAF, 1968). Fue precisamente esta disposición la que representó el basamento legal a partir del cual el banco pudo expandir y proyectar sus relacionamientos a una escala cada vez más amplia.

En lo que respecta específicamente a su **estrategia de institucionalización** encontramos un paralelismo entre la expansión del mandato de CAF, es decir, de andino a latinoamericano progresivamente, y la ampliación del entramado de representaciones oficiales que se fueron estableciendo a lo largo de las décadas en la región. Sin dudas, la capacidad de multiplicar las oficinas del banco que fueran necesarias para promover las funciones del organismo fue posible, como se vio, por las disposiciones legales presentes en el Convenio Constitutivo de 1968, por el fortalecimiento de su estructura de capital, por la visión de su liderazgo y, finalmente, por la ampliación y diversificación de su portfolio de operaciones y destinatarios.

Desde sus orígenes y hasta la actualidad, la sede principal de CAF está situada en Caracas, Venezuela. El mantenimiento de la representación oficial del banco en Venezuela a lo largo del tiempo, un país que atravesó distintas coyunturas críticas desde la década del sesenta hasta la actualidad, incluyendo escaladas de tensiones internas y externas, demuestra la perduración de la estrategia de CAF de separar la operativa del banco de las interferencias políticas internas de cada uno de sus miembros (Rubio Vega, 2015). Con el establecimiento formal del banco, cada uno de los cinco países fundadores obtuvo su oficina de representación oficial (Rubio Vega, 2015).

Desde su formación hasta la actualidad, CAF logró establecer veintiún oficinas repartidas en cinco *Hubs* regionales que nuclean a los distintos países que se fueron incorporando al organismo a lo largo de las décadas, formalizando y fortaleciendo así su activa presencia en el territorio no solamente en la región latinoamericana sino también en la europea (Cuadro 6). La expansión sostenida de representaciones oficiales en los distintos países integrantes de CAF demuestra el rol clave que tiene la actividad y visibilidad internacional del organismo y representa un indicador sumamente ilustrativo de su trayectoria institucional de creciente proyección (Rubio Vega, 2015). En la actualidad, el banco mantiene una fuerte presencia territorial en una amplia red de ciudades con el objetivo de estar próximo a otros organismos multilaterales, bancos de desarrollo, centros de investigación y universidades con los que pueda estrechar colaboraciones (Natalia Salazar, entrevista, 29 de agosto de 2025).

Cuadro 6. *Hubs* regionales y representaciones oficiales de CAF

***Hub* Norte**	***Hub* Sur**	***Hub* México y Centroamérica**	***Hub* Caribe**	***Hub* Europa**
Colombia (1970)	Argentina (2008)	Costa Rica (2023)	Bahamas	España (2007)
Ecuador (1970)	Bolivia (1970)	El Salvador (2023)	Barbados (en construcción)	Portugal (2010)
Panamá (2009)	Brasil (2003)	Honduras	Jamaica	
Perú (1970)	Chile	México (2014)	República Dominicana	
Venezuela (1970)	Paraguay (2020)		Trinidad y Tobago (2023)	
	Uruguay (2010)			

Fuente: Elaboración propia. Nota: no se incluye fecha en los casos en los que no se contó con confirmación oficial del establecimiento de las oficinas correspondientes.

De todos los países mencionados en el Cuadro 6, la primera sede oficial de CAF por fuera de los países andinos fue establecida en Brasil en el año 2003, inaugurando así el *Hub* Sur. La decisión de comenzar el camino de las ampliaciones precisamente en ese país es, como se señaló en apartados anteriores, el resultado de la conjunción, por un lado, de los intereses de expandir la institución de García y, por otro, de la progresiva emergencia regional de Brasil (Rubio Vega, 2015). Luego, la segunda oficina inaugurada por fuera de los miembros fundadores fue la de España en 2007, sentando las bases con ello para la formalización del *Hub* Europeo que se completó con el establecimiento en 2010 de la oficina de Portugal. La función estratégica de las oficinas europeas consistió en apuntalar la visibilidad internacional de CAF y en sostener una permanencia en el continente, con la posibilidad de estrechar lazos con otros organismos internacionales y mercados globales.

Como se observa en el Cuadro 6, todos los *Hubs* regionales cuentan con al menos alguna representación oficial y hay perspectivas de un continuo crecimiento de la presencia de CAF a partir de la construcción de nuevas oficinas de alta tecnología. De todos los nodos regionales, en la actualidad la región caribeña es la que cuenta con menos representaciones institucionales, pero cabe remarcar que desde el año 2023 se están destinando esfuerzos significativos por incrementar las operaciones de CAF en el área.

De modo similar a lo observado en el plano de la institucionalización de las relaciones internas entre los miembros de CAF, la **estrategia de coordinación** del organismo evidencia una

creciente sofisticación en la diagramación de las relaciones con instituciones semejantes para llevar adelante cofinanciamientos, cooperaciones y asesorías conjuntas. Lo cierto es que a pesar de las singularidades que distinguen a este banco, CAF siempre desarrolló una prolífica actividad internacional y siempre demostró una praxis aperturista, colaborativa y plural con distintos organismos, independientemente de los patrones de comportamiento que éstos expresen. Desde los orígenes del banco, estos recursos se demostraron fundamentales para cumplir con múltiples propósitos: desde la morigeración de debilidades financieras de la estructura de capital hasta la adquisición de experticia en el terreno del financiamiento del desarrollo, pasando por el incremento de su visibilidad internacional.

Durante sus primeros años de operaciones en la década del setenta, CAF recurrió con frecuencia a los cofinanciamientos con instituciones con experiencia en el CRFD, como el BID, fundamentalmente para colmar las problemáticas derivadas de la débil estructura de capital y, sobre todo, para adquirir conocimiento técnico. Durante este período, los cofinanciamientos se materializaron en la práctica a partir de los denominados préstamos sindicados, donde CAF desempeñaba funciones de relevancia para la gestión de los proyectos (Ray & Kamal, 2019; Brando, 2021).

Durante la etapa más crítica que enfrentó el organismo, es decir, entre 1980 y 1990, en el transcurso del Regionalismo Abierto, los cofinanciamientos con entidades como el BM, BID y con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) fueron fundamentales para sostener las declinantes operaciones del organismo que se encontraba en una coyuntura de importantes debilidades financieras (Brando, 2021). En este período, CAF también empezó a sustanciar de manera más sistemática acuerdos de cooperación institucional con un vasto y heterogéneo conjunto de organismos internacionales de crédito de variable composición accionaria como OFID, FIDA, BM, BID (Humphrey, 2012).

A partir del impulso dado por la presidencia de Enrique García, CAF empezó a patrocinar y a organizar de manera periódica distintos tipos de encuentros y eventos dirigidos al amplio conjunto de actores que participan en el CRFD. El objetivo de tales iniciativas, que incluyeron conferencias, seminarios, *workshops*, apuntó a consolidar a la institución como un foro plural e idóneo para las discusiones sobre las prácticas y dinámicas del financiamiento del desarrollo. Particularmente, desde 1997 CAF decidió radicar su Conferencia Anual en el marco del Diálogo Interamericano, en coorganización con la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, a fin de incorporar a la institución a las discusiones de más alto nivel continental, en comunicación directa con los demás organismos de la región e inversores extranjeros (Armijo & Rubio Vega Sepehr, 2024).

Además de ello, CAF participa de manera activa en distintas rondas de negocios y conferencias organizadas en distintas latitudes del mundo, dialogando directamente con un amplio conjunto de actores internacionales, buscando ampliar su presencia en mercados globales y transformarse en un actor latinoamericano con vínculos en todas las latitudes del mundo. Como destacó Asinelli (entrevista, 3 de octubre de 2023), la trayectoria de cooperación de CAF con otros bancos a través de mecanismos de cofinanciamiento y su participación en el Club de Bancos Regionales[15] refuerzan la percepción de pertenencia y al mismo tiempo dotan a la institución de mayor legitimidad en el sistema financiero internacional.

A nivel global, CAF condujo una estrategia de alianzas con bancos multilaterales de desarrollo y demás actores del campo del CRFD en Asia, fundamentalmente japoneses tras la crisis de 2008 (Rubio Vega, 2015), y chinos dada la indiscutible emergencia y presencia de dicho país en la región latinoamericana potenciada a partir del siglo XXI. Particularmente con China, se produjo un proceso de acercamiento de posiciones desde 2010, a partir de un memorándum de trabajo con el Banco de Exportaciones e Importaciones de China para actividades relativas a desarrollo económico, social y financiero y con el Banco de Desarrollo de China para el intercambio de conocimiento técnico y financiamientos conjuntos (Rubio Vega, 2015).

Frente a las instituciones chinas, CAF priorizó la colaboración y la coexistencia, no planteó una competencia por acaparar las operaciones locales, sino que más bien pudo aprovechar los pulsos externos para sofisticar su propio ciclo de operaciones. En este plano, la presencia creciente de China en el financiamiento regional no ha sido percibida como una amenaza, sino como una oportunidad complementaria. Según Christian Asinelli (entrevista, 3 de octubre de 2023), las necesidades de inversión en infraestructura son tan elevadas que la participación de nuevos actores resulta positiva, y en el caso de CAF, se han explorado incluso alianzas con el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) que podrían beneficiar a países como Uruguay y Argentina.

[15] El Club de Bancos Regionales de Desarrollo (Club of Regional Development Banks) es un espacio informal de articulación y coordinación creado a comienzos de la década de 2010, que reúne a bancos regionales y subregionales de desarrollo de distintas regiones del mundo, entre ellos CAF, el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB), entre otros. Su objetivo principal es fortalecer la cooperación interinstitucional mediante el intercambio de buenas prácticas, la coordinación de estrategias, el cofinanciamiento de proyectos y el posicionamiento conjunto frente a los desafíos del financiamiento para el desarrollo en el sistema financiero internacional. La participación en este espacio contribuye a reforzar la visibilidad, legitimidad y capacidad de articulación externa de los bancos miembros

En la actualidad, CAF sigue acudiendo a las prácticas de los cofinanciamientos pero priorizando las áreas relativas al cambio climático y, más recientemente, a la transición energética. En tal marco, efectuó acuerdos con fondos verdes globales como el Green Climate Fund y con el Moringa Fund (Ray & Kamal, 2019), con el propósito de continuar adquiriendo experiencia y visibilidad en áreas que no han sido precisamente las tradicionales del banco pero que, sin dudas, forman parte del foco de atención de su nueva propuesta de Banco Verde de América Latina y el Caribe. Con ello, se pretende actualizar su mandato de acuerdo con los lineamientos multilaterales que cobraron mayor relevancia en los últimos años en el CRFD.

En los últimos años, y como tramo final del análisis de esta variable, las iniciativas en materia de integración regional permiten dar cuenta de las modalidades más recientes de proyección institucional de CAF. A partir de 2020, y en un contexto marcado por la desactivación de UNASUR en 2017, los tres bancos regionales de desarrollo que habían formado parte de IIRSA-COSIPLAN impulsaron una nueva plataforma de cooperación: la Alianza por la Integración y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (ILAT). Formalizada mediante un Memorando de Entendimiento en mayo de ese año, ILAT busca preservar y actualizar el acervo técnico acumulado en IIRSA, orientando la planificación y priorización de proyectos de integración con altos estándares de calidad, sostenibilidad y transparencia (Barbero, 2022). El rol de CAF resulta especialmente relevante, dado su liderazgo histórico en infraestructura y su capacidad para articular programas binacionales y multinacionales en áreas como energía, transporte, logística y desarrollo fronterizo (Barbara Carvalho Neves, entrevista, 14 de octubre de 2025).

La alianza opera en torno a cuatro líneas estratégicas: proyectos de infraestructura, programas de integración y desarrollo, producción de conocimiento aplicado y posicionamiento institucional. Mediante un grupo de trabajo multidisciplinario que involucra a especialistas sectoriales, gobiernos, academia y sociedad civil, ILAT representa una continuidad del trabajo iniciado en IIRSA, pero bajo un formato institucional más flexible y técnicamente orientado, en el que CAF mantiene un papel central en la coordinación y ejecución de iniciativas regionales de integración (Barbero, 2022).

4.5 Un balance de la trayectoria institucional de CAF: flexibilidad, adaptabilidad y apropiación

La trayectoria institucional de CAF representa un caso particular dentro del heterogéneo universo de casos que componen el entramado del financiamiento para el desarrollo en Sudamérica. La misma tiene el mérito de demostrar cómo un conjunto de países sudamericanos pudieron construir y mantener un modelo de gestión exitoso y sostenible en el tiempo. Posiblemente la principal lección que emerge del estudio de esta institución es que la comprensión adecuada de los cambiantes ciclos políticos, sumada al apropiado proceso decisorio enmarcado en una organización con alto sentido de pertenencia, pueden conformar un banco regional de desarrollo competitivo a pesar de las dificultades financieras o de las bajas calificaciones crediticias de sus miembros.

La trayectoria institucional de creciente proyección de CAF demuestra cómo opera el cambio institucional gradual en el ciclo de transformación de un organismo internacional. A través de sucesivas enmiendas puntuales y cautelosas, la dirigencia de CAF buscó adaptar el marco institucional, la gobernanza corporativa, el ciclo de operaciones y la política institucional internacional a los condicionantes estructurales proporcionados por las dinámicas sistémicas del CRFD y por los distintos ciclos político-económicos de la región, representados y condensados en cada uno de los paradigmas de Regionalismos.

La adecuada interpretación de las transformaciones político-económicas no solamente del escenario sudamericano sino del global, le permitieron a CAF abandonar gradualmente su enfoque primigenio en vías de obsolescencia para trascenderlo de manera consensuada entre sus miembros e innovar con un formato de gestión con vocación de expansión, de pluralidad y de fuerte sentido de pertenencia de sus miembros. En este sentido, el Cuadro 7 sintetiza las etapas y variables de la trayectoria institucional de CAF (1968–2020), mostrando cómo se fueron configurando los cambios graduales en cada una de las dimensiones observadas a lo largo del tiempo.

Cuadro 7. Etapas y variables de la trayectoria Institucional de CAF (1968-2020)

Variable	Dimensión	Indicadores	1968–1980	1980–1991	1991–2000	2000–2020
Marco Institucional	**Conformación Institucional**	Tipo de institución creada	Banco de desarrollo subregional asociado al Pacto Andino	Banco de desarrollo adaptado a crisis económica regional	Banco de desarrollo con enfoque latinoamericano	Banco de desarrollo líder en América Latina y el Caribe
		Grado de vinculación con procesos regionales	Alta vinculación con integración andina (Pacto Andino)	Vinculación reducida por crisis financieras	Vinculación renovada con integración de América Latina	Alta vinculación con la integración regional y global (ODS)
	Mandato Institucional	Objetivos institucionales	Promover desarrollo económico e integración subregional andina	Garantizar sostenibilidad financiera y apoyar sectores estratégicos	Ampliar el financiamiento para el desarrollo económico en América Latina	Promover desarrollo sostenible, integración y competitividad regional de América Latina y el Caribe
		Destinatarios de los objetivos	Países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)	Países andinos, con apertura a nuevos socios	Países miembros sudamericanos (hasta 19 países)	Países de América Latina y el Caribe, sectores estratégicos y comunidades vulnerables
Gobernanza Corporativa	Composición Accionaria	Membresía	5 países andinos	Incorporación progresiva de nuevos miembros	19 países miembros, incluyendo países no andinos	19 países, con socios extrarregionales (España, Portugal)
		Estructura de capital	Capital inicial de 25 millones de dólares	Incremento de capital en 100 millones de dólares estimados	Incremento del capital autorizado a alrededor de 2.5 mil millones de dólares	Capital autorizado de alrededor de 15 mil millones de dólares
	Proceso de Toma de Decisiones	Estructura orgánica	Asamblea de Accionistas, Directorio Ejecutivo, Presidencia	Asamblea de Accionistas, Directorio Ejecutivo, Presidencia	Estructura ampliada con comités especializados. Vicepresidencias País	Gobernanza consolidada con órganos técnicos y estratégicos

		Votaciones	Votación equitativa entre países andinos	Votación ajustada con nuevos miembros, equilibrio regional	Votación ponderada por aporte de capital	Votación ponderada, liderazgo andino con socios estratégicos
Ciclo de Operaciones	**Portfolio de Proyectos**	Tipos de proyectos	Infraestructura básica (carreteras, energía) para la integración andina	Proyectos de estabilización (infraestructura, sector público)	Proyectos de gran escala (transporte, energía renovable, telecomunicaciones)	Proyectos de sostenibilidad (agua, cambio climático, desarrollo social)
		Alcance geográfico	Subregión andina	Región andina, con apertura a nuevos socios	América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe
	Recursos Financieros y Técnicos	Recursos financieros	Prevalencia de préstamos de largo plazo modestos	Prevalencia de préstamos anticíclicos	Inicio de emisión de bonos internacionales para diversificar carteras	Comienzo de bonos verdes, préstamos diversificados
		Recursos técnicos	Asistencias técnicas básicas para planificación	Asistencias técnicas para la viabilidad financiera	Cooperaciones técnicas para diseño y evaluación de proyectos	Cooperaciones técnicas avanzadas alineadas con ODS
Política Institucional Internacional	**Estrategia de Institucionalización**	Representaciones oficiales	Sedes y oficinas en los países miembros	Sedes y oficinas en los países miembros	Expansión de *hubs* con oficinas en América Latina y Europa	Consolidación y continuación de expansión de oficinas
	Estrategia de Coordinación	Coordinación con actores externos	Coordinación subregional con países andinos	Coordinación con bancos multilaterales para estabilización (BM y BID)	Coordinación con nuevos miembros y mercados internacionales	Coordinación global para proyectos de ODS y sostenibilidad (ONU, bancos europeos, AIIB)

Fuente: elaboración propia

En base a lo analizado en este capítulo, encontramos que *la flexibilidad, la adaptabilidad y la apropiación son los tres elementos fundamentales que explican la dirección y el grado de la transformación institucional de CAF*, según lo evidenciado en la evolución histórica de su marco institucional, gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y política institucional internacional. La flexibilidad y la adaptabilidad, lejos de representar sinónimos de falta rigurosidad o de improvisación, se expresaron históricamente en las sucesivas enmiendas a la normativa del banco, lo que permitió la ampliación cauta y controlada de su membresía sin

perder su esencia de cooperativa horizontal, la diversificación del portfolio de operaciones encontrando un nicho clave como la infraestructura de grandes obras, y la sofisticación de recursos financieros y técnicos a partir de una creciente participación en los mercados globales. La apropiación, es decir, el sentido de pertenencia y de propiedad del banco, representó un aliciente clave para moldear las preferencias y comportamientos de los miembros de CAF. Esto se puso de manifiesto en la ausencia de defaults, inclusive en períodos de urgencias financieras como la década del ochenta, la crisis de 2008 o la del COVID-19, en el otorgamiento del estatus de acreedor preferencial que logró el banco, y en el consenso demostrado para acompañar la conducción operativa del banco.

En este recorrido, puede observarse que las respuestas implementadas por CAF ante las transformaciones regionales y globales combinaron la ampliación de su membresía, la construcción de alianzas estratégicas con otros bancos de desarrollo, la innovación financiera mediante la diversificación de instrumentos de deuda en mercados internacionales y la adaptación temática hacia áreas como infraestructura sostenible, transición energética o financiamiento verde sobre todo en los últimos años del período bajo estudio. Estas respuestas reflejan la manera en que la institución procesó los cambios en el CRFD y los ciclos de Regionalismos como oportunidades para reposicionarse y reperfilar las distintas dimensiones de su trayectoria para no perder vigencia y operatividad.

La trayectoria institucional de CAF, desplegada a lo largo de cincuenta años, demuestra un camino de ajustes graduales, de aprendizajes, de búsquedas permanentes de equilibrios y consensos entre sus miembros, evitando la conformación de grandes hegemonías y reconociendo la necesidad constante de revisión de sus funciones y de la relación con su entorno. Todo ello le permitió al banco afianzar su presencia entre sus miembros inclusive en períodos de grandes crisis y también le permitió consolidar su perfil como referente técnico e idóneo para la gestión de proyectos de desarrollo en la región, ampliando con creces su credibilidad y profesionalismo.

Capítulo 5
La trayectoria institucional de FONPLATA (1974-2020)

Dentro del heterogéneo grupo de bancos regionales de desarrollo existe un conjunto de casos que conforman una suerte de estrato intermedio entre aquellos que, con el paso de las décadas, ampliaron sus membresías, funciones y operaciones, y aquellos que, en ese mismo período, las redujeron o paralizaron. Este estrato intermedio se caracteriza por la perdurabilidad de un determinado diseño institucional, por la relativa inalterabilidad de la membresía y por el sostenimiento de un enfoque específico en sus operaciones y en su política institucional. *Podemos definir a este tipo de comportamientos y preferencias como una trayectoria institucional de estabilidad.*

Sin dudas, FONPLATA ejemplifica de manera precisa este tipo de arreglo institucional. De hecho, durante casi cuarenta años de funcionamiento su trayectoria histórica evidencia el cumplimiento de las características mencionadas, alcanzado un notable grado de estabilidad. Este aspecto cobra una relevancia inusitada en cuanto subrayamos que su accionar se enmarca en una región que se caracteriza por la recurrencia de ciclos político-económicos y coyunturas críticas que afectan el desempeño de los bancos regionales de desarrollo. En sus orígenes, esta unidad de observación fue denominada Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata y el trasfondo de su naturaleza estuvo asociado a problemáticas en el terreno de lo geopolítico y, de forma directa, a la integración física. Con el transcurso de las décadas, este organismo logró mantener su estabilidad y perdurabilidad sin incurrir en cambios sustanciales en su diseño institucional.

Ahora bien, ¿cómo es posible que un banco de desarrollo originado a partir de motivaciones principalmente geopolíticas en el Cono Sur hacia finales de la década del sesenta haya podido mantener su presencia en una región sujeta a sucesivos ciclos político-económicos y a recurrentes coyunturas críticas? Por otra parte, ¿qué explica que, a diferencia de otros bancos regionales de desarrollo como CAF, FONPLATA haya perdurado sin transformaciones significativas en su diseño institucional, mostrando una notable estabilidad a lo largo del tiempo?, o bien, ¿hasta qué punto la estabilidad institucional se proyectó de manera continua y cuáles fueron los factores que marcaron su transformación? Para responder a estos interrogantes, y también para abonar a la discusión más amplia en torno a las dinámicas y tendencias del CRFD, a continuación, se analiza cómo se desplegaron de manera histórica las cuatro variables de la trayectoria institucional de FONPLATA.

Cabe señalar, tal como se anticipó previamente, que el presente capítulo posee un volumen analítico más acotado en comparación con el de CAF. Ello obedece a que la trayectoria de FONPLATA se caracteriza menos por procesos de expansión y transformación y más por la persistencia de un patrón de estabilidad institucional. En consecuencia, el énfasis del análisis estará puesto en comprender los factores que explican su perdurabilidad y la forma en que esta lógica de continuidad se sostuvo en un entorno regional marcado por sucesivas oscilaciones político-económicas.

5.1 Marco institucional

FONPLATA es un banco regional de desarrollo que nació en la órbita del Tratado de la Cuenca del Plata, un proceso de integración física y de concertación de políticas económicas y de desarrollo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay que se originó a mediados de la década del sesenta del siglo XX. Por tanto, para comprender la **conformación institucional** de este organismo se requiere como paso preliminar abordar sintéticamente los orígenes y alcances del tratado que sistematiza y regula la región de la Cuenca del Plata.

El área abarcada por la denominada Cuenca del Plata presenta una serie de características físicas y naturales que la transforman en una región de suma importancia estratégica y geopolítica a nivel global. El reconocimiento de la relevancia de esta región como una zona estratégica se remonta al período de las poblaciones originarias sudamericanas y la puja por su control recorre toda la historia de la región a través de las conquistas de las monarquías europeas, los procesos independentistas, la conformación de los Estados y las recurrentes interacciones de conflicto y cooperación entre países (Fifer, 1970; Nohlen & Fernández, 1981; Caetano, 2010).

Sintéticamente, la Cuenca del Plata, cuya extensión supera los tres millones de kilómetros cuadrados, representa una de las cuencas hidrográficas de drenaje más amplias y ricas del mundo (Fifer, 1970; Menon, 1971). La misma está conformada por cuatro subcuencas que corresponden a los ríos Uruguay, Paraná, Paraguay y Río de la Plata junto con sus afluentes. En este ecosistema prevalece un entramado de vías navegables que conectan a toda la región, un importante potencial para la generación hidroeléctrica y para la cultivación de tierras y, en definitiva, una gran capacidad para potenciar el desarrollo económico (Fifer, 1970). Además, completa este escenario la presencia del Acuífero Guaraní, una zona especialmente rica en recursos hídricos. En otro orden de cuestiones, esta área representa un cuarto de la superficie de toda Sudamérica (Cuadro 8) y es donde se concentra la mayor parte de la población de los países ubicados en torno a la cuenca (Fifer, 1970; Menon, 1971).

Cuadro 8. Dimensiones de la Cuenca del Plata

Superficie				
Total de la Cuenca = 3,163,653 km²				
	Total del país (km²)	Superficie de cada país en la cuenca (km²)	% del total del país en la cuenca	% de la Cuenca en cada país
Argentina	2758829	1033800	37,4	32
Bolivia	1098581	204000	13,5	6
Brasil	8511965	1414200	16,6	44
Paraguay	406752	406752	100	13
Uruguay	117508	104901	79,34	5
Total				**100**

Fuente: Kempff, R. citado en Nohlen & Fernández, 1981, p. 417

El proceso sistemático e institucionalizado de acercamiento entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay para regular los espacios compartidos de la Cuenca del Plata comenzó a producirse en el ámbito de la primera oleada de Regionalismos en Sudamérica. Este período estuvo marcado por lecturas desarrollistas e integracionistas de las relaciones regionales, en un contexto de proliferación de esquemas de integración económica que buscaban fortalecer la cooperación y la articulación de intereses comunes (Puntigliano & Briceño-Ruiz, 2013; Caetano, 2010; Nohlen & Fernández, 1981). De hecho, las primeras propuestas acerca de la integración física y del manejo conjunto de los recursos de la Cuenca fueron impulsadas durante la presidencia en Argentina de Arturo Frondizi (1958-1962), fundamentalmente a través de la visión socioeconómica del funcionario Rogelio Frigerio, con una impronta fuertemente asociada al marco conceptual del desarrollismo. Por medio de dicha perspectiva, la planificación estatal y la integración regional asumían un papel clave para promover la industrialización y reducir las asimetrías estructurales del subdesarrollo. Esta perspectiva se vinculó directamente con la propuesta de gestión conjunta de la Cuenca del Plata, al concebir los recursos naturales compartidos particularmente el potencial hidroeléctrico y de transporte fluvial como pilares estratégicos para un desarrollo coordinado y complementario entre los países de la región (Amicci, 2012).

Ahora bien, estos antecedentes se produjeron en un período político particularmente convulsionado. La década del sesenta, de hecho, estuvo signada por la recurrencia de múltiples rupturas del orden democrático a partir de dictaduras militares en Sudamérica, lo

cual provocó que la temática fuera permanentemente suspendida y tratada de modo errático. Tras el golpe militar de José María Guido en 1962 que depuso a Frondizi, las tentativas primigenias de concertación entre los países de la Cuenca del Plata fueron paralizadas. Fue posteriormente, a partir de la administración democrática de Arturo Illia (1963-1966), cuando se retomó el proyecto de gestionar conjuntamente la Cuenca del Plata, también en esta oportunidad adscribiendo y compartiendo la impronta desarrollista que se le había impreso durante el mandato de Frondizi (Caetano, 2010).

Si bien estas consideraciones desarrollistas representaron el punto de partida para abordar las potencialidades económicas de la Cuenca del Plata, lo cierto es que los elementos que finalmente fomentaron los acercamientos entre las partes asumieron otras tonalidades. De hecho, en este caso y a diferencia de lo examinado en el capítulo dedicado a CAF, los móviles que propiciaron la aproximación de los países ubicados en torno a la Cuenca del Plata fueron fundamentalmente geopolíticos y estuvieron originados a partir de percepciones de desconfianzas mutuas y de sucesivas tensiones latentes sobre todo entre Argentina y Brasil (Figari, 2004). En tal sentido, los incentivos para gestionar de manera coordinada los recursos presentes en un área tan estratégica provinieron principalmente del interés nacional de cada Estado más que del fomento del desarrollo regional en sí mismo (Fifer, 1970; Menon, 1971; Nohlen & Fernández, 1981; Caetano, 2010). Es justamente con este tenor con el que la administración y el control conjunto de la Cuenca devino en un motivo de negociación política entre estos cinco países.

En Argentina, la dictadura militar encabezada por Juan Carlos Onganía, que depuso al presidente Arturo Illia en 1966, retomó la voluntad de impulsar esquemas de integración en torno a la Cuenca del Plata, aunque con motivaciones distintas a las de los gobiernos democráticos previos. En este nuevo contexto, el interés en la Cuenca se definió principalmente en términos geopolíticos, en una coyuntura crítica marcada por tensiones externas e internas. En el plano regional, para Argentina la Cuenca representaba un espacio estratégico desde el cual contener la creciente proyección de Brasil, cuyo poder económico y territorial comenzaba a consolidarlo como actor dominante en Sudamérica. En el plano interno, la dictadura enmarcó la cooperación en la Cuenca dentro de la lucha contra el "enemigo interno" en el contexto de la Guerra Fría, entendiendo que una mayor coordinación interestatal también podía contribuir a limitar los movimientos considerados subversivos (Caetano, 2010). Así, la apuesta argentina por una gestión conjunta de la Cuenca del Plata respondía tanto a su necesidad de equilibrar la influencia brasileña en la región como a sus propios objetivos de control político y seguridad doméstica.

Con este trasfondo como escenario, se produjeron tres momentos clave que permitieron avanzar en la regulación del área (Caetano, 2010). El primero de ellos aconteció el 27 de febrero 1967, cuando se reunieron en Buenos Aires los Cancilleres de los cinco países con el propósito de iniciar conversaciones y negociaciones preliminares en torno a la Cuenca del Plata. Como resultado de este encuentro, se proclamó una Declaración Conjunta en la que se reconoció la necesidad de abordar la temática de manera coordinada dado el potencial estratégico de dicha zona. Algunas de las tareas previstas incluían acciones de reconocimiento y mapeo topográfico de este amplio espacio apuntando a la identificación de potenciales obras de infraestructura multilaterales, bilaterales y nacionales que contribuyeran al "progreso de la región" (Declaración Conjunta De Los Cancilleres De Los Países De La Cuenca Del Plata, 1967).

Para llevar a cabo tales actividades, se creó un Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) encargado de impulsar una agenda conjunta en las siguientes temáticas: recursos hídricos, navegación, asuntos hidroeléctricos, interconexión física, complementación económica, control de epidemias y sanidad, cooperación en programas de educación, entre otras (Declaración Conjunta De Los Cancilleres De Los Países De La Cuenca Del Plata, 1967). A pesar de la apuesta por la coordinación de acciones y de la creación de cierta institucionalidad que permita sostener en el tiempo las iniciativas, de la Declaración se desprende que la naturaleza de la integración regional entre estos socios es instrumental para que cada Estado pueda promover sus propios intereses nacionales sin generar tensiones adicionales a las ya existentes.

Al año siguiente, en 1968, los Cancilleres de los cinco países celebraron una Segunda Reunión en Bolivia que culminó con la proclamación del Acta de Santa Cruz de la Sierra donde presentaron oficialmente, además del Estatuto de funcionamiento, una serie de potenciales proyectos de integración física para el área de la Cuenca (Caetano, 2010). El Acta resolvió aprobar estudios previos para proyectos que fueran compartidos por los cinco miembros y para proyectos específicos presentados por cada país miembro otorgándole prioridad a aquellos que asegurasen el aprovechamiento máximo del agua; a los de menor costo y con rápido impacto para todos los países; a los que contribuyan a la dinamización de las relaciones comerciales y que presenten una máxima rentabilidad de la inversión, entre otros criterios más (Acta de Santa Cruz de la Sierra, 1968). Del Acta también se desprende un reconocimiento de la gran heterogeneidad del sistema hidrográfico y cada proyecto propuesto se centra en las particularidades topográficas, geográficas y socioeconómicas de cada componente, es decir, de cada río de la Cuenca (Fifer, 1970).

Finalmente, el 23 de abril de 1969 los cinco países firmaron el Tratado de la Cuenca del Plata en Brasilia, sellando tres años de intensas negociaciones. Así oficialmente, los Estados institucionalizaron el sistema que comenzaba a regular la Cuenca del Plata (Caetano, 2010) y, en virtud de su Artículo 1, se estipuló como objetivo general "mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable" (Tratado de la Cuenca del Plata, 1969). En este esquema, el CIC comenzó a oficiar como el órgano permanente del Tratado mediante el cual los Estados abordarían agendas de interés común, promoverían estudios, programas y obras que fomenten la integración física y desarrollo de la Cuenca (Fifer, 1970; Caetano, 2010).

El Tratado entró en vigor en 1970 tras las respectivas aprobaciones en los congresos nacionales de cada país y, desde sus inicios, primó una marcada impronta intergubernamental en sintonía con el tenor que habían tenido los acercamientos previos. Se argumenta que, en este Tratado "no habría una planificación regional de recursos compartidos, sino una integración física por proyectos" (Caetano, 2010, p.94). Por tanto, se mantuvo un diseño institucional modesto, con mínimos organismos solamente para asegurar la perdurabilidad del Tratado y sin que exista ninguna pretensión de cesión de soberanía (Menon, 1971; Caetano, 2010). Con esta impronta, donde cada Estado se aferró al resguardo de su propio interés nacional, el primer decenio de funcionamiento del Tratado transcurrió sin avances sustanciales y sin poder consensuar una agenda común.

En particular, se hicieron visibles tensiones vinculadas a la falta de mecanismos efectivos para resolver disputas sobre el uso compartido de los recursos hídricos de la Cuenca, así como a la competencia entre Argentina y Brasil en torno a proyectos hidroeléctricos de gran escala. En 1973 se crearon las entidades binacionales de Itaipú (Brasil y Paraguay) y Yacyretá-Apipé (Argentina y Paraguay) para administrar esas represas situadas en territorios compartidos. Ese mismo año se anunció el proyecto de construcción de la represa de Corpus, lo que generó un problema técnico que obligó a negociar, especialmente a Argentina y Brasil, pues era necesario armonizar el funcionamiento de las represas para evitar que se perjudicaran mutuamente (Nohlen & Fernández, 1981). La controversia se resolvió años después, en 1979, con un acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay que estableció criterios de coordinación para compatibilizar los emprendimientos hidroeléctricos (Van Klaveren, 1990).

Estas fricciones, sumadas a la desconfianza política propia de una región dominada por dictaduras militares, limitaron severamente las posibilidades de cooperación sustantiva en los primeros años. En efecto, para cuando se concertó esta instancia, en Sudamérica

comenzaron a conjugarse una serie de dinámicas que afectaron la vocación integracionista del Regionalismo Cerrado: además de la irrupción y recurrencia de dictaduras militares, se sumaron la implementación de planes de ajuste económico, el abandono del modelo ISI y la apuesta por la apertura de los mercados. Solamente a partir de la creación de FONPLATA, como se explicará a continuación, y tras la resolución de la controversia en torno a las hidroeléctricas entre Argentina, Brasil y Paraguay, pudieron ponerse en marcha acciones más concretas (Caetano, 2010).

Entonces, el contexto de emergencia de FONPLATA se produjo hacia mediados de la década del setenta en un escenario de obstáculos institucionales derivados de los conflictos de intereses nacionales en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata. En medio de tales dificultades, los miembros del Tratado buscaron conforman una agenda positiva donde pudieran lograr avances concretos (Caetano, 2010). Si bien en las tratativas estuvo presente la idea de conformar un organismo internacional de crédito para financiar y asesorar los distintos proyectos, esto solamente pudo ser formalmente consensuado y enunciado en la Cuarta Reunión de Cancilleres en Asunción en 1971 (Martins, 2005; FONPLATA, 2008).

Finalmente, por medio del Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), suscrito en la Sexta Reunión Ordinaria de Cancilleres en Buenos Aires el 12 de junio de 1974, los cinco miembros del Tratado resolvieron crear un organismo con personalidad jurídica internacional y duración ilimitada, destinado a actuar como la institución técnica y financiera de los proyectos emanados del Tratado (Martins, 2005). Durante el acto inaugural de dicha reunión, el presidente argentino Juan Domingo Perón subrayó la dimensión estratégica del nuevo organismo al señalar que el propósito debía ser “conseguir el desarrollo armónico de la región, teniendo en cuenta los intereses de los cinco países a que pertenece el territorio de la Cuenca, conseguir que esas larguísimas fronteras vacías se dinamicen y se pueblen con habitantes que vivan en paz y seguridad” (Perón, 1974, p. 3).

Durante la Séptima Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Cochabamba en 1975, se resolvió que la sede del recientemente creado FONPLATA se estableciera en la ciudad de Sucre, Bolivia. Al año siguiente, en el marco de la Octava Conferencia de Cancilleres realizada en Brasilia en 1976, se llevó a cabo la primera reunión del organismo, considerada de carácter constitutivo, donde se definieron las bases operativas y organizativas de la nueva institución (Greño Velasco, 1977). No obstante, debieron transcurrir tres años desde esa formalización institucional hasta que el Fondo iniciara

efectivamente sus operaciones, una vez que el instrumento jurídico correspondiente fue ratificado y entró en vigor en cada uno de los países miembros (Martins, 2005).

Superadas las tensiones del primer decenio, y establecido formalmente su brazo financiero, el Tratado comenzó a transitar un período de "estabilidad dinámica y cierta proactividad integracionista" (Caetano, 2010) a partir del retorno de las democracias en el Cono Sur a principios de la década del ochenta. En este contexto, resultó clave la iniciativa de los presidentes Raúl Alfonsín en Argentina (1983–1989) y José Sarney en Brasil (1985–1990), quienes impulsaron un proceso de acercamiento bilateral que buscaba dejar atrás décadas de rivalidad y competencia regional. Ambos mandatarios priorizaron el diálogo político y la cooperación económica como herramientas para consolidar la democracia y reducir las tensiones históricas en torno a los recursos compartidos de la Cuenca. Así, se empezaron a concretar los primeros programas concretos y a incursionar en los primeros estudios y evaluaciones conjuntas (Caetano, 2010). El denominado "Programa de Integración y Cooperación Económica" (PICE), firmado en 1986, fue una expresión tangible de este acercamiento, y aunque trascendió los márgenes estrictos del Tratado de la Cuenca del Plata, influyó directamente en la revalorización de la cooperación regional en este espacio (Alimonda, 1992; Bernal-Meza, 2013). Todo esto en conjunto llevó a que en 1991 se estableciera un nuevo proceso de integración económica en la región que traería aparejadas algunas consecuencias importantes para el Tratado, es decir, el MERCOSUR.

En el caso del Tratado de la Cuenca del Plata y de FONPLATA, el período del Regionalismo Abierto caracterizado por la reducción de aranceles y la orientación hacia la inserción en los mercados globales, lejos de dinamizar la cooperación, complejizó la operatividad del Tratado. La creación del MERCOSUR, en 1991, representó una coyuntura crítica en la Cuenca del Plata, al superponerse parcialmente sus objetivos económicos con la agenda de integración física del Tratado. Durante casi una década predominaron las incertidumbres institucionales respecto de la articulación entre ambos esquemas, particularmente en torno a la complementariedad de funciones en materia de financiamiento y planificación territorial (Caetano, 2010). Sin embargo, hacia comienzos de los años 2000 comenzó a consolidarse un proceso de diferenciación funcional ya que mientras que el MERCOSUR asumió un papel preponderante como plataforma de integración comercial y normativa, FONPLATA y el Tratado de la Cuenca del Plata reforzaron su rol técnico y operativo en materia de desarrollo fronterizo, infraestructura hídrica y cohesión territorial (Wexell, 2021). Esta división de tareas permitió morigerar tensiones y reafirmar la autonomía de FONPLATA como instrumento financiero especializado, complementario a los mecanismos del regionalismo económico.

Como apenas se anticipó, en sus orígenes FONPLATA tuvo como **mandato institucional** constituirse en el organismo financiero destinado a promover la integración física y el desarrollo económico y social de la Cuenca del Plata mediante el otorgamiento de recursos financieros y asistencia técnica para proyectos específicos en el área (Ocampo y Titelman, 2009). Su objetivo se define en el Artículo 3 de su Convenio Constitutivo de 1974, donde se establece que el Fondo debe "financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus recursos propios y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento" (Convenio Constitutivo FONPLATA, 1974).

No obstante, cabe aclarar que en términos jurídicos, FONPLATA se configura como una organización internacional con personería jurídica propia, creada al amparo del artículo 1 del Tratado de la Cuenca del Plata, pero con independencia plena de sus órganos centrales. A diferencia del CIC, establecido como órgano del Tratado, FONPLATA fue concebido como un organismo autónomo cuya existencia requería la ratificación expresa de su Convenio por los Estados miembros. Su único vínculo institucional con el Tratado radica en la función del CIC como depositaria del Convenio y en la facultad de coordinar la participación del Fondo en las reuniones técnicas y en la definición de mecanismos de asistencia financiera dentro del sistema (Pastori Fillol, 2018).

Para cumplir con su mandato institucional, el Artículo 4 estipuló como parte de sus funciones conceder préstamos, fianzas y avales; gestionar préstamos internos y externos; apoyar financieramente estudios de preinversión; apoyar financieramente la contratación de asistencia y asesoramiento técnico; ejercer actividad de agente y órgano asesor del CIC, entre otras (Convenio Constitutivo FONPLATA, 1974).

En lo que respecta específicamente a los beneficiarios de las acciones promovidas por el Fondo, se establece que únicamente los cinco Estados signatarios del Tratado de la Cuenca del Plata pueden acceder a sus recursos financieros y a la asistencia técnica ofrecida (Martins, 2005). A su vez, dentro de dichos Estados, las entidades subnacionales como provincias, departamentos o municipios se encuentran facultadas para presentar proyectos de financiamiento y solicitudes de cooperación técnica en el marco de los objetivos del Tratado. Asimismo, el régimen jurídico del Fondo contempla la elegibilidad de entidades autónomas, empresas privadas y sociedades mixtas, siempre que el control accionario público alcance, como mínimo, el 51% (Martins, 2005).

El mandato institucional de FONPLATA, es decir su naturaleza, objetivos, funciones y beneficiarios, no variaron en gran medida a lo largo del tiempo y se mantuvieron estables a través de los distintos ciclos político-económicos de la región. De hecho, un rasgo que caracteriza la trayectoria institucional de estabilidad de este caso de estudio precisamente se enraíza en las escasas modificaciones que tuvo esta variable en el transcurso de las décadas (Cuadro 9). Por ejemplo, las funciones establecidas en el Artículo 4 nunca fueron alteradas, desde su establecimiento hasta la actualidad. A pesar de ello, sí se produjeron una serie de enmiendas internas que le permitieron al organismo adaptar algunos aspectos de su funcionamiento sin modificar de manera abrupta o radical su comportamiento, expectativas o preferencias.

Cuadro 9. Transformación de la naturaleza y objetivos de FONPLATA

	Convenio 1974	**Convenio 2018**
Naturaleza (Art. 1)	**Persona jurídica internacional**, de duración ilimitada.	**Banco de desarrollo multilateral**, con personería jurídica internacional, de duración indefinida.
Objetivos (Art. 3)	Financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el **desarrollo armónico y la integración física** de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus recursos propios y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento.	Apoyar la **integración y el desarrollo armónico, inclusivo y sostenible** de sus países miembros, a fin de favorecer una mejor inserción de los mismos en la región y en el mercado global, mediante el financiamiento de estudios, proyectos, programas, asistencia y asesoramiento técnico

Fuente: Elaboración propia en base a Convenio 1974, 2018.

La primera enmienda al Convenio se realizó recién en el año 2010, es decir, casi cuarenta años después de su fundación en el marco de una revitalización de los procesos de integración regional y de concertación política enmarcados en el período del Regionalismo Posneoliberal. Entre distintas cuestiones, con esta enmienda se apuntaba a la aprobación de un nuevo modelo de gestión que previera el establecimiento de una dirección ejecutiva para profesionalizar y dotar de mayor eficiencia a la gestión del organismo. Además, se predispuso la modificación de la distribución de los recursos prestables y la desvinculación de las decisiones de los órganos del Tratado de la Cuenca del Plata. Las consideraciones relativas a los cambios de la gobernanza corporativa serán profundizadas en la próxima sección. A pesar de introducir de manera incipiente y gradual la necesidad de actualizar la gestión del organismo, se mantuvieron inalterados los componentes principales de su mandato, es decir, su naturaleza, objetivos y destinatarios de acuerdo a lo estipulado en el Convenio de 1974.

La segunda enmienda al Convenio Constitutivo fue aprobada en 2018 y marcó un punto de inflexión en la trayectoria institucional de FONPLATA. En esta reforma se redefinió formalmente la naturaleza jurídica del organismo, que pasó de ser un fondo financiero a ser reconocido explícitamente como un banco multilateral de desarrollo en su Artículo 1, habilitando así una actualización de su mandato (Cuadro 9). La enmienda incorporó por primera vez la posibilidad de sumar nuevos miembros, ampliando la eventualidad de la proyección institucional más allá de los cinco Estados fundadores, y adoptó un modelo de gobernanza más acorde con los estándares internacionales del financiamiento al desarrollo, actualizando su modelo de gestión.

Como señala Notaro (2021), la transformación de FONPLATA en un banco regional de desarrollo respondió al objetivo estratégico de expandir la base de capital y aumentar la capacidad de movilizar recursos externos de largo plazo en condiciones favorables, apoyándose en la creciente solidez institucional del organismo y en su evaluación positiva por parte de agencias calificadoras de riesgo (Anexo 3). Asimismo, la reforma fortaleció la facultad del banco para establecer alianzas con otros países, organismos y bancos de desarrollo, y formalizó su capacidad para administrar fondos fiduciarios, como ya venía realizando con el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)[16] (aspecto que será profundizado en las próximas secciones). Con esta enmienda, por tanto FONPLATA consolidó un esquema operativo más amplio, flexible y acorde con las exigencias contemporáneas del financiamiento regional sin incurrir en transformaciones profundas o cambios de dirección abruptos con respecto a lo que fue su trayectoria institucional.

Además de ello, con esta enmienda se modificó el objetivo institucional del banco, actualizando el enfoque de “desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata” de 1974, al de “integración y el desarrollo armónico, inclusivo y sostenible de sus países miembros” de 2018. Más que una efectiva transformación institucional o un cambio de dirección rotundo, estas correcciones de rumbo parciales de los propósitos institucionales del

[16]El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) fue creado en 2004 con el objetivo de reducir las asimetrías estructurales entre los Estados Parte del MERCOSUR, mediante el financiamiento de proyectos no reembolsables orientados a la convergencia estructural, el desarrollo de la competitividad, la cohesión social y el fortalecimiento institucional del bloque. Concebido inicialmente como un mecanismo de carácter transitorio, con un horizonte temporal acotado, el FOCEM fue sucesivamente prorrogado y consolidado como uno de los instrumentos más estables del MERCOSUR, en respuesta a la persistencia de las brechas de desarrollo intrarregionales. Desde su puesta en funcionamiento, el fondo ha financiado un número significativo de proyectos en los países de menor desarrollo relativo del bloque , principalmente Paraguay y Uruguay, movilizando recursos por varios miles de millones de dólares y concentrándose en áreas como infraestructura, integración productiva, fortalecimiento institucional y cohesión social. En este sentido, el FOCEM constituye una de las experiencias más relevantes de redistribución intrarregional y cooperación financiera solidaria en el marco del regionalismo sudamericano (Berrettoni & Lucángeli, 2012; Botelho, 2013; Pinto, 2024).

banco contribuyen a actualizar el mandato institucional de FONPLATA a los requerimientos financieros y de desarrollo del siglo XXI. A su vez, representan el punto de partida para apuntalar un proceso de sofisticación de la gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y de política institucional internacional que comenzó a asentarse desde la segunda década del siglo XXI, pero que de ninguna forma rompen con la trayectoria institucional desplegada desde sus orígenes.

Efectuada esta enmienda y en el marco de sucesivos esfuerzos institucionales para imprimirle un salto cualitativo a la trayectoria institucional de FONPLATA, en 2022 se aprobó el Plan Estratégico Institucional (PEI) para regir los objetivos estratégicos del banco en el período 2022-2026 (FONPLATA, 2022). De acuerdo con este instrumento, que es receptivo de los cambios planteados a partir de la enmienda de 2018, se propone fundamentalmente actualizar el conjunto de instrumentos del banco, así como sus políticas operativas y financieras para adaptarse a las demandas y condiciones de cada uno de los países miembros (FONPLATA, 2022).

Según lo confirmado por Ignacio Asís, Especialista en Gestión de Cartera y Resultados de FONPLATA, el PEI implicó un viraje hacia un modelo más cercano con los clientes, reforzado tras la pandemia, e introdujo innovaciones en materia de descentralización y gobernanza (entrevista, 5 de agosto de 2025). Además, incorporó como novedad la profundización de la relación con las provincias a través de las estrategias país, tomando como referencia la experiencia previa de Brasil, donde este enfoque mostraba mejores resultados. Se deriva, por tanto, que el tono que marca la transformación del mandato institucional de FONPLATA es la actualización más que la modificación o la transformación abrupta. Todo ello contribuye a que los cambios que se producen en este banco se produzcan en un marco de estabilidad. Asís también confirmó que, una vez finalizado este PEI, está previsto elaborar un nuevo plan estratégico que dé continuidad a la senda de modernización institucional (entrevista, 5 de agosto de 2025).

Finalmente, en el año 2024 se produjo una última enmienda del Convenio Constitutivo de FONPLATA. Si bien este acontecimiento excede el recorte temporal de análisis propuesto en esta tesis, resulta pertinente mencionarlo por su relevancia para comprender la dinámica más reciente de la institución. A diferencia de la histórica trayectoria de estabilidad que caracterizó a FONPLATA, esta enmienda puede interpretarse como un movimiento más cercano a una transformación institucional, en tanto buscó ampliar las bases de membresía y proyectar al organismo hacia una mayor inserción en el sistema financiero internacional. La reforma reforzó la convocatoria para que nuevos miembros, ya fueran países u organismos

internacionales, pudieran incorporarse, con el objetivo de fortalecer la capacidad prestable y la estructura de capital del banco, así como perfeccionar su acceso a los mercados de capitales globales. Este propósito fue confirmado por Ignacio Asís quien subrayó la relevancia de la enmienda para ampliar el alcance operativo y financiero del organismo (entrevista, 5 de agosto de 2025).

En definitiva, la revisión histórica del mandato institucional de FONPLATA ofrece una serie de claves que coadyuvan a comprender la impronta de estabilidad que signa la trayectoria institucional de este banco. En primer lugar, se advirtió que desde su fundación hasta el presente, no se produjeron enmiendas al Convenio Constitutivo que acarrearan cambios profundos y rotundos en la naturaleza, objetivos y destinatarios del banco. Por el contrario, el espíritu de las enmiendas apuntó fundamentalmente a actualizar componentes específicos del diseño institucional del banco para adaptarlas a los requerimientos de sus miembros. Estas revisiones parciales contribuyeron a sofisticar la gestión corporativa, el ciclo de operaciones y la política institucional internacional del banco de manera leve y precisa, sin afectar su trayectoria institucional de estabilidad.

En suma, las reformas del mandato institucional de FONPLATA que fueron efectuadas de manera minuciosa evitaron el perecimiento del banco y lograron mantenerlo en su carril histórico de financiador de la Cuenca del Plata, adaptando y ajustando únicamente lo mínimo y necesario para mantener dicha función y para evitar el solapamiento con unidades semejantes. Solamente a partir de 2024, como se retomará en la sección de balance de este capítulo, se advierte una vocación de cierta proyección en algunas de sus áreas.

5.2 Gobernanza corporativa

La forma en la que fueron conducidas históricamente las operaciones y prácticas institucionales de FONPLATA, siempre circunscriptas a las áreas y objetivos delimitados por el Tratado de la Cuenca del Plata, abonó a la consolidación de una trayectoria institucional de estabilidad a lo largo del tiempo. Como se precisará a continuación, tanto su composición accionaria como su proceso de toma de decisiones obraron como pilares clave para apuntalar un modelo de gobernanza corporativa estable, sin grandes variaciones ni transformaciones sustanciales en el período de estudio abordado.

En lo que respecta específicamente a su **composición accionaria**, la invariabilidad de la **membresía** de FONPLATA durante más de cuarenta años sin dudas representa un indicador clave de la permanencia y estabilidad de este banco. Desde su fundación en 1974 hasta el

presente, no se produjeron ni incorporaciones ni retiros de miembros, siempre manteniendo inalterable la participación de los cinco países signatarios del Tratado de la Cuenca del Plata. Ni siquiera frente a coyunturas críticas como las recurrentes crisis de deuda o la pandemia de COVID-19, ni frente a los sucesivos ciclos de Regionalismos se efectuaron ingresos o defecciones. Como confirmó Ignacio Asís (entrevista, 5 de agosto de 2025), el único episodio en el que efectivamente se evaluó una eventual salida del banco fue el de Argentina en 2023, aunque finalmente no se concretó.

En ese año, en el marco de un proceso de reestructuración de sus vínculos con los organismos multilaterales de crédito, el entonces Ministro de Economía Sergio Massa manifestó la intención de que Argentina se retirara de FONPLATA para concentrar su capital accionario en CAF, con el argumento de que dicha institución ofrecía préstamos más alineados con la estrategia financiera del país. La propuesta incluía reorganizar el capital para optimizar el acceso al financiamiento multilateral y profundizar la integración económica y financiera a escala continental (Kanenguiser, 2023). La situación se agravó porque, al mismo tiempo, la candidatura argentina para presidir el banco, Gabriel Delgado, especialista y director en Brasil del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), no fue considerada, y la Presidencia Ejecutiva quedó en manos de la brasileña Luciana Botafogo. Desde la perspectiva del Ministerio de Economía argentino, este resultado reducía el margen político para sostener y acelerar la capitalización de FONPLATA. Sin embargo, la propuesta de Massa no prosperó y, con el cambio de gobierno en diciembre de 2023, las autoridades entrantes encabezadas por Javier Milei descartaron la idea de retirarse y ratificaron la permanencia del país en el organismo.

Este episodio muestra que, ya entrado el siglo XXI, los intereses nacionales de los Estados miembros mantienen un peso creciente frente a las metas de integración regional que históricamente orientaron a FONPLATA. Como señala Asís (entrevista, 5 de agosto de 2025), el eventual retiro argentino reflejó la tensión entre la lógica de continuidad institucional que ha caracterizado al banco desde sus orígenes y la búsqueda de “optimizar el fondeo” mediante instituciones con mayor proyección, como CAF. El caso ilustra, por un lado, cómo las decisiones de los países miembros pueden desafiar la estabilidad de la institución y, por otro, cómo la gobernanza de FONPLATA logró amortiguar esas presiones sin dar lugar a transformaciones estructurales profundas.

Desde sus orígenes, entre los cinco miembros de FONPLATA pueden apreciarse una serie de diferencias que se ponen de manifiesto en la **estructura de capital** del banco. Según el Artículo 5 del Convenio Constitutivo de 1974, se indicó que FONPLATA se constituiría

formalmente a partir de un fondo de 100 millones de dólares. Para alcanzar tal suma de manera progresiva, en una primera instancia, se propuso conformar un fondo inicial de 20 millones de dólares. Para ello, se previeron distintos tipos de aportes y plazos para dos grupos de países: por un lado, Argentina y Brasil contribuirían con 6,670,000 millones de dólares respectivamente en un período de tres años asumiendo así mayores costos y riesgos; y, por otro, Bolivia, Paraguay y Uruguay lo harían con 2,220,000 cada uno en el lapso de diez años (Artículo 7 del Convenio Constitutivo de FONPLATA, 1974).

Desde su establecimiento hasta la actualidad, la composición accionaria de FONPLATA replica la distinción interna entre los dos grupos de países aludidos. Así, por una parte, Argentina y Brasil aportan el 33,33% del capital, mientras que Bolivia, Paraguay y Uruguay lo hacen con el 11,11% respectivamente (Molinari & Patrucchi, 2020). Esta distribución de los aportes de capital se mantuvo inalterada desde los orígenes del banco hasta la actualidad, que para el año 2020 alcanzaba los montos indicados en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Estados Financieros de FONPLATA (2020)

	Capital Suscrito		Capital autorizado			%
País miembro	Efectivo $	Exigible $	Efectivo $	Exigible $	Total	Efectivo
Argentina	449,744	555,014	449,744	555,014	1,004,758	**33,33%**
Bolivia	149,904	184,991	149,904	184,991	334,895	**11,11%**
Brasil	449,744	555,014	449,744	555,014	1,004,758	**33,33%**
Paraguay	149,904	184,991	149,904	184,991	334,895	**11,11%**
Uruguay	149,904	184,991	149,904	184,991	334,895	**11,11%**
	1,349,200	**1,665,000**	**1,349,200**	**1,665,000**	**3,014,200**	**100,00%**

Fuente: FONPLATA 2020, p. 55

Como confirmó Ignacio Asís (entrevista, 5 de agosto de 2025), nunca existieron propuestas de modificar esta composición ni de alterar la participación relativa de los socios, lo que ha consolidado la estabilidad accionaria de la institución a lo largo de cinco décadas. A pesar de dichas diferencias, el mecanismo de equiparación entre socios se produce en el campo de la toma de decisiones, en donde cada país cuenta con un voto, como se precisará más adelante. De acuerdo con Asís (entrevista, 5 de agosto de 2025), esta regla ha sido fundamental para

sostener la percepción de equidad entre los miembros y evitar tensiones internas respecto de la asimetría de capital.

Durante prácticamente toda la trayectoria institucional del banco, los recursos que componen la estructura de capital, así como el incremento del patrimonio, provinieron casi de forma exclusiva de los aportes brindados por cada uno de los Estados miembros a través de los sucesivos procesos de capitalizaciones (FONPLATA, 2005). En específico, tanto del capital suscrito como del autorizado, los recursos recaen casi totalmente en el capital pagado (en un 90% aproximadamente), mientras que el exigible alcanza un 9% de dicha composición (Cuadro 10).

Desde su fundación hasta la actualidad, se produjeron tres reposiciones de capital: en 2013 por 1,15 billones de dólares (de los cuales 350 millones consistieron en capital pagado); en 2016 por 1,375 billones de dólares (de los cuales 550 millones fueron a capital pagado) (Humphrey, 2025; Molinari & Patrucchi, 2020; Artecona et al., 2019). El tercero y más significativo fue aprobado por la XXVIII Asamblea de Gobernadores en julio de 2025, que dispuso un aumento del capital suscripto por más de 3,484 millones de dólares, de los cuales 1,181 millones de dólares quedaron disponibles para la incorporación de nuevos miembros. Este incremento, más que duplicar el capital existente, le permite consolidar al banco una apuesta estratégica para ampliar de manera sostenida su capacidad de préstamo entre 2027 y 2036, reforzando su presencia en Sudamérica y su aporte al financiamiento del desarrollo y la integración regional (FONPLATA, 2025).

El proceso de capitalización de FONPLATA experimentó transformaciones significativas a partir de 2016, cuando obtuvo por primera vez en su historia una calificación crediticia de A2 por parte de Moody’s y A- por Standard & Poor’s (Molinari & Patrucchi, 2020). Este hito, junto con la evolución gradual de su mandato institucional, permitió al banco diversificar sus fuentes de financiamiento y marcó el inicio de su participación en los mercados de capitales internacionales. En 2019, FONPLATA realizó su primera emisión de bonos en el mercado suizo por un total de 150 millones de dólares a cinco años (Molinari & Patrucchi, 2019). Esta acción se replicó en 2023, 2024 y 2025 con la colocación de bonos sostenibles en diversos mercados internacionales, incluyendo emisiones en Japón, Suiza y Australia, bajo su Marco de Deuda Sostenible (Humphrey, 2025; FONPLATA, 2025). Si bien excede el recorte temporal de este estudio, resulta relevante señalar que en 2025 se destaca la emisión de su primer bono sostenible a 10 años, por 50 millones de dólares, con un cupón anual del 5,622%, colocado en mercados asiáticos, consolidando su presencia en los mercados de capitales globales y su compromiso con la sostenibilidad (Abbondanzieri, 2026).

Como mencionamos previamente, el proceso de toma decisiones es una dimensión particular de la gobernanza corporativa que consta de dos indicadores interdependientes: la estructura organizativa y los tipos y métodos de votaciones. En este ámbito, observamos que FONPLATA también desplegó una trayectoria institucional de estabilidad, sin grandes sobresaltos o cambios abruptos de preferencias y comportamientos. Las escasas reformas que se detectan en este campo son el resultado de procesos de actualización del diseño institucional en pos de responder a las demandas de los miembros en distintos períodos históricos, tal como se evidenció al respecto de las enmiendas del mandato institucional.

Durante la mayor parte de su trayectoria institucional, la **estructura organizativa** de FONPLATA fue más bien modesta y se conformó en torno a dos únicos órganos internos de funcionamiento dispuestos por el Capítulo VII del Convenio Constitutivo de 1974: una Asamblea de Gobernadores, conformada por un representante de cada país; y un Directorio Ejecutivo compuesto por cinco miembros nombrados por cada país. Al igual que lo observado en el caso de CAF, FONPLATA replica el diseño institucional inaugurado por la institución focal del CRFD, es decir el BM, adscribiendo a su coherencia operativa.

Las principales funciones de la Asamblea de Gobernadores incluyen la aprobación de las modificaciones del Convenio, de los reglamentos internos, del presupuesto anual, la incorporación o retiro de miembros y las relaciones con otros organismos. Las del Directorio Ejecutivo contemplan la conducción de las operaciones, es decir, la asignación de recursos financieros y técnicos, así como el cumplimiento de las decisiones de la Asamblea.

Solamente a partir de 2010, es decir, tras casi cuarenta años de funcionamiento, se materializó una primera modificación en la estructura organizativa del FONPLATA. Mediante la enmienda al Convenio Constitutivo sustanciada en tal año, se introdujo un cambio fundamental que con posterioridad reportaría importantes beneficios para la gestión y gobernanza corporativa del banco: la incorporación de la figura de la Presidencia Ejecutiva. La decisión de sumar a un rol que ejerza la representación legal del banco y su dirección operativa sin dudas demuestran la voluntad por imprimir una mayor sofisticación a la conducción de FONPLATA (Tobías & Case-Ruchala, 2024).

La primera designación para la nueva figura de la Presidencia Ejecutiva tuvo lugar en 2012, con la elección del uruguayo Juan Notaro, quien encabezó dos administraciones consecutivas (2012-2017 y 2017-2022). Su gestión estuvo marcada por un conjunto de transformaciones que fortalecieron la capacidad institucional de FONPLATA, entre ellas el robustecimiento de

la gestión financiera y la revisión del mandato que posteriormente habilitó la conversión del organismo en un banco de desarrollo (FONPLATA, 2022). De acuerdo con Tiscornia (2016), otros hitos destacados de su presidencia incluyen la identificación de un nicho estratégico de financiamiento para obras pequeñas y medianas; mejoras sustantivas en la eficiencia técnica y en los procesos de aprobación; el impulso a esquemas de cofinanciamiento y alianzas con otros bancos; y una mayor articulación con las prioridades de los países miembros, lo cual favoreció los procesos de negociación. Desde 2023, la Presidencia Ejecutiva está a cargo de la brasileña Luciana Botafogo, cuyo mandato se extenderá hasta 2028[17] .

En cuanto a **los métodos de votación,** la primera apreciación que sobresale es que a pesar de las diferencias accionarias, todos los países tienen derecho a un voto y las decisiones se aprueban con una mayoría de cuatro sobre cinco. La Asamblea y el Directorio toman decisiones por mayoría de cuatro quintos, se reúnen una vez al año y puede hacerlo de manera extraordinaria.

En el Convenio reformado de 2018 ya se prevén algunas disposiciones transitorias para modificar este método en caso de incorporación de nuevos miembros con capacidad de votar. Operativamente, esto se pone de manifiesto con la introducción de nuevas distinciones en la estructura de capital, donde cada acción representa un voto. De acuerdo con esta incorporación, se clasifican las acciones en tres tipos:

- Acciones A: deben representar por lo menos el 51% del capital total y se destinan únicamente a los cinco miembros FONPLATA.
- Acciones B: aún no se han emitido pero se reservan para el ingreso de posibles miembros ya sean países u organismos.
- Acciones C: Además de las acciones A, a cada fundador se le destina otra acción que constituye un voto adicional

La estrategia que subyace en esta complejización del sistema de votación es preparar el organismo para la incorporación de nuevos miembros. No obstante, más allá de su carácter

[17] Si bien este período excede el recorte temporal de la presente tesis, durante la presidencia de Botafogo se registraron varios hitos y desafíos relevantes: la expansión de las operaciones no soberanas, incluyendo la ejecución de cuatro nuevos proyectos exitosos que derivaron en la creación de un área especializada para este tipo de préstamos; la implementación y consolidación del MDS y la emisión de bonos sostenibles en mercados internacionales; y la profundización del vínculo con las provincias de los países miembros, siguiendo la estrategia de “países y provincias” inspirada inicialmente en Brasil. Asimismo, Botafogo enfrenta desafíos vinculados con la ampliación de la presencia regional del banco y la diversificación de las fuentes de fondeo, manteniendo estable la composición accionaria (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025).

preventivo, este rediseño institucional también demuestra un esfuerzo deliberado por equilibrar dos objetivos en apariencia contradictorios: por un lado, abrir el banco a una ampliación de su membresía y, por otro, asegurar que los fundadores mantengan el control decisorio. Este tipo de ajustes incrementales pone de manifiesto tanto la capacidad de adaptación del banco a un entorno regional e internacional en transformación, como también la persistencia de una lógica de continuidad institucional que busca blindar la posición de los países de la Cuenca del Plata frente a posibles cambios en la composición del organismo.

5.3 Ciclo de operaciones

Como se mencionó previamente, el inicio de las operaciones de FONPLATA se produjo en 1977, tres años después de su establecimiento formal y una vez que el Convenio Constitutivo fue ratificado en cada uno de los países miembros. El hecho de que el mandato institucional y la gobernanza corporativa del banco se hayan mantenido estables e inalterables frente a cambios abruptos de preferencias o comportamientos estatales tuvo un correlato directo en el ciclo operativo de la institución. En efecto, la estabilidad de FONPLATA se manifestó como un rasgo central de esta dimensión, dado que durante casi cuatro décadas se conservaron sin mayores alteraciones los tipos de proyectos financiados, los instrumentos financieros y técnicos empleados para su implementación, así como los destinatarios de dichas operaciones.

Este prolongado predominio de la continuidad refleja una trayectoria institucional marcada por la persistencia de rutinas y prácticas consolidadas, que reforzaron la previsibilidad de la acción del banco en un entorno regional caracterizado por la recurrentes cambios de ciclos políticos y económicos. Solamente a partir de 2018 comenzaron a visibilizarse los primeros indicios de reajuste en dicha trayectoria que abrieron un espacio propicio para la sofisticación y actualización de los instrumentos que acompañaron la evolución histórica de la institución. Estos cambios, aunque graduales, permiten analizar el tránsito de FONPLATA hacia un proceso de reconfiguración adaptativa, en el cual la introducción de innovaciones convive con la preservación de elementos fundacionales de su mandato.

En lo referido al **portfolio de operaciones**, el primer aspecto a destacar es la continuidad del compromiso de FONPLATA con el cumplimiento de su objetivo institucional principal. Tal como se expondrá más adelante, la meta de consolidarse como agente financiero para la integración física y el desarrollo económico y social de la Cuenca del Plata se refleja de manera consistente en la naturaleza de los programas y proyectos respaldados a lo largo de toda su trayectoria institucional (Ocampo y Titelman, 2009; Martins, 2005; Molinari &

Patrucchi, 2020). Incluso tras la modificación del objetivo y la naturaleza del banco en 2018, se preservó una coherencia sustantiva en los sectores financiados; lo que se observa no es un cambio de rumbo, sino una mayor sofisticación en la cartera y la identificación de un nicho operativo más definido, como se detallará posteriormente.

Desde sus comienzos, la cartera de proyectos de FONPLATA estuvo estructurada a partir de una serie de principios orientadores definidos en su Convenio Constitutivo de 1974, los cuales han acompañado y condicionado su accionar a lo largo de las décadas. Desde sus orígenes, el Artículo 12 estableció que la selección y gestión de los proyectos debía regirse por cuatro criterios fundamentales: primero, la factibilidad técnica y económica de las obras; segundo, su vinculación directa con el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, conforme a lo dispuesto en el Artículo 1 del Tratado de la Cuenca del Plata; tercero, la prioridad de participación para firmas consultoras de los países miembros del acuerdo; y cuarto, el requisito de que los proyectos surgieran a partir de la solicitud expresa de cada Estado miembro. Estos criterios no solo sirvieron para orientar la acción inmediata del banco, sino que también funcionaron como mecanismos de resguardo para preservar la centralidad de los países fundadores en la definición de prioridades, asegurando un equilibrio entre cooperación regional y soberanía nacional.

En sus primeros años de actividad, FONPLATA orientó su cartera hacia sectores capaces de cimentar la integración física entre los países miembros. En esta fase inicial se privilegió el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura en transporte, almacenamiento y conectividad intrarregional (Tobías & Case-Ruchala, 2024). Bajo la presidencia del boliviano Willy Vargas Vacaflor, el Directorio Ejecutivo aprobó las normas básicas de funcionamiento financiero y evaluó tres primeras solicitudes de préstamo presentadas por los países miembros (Greño Velasco, 1977). Los proyectos priorizados ilustran con claridad el énfasis territorial de esta etapa: Bolivia propuso el estudio de un plan ferroviario destinado a vincular el ferrocarril oriental de Santa Cruz de la Sierra con el occidental, habilitando así una conexión ferroviaria continua entre el Atlántico y el Pacífico; Paraguay solicitó financiamiento para construir un puente sobre el río Pilcomayo que integrara el Chaco con Argentina, facilitando la conexión entre Asunción, el noroeste argentino y el puerto de Antofagasta; y Uruguay presentó un proyecto para la construcción de un gasoducto que lo enlazara con la red argentina proveniente de Bolivia, ampliando su inserción en el sistema energético regional (Greño Velasco, 1977). En conjunto, estas primeras operaciones entreveran el papel de FONPLATA como un instrumento decisivo para la integración física y económica de la Cuenca del Plata, orientado a dinamizar el comercio, mejorar la movilidad y consolidar la interconexión regional.

Con el tiempo, dichas áreas se mantuvieron como ejes centrales de su accionar, aunque paulatinamente se incorporaron nuevas dimensiones vinculadas al desarrollo socioeconómico, entre ellas agricultura, industria, exportaciones y recursos hídricos, que pasaron a ocupar un lugar creciente dentro del portfolio de operaciones (Ocampo y Titelman, 2009). Esta diversificación, sin embargo, no implicó un abandono del objetivo fundacional, sino más bien una ampliación de los instrumentos para sostener la integración y el desarrollo de la región, adaptando las operaciones del banco a las transformaciones de las agendas nacionales y regionales (Cuadro 11).

Cuadro 11. Sectores financiados por FONPLATA

Infraestructura	Desarrollo Económico-Productivo	Desarrollo Socio-Ambiental
1. Transporte y logística	5. Producción	9. Salud/Educación (inversión en Capital Humano)
2. Energía	6. Servicios Financieros	10. Medio Ambiente (mitigación y adaptación ambiental
3. Telecomunicaciones	7. Servicios no financieros (Turismo y otros)	11. Agua y Saneamiento
4. Vivienda y Desarrollo Urbano	8. Gobernabilidad	

Fuente: FONPLATA, 2019, p.18

Desde 2018, tras el cambio de naturaleza del organismo, FONPLATA ha profundizado un proceso de sofisticación institucional orientado a consolidarse como un agente técnico y financiero especializado en nichos temáticos estratégicos. Este refinamiento progresivo refleja una transformación gradual y una búsqueda explícita de especialización dentro de su esquema operativo, en línea con la necesidad de adaptación a nuevas demandas regionales (Ruiz & Braga, 2024; FONPLATA, 2021). En este marco, el banco delimitó su cartera hacia proyectos de pequeña y mediana escala en zonas vulnerables y regiones fronterizas, especialmente en áreas rurales, procesos de urbanización y territorios donde otros bancos de desarrollo tienen menor presencia, consolidando así su rol complementario en el ecosistema regional de financiamiento. Algunas entrevistas realizadas confirman que efectivamente FONPLATA concentra operaciones por debajo de los 40 millones de dólares, con fuerte presencia territorial y capacidad de impacto local (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025; Brenda Pietraccone, entrevista, 19 de septiembre de 2025).

Este posicionamiento estratégico se consolidó durante la presidencia de Juan Notaro, quien identificó tempranamente un segmento de mercado conformado por proyectos pequeños y medianos donde los demás bancos multilaterales tienen menor actividad, lo que abrió un espacio programático significativo y permitió expandir de forma sostenida el volumen de operaciones. Entre 2012 y 2016, el banco aprobó más financiamiento que en los treinta y cinco años anteriores, lo que impulsó la necesidad de nuevas fuentes de apalancamiento, incluyendo financiamiento con otras instituciones financieras y la futura emisión de bonos, incluso en los mercados de los países miembros (Tiscornia, 2016). Esta estrategia se articuló con una cartera centrada en la integración física, el desarrollo inclusivo de ciudades pequeñas y medianas en áreas de frontera y la reducción de disparidades socioeconómicas, privilegiando proyectos que generaran sinergias con bancos de desarrollo nacionales y otras agencias multilaterales para fortalecer la inserción subregional y global de los países miembros (Notaro, 2021).

En continuidad con este proceso de especialización y fortalecimiento institucional, a partir de 2020 FONPLATA avanzó en una agenda explícita de modernización orientada a actualizar sus prácticas internas y adecuarlas a las dinámicas contemporáneas del financiamiento para el desarrollo. En esta etapa, caracterizada como un proceso de “modernización institucional y de crecimiento económico del organismo” (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025), el banco emprendió una revisión integral de sus procedimientos de gestión de proyectos a fin de alinearse con las tendencias globales, particularmente aquellas derivadas de la Agenda 2030 (Abbondanzieri, 2025). La aprobación del Marco de Deuda Sostenible en 2022 profundizó esta orientación, otorgando centralidad creciente a las áreas vinculadas con los ODS. Bajo este nuevo enfoque, las dimensiones ambientales y sociales adquirieron un peso más significativo dentro del portfolio del banco, adaptando progresivamente sus prioridades sectoriales con agendas globales de desarrollo.

Esta redefinición tuvo un impacto directo en los mecanismos de monitoreo y reporte de las operaciones, que comenzaron a realizarse conforme a los lineamientos de la Agenda 2030. Con ello, FONPLATA buscó tanto visibilizar su accionar en la esfera internacional como compartir un lenguaje común con otras instituciones del CRFD (Abbondanzieri, 2025). En este contexto, se implementaron metodologías más sofisticadas de planificación, evaluación y seguimiento, capaces de identificar la contribución primaria o secundaria de cada operación a los ODS y de elevar los estándares de reporte. Dichos estándares se plasmaron en la adopción de cinco nuevos criterios que complementaron los ya existentes: eficiencia institucional, especialización funcional, complementariedad estratégica, focalización en el

valor para los países miembros, solidez financiera y crecimiento de la capacidad de préstamos (FONPLATA, 2021).

En lo que respecta específicamente a los **destinatarios** del portfolio de proyectos, desde sus inicios hasta la actualidad FONPLATA mantuvo inalterada su disposición de prestar únicamente a los cinco Estados miembros. A pesar de dicha continuidad, sí puede trazarse una leve modificación entre los Convenios de 1974 y de 2018 con respecto a la prioridad otorgada a los beneficiarios de acuerdo con lo establecido por el Artículo 13 (Cuadro 12):

Cuadro 12. Transformación de beneficiarios de FONPLATA

	Convenio 1974	Convenio 2018
Artículo 13	Se tendrá en cuenta para la aprobación del financiamiento de estudios de prefactibilidad, factibilidad, diseño final y obras, una **distribución geográfica armónica** entre los Países Miembros, considerando **con preferencia a Bolivia, Paraguay y Uruguay.**	Para la aprobación de financiamientos se tendrán especialmente en cuenta los estudios, programas y proyectos que generen **alto impacto en el desarrollo económico y social y en la integración** de los países miembros, y que además contribuyan a reducir las asimetrías socio-económicas, así como a complementar y producir sinergias con los esfuerzos de otras instituciones y agencias de desarrollo nacionales e internacionales.

Fuente. Elaboración propia en base a Convenio 1974, 2018.

Las principales diferencias entre ambos Convenios Constitutivos pueden apreciarse en dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, desaparece la mención explícita a Bolivia, Paraguay y Uruguay como socios prioritarios. Esta disposición, que figuraba en el texto de 1974, fue sustituida por una fórmula más abierta e inclusiva en el Convenio de 2018 que convoca a todos los países miembros, sin establecer jerarquías, a articular esfuerzos conjuntos en función de los objetivos estratégicos del banco. En segundo lugar, se produce un desplazamiento significativo en el principio rector de la acción institucional. Si el Convenio original ponía el acento en la “distribución geográfica armónica” de los recursos, el nuevo texto prioriza la generación de “alto impacto en el desarrollo económico y social y en la integración” de los Estados miembros. Esta transformación normativa refleja el paso de una lógica centrada en el equilibrio territorial a un enfoque orientado al resultado y a la maximización de los efectos transformadores en la región, permitiendo al banco compatibilizar la atención equitativa a todos sus socios con la necesidad de ampliar oportunidades de negocio, diversificar riesgos y acompañar su propia evolución operativa con una mejor eficiencia institucional.

Para 2020, los cinco Estados miembros habían accedido a operaciones, acumulando un total histórico de 165 aprobaciones por un monto global de 3,711,932,737 dólares (FONPLATA, 2023). En términos agregados, Argentina concentró la mayor parte de las operaciones con 55 aprobaciones, seguida por Bolivia con 33 y Paraguay con 29. Esta dinámica se mantuvo hasta 2022, cuando Brasil pasó a ocupar el primer lugar como receptor de operaciones, lo que marcó una transformación en los patrones de distribución territorial de los recursos del banco (Cuadro 13).

Cuadro 13. Cantidad y monto de operaciones aprobadas de FONPLATA en dólares (1978-2020)

Año/País	1978-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020	Total
ARG	$ -	$ 16.300.000 (2)	$ 77.758.287 (8)	$179.185.000 (8)	$882.287.153 (37)	$1.155.530.440 (55)
BOL	$ 585.000 (1)	$67.334.500 (10)	$49.235.708 (6)	$40.000.000 (1)	$500.077.455 (15)	$657.232.663 (33)
BRA	$ -	$-	$37.143.000 (4)	$189.819.348 (11)	$425.927.360 (12)	$652.889.708 (27)
PY	$3.675.000 (2)	$50.000.000 (5)	$77.157.873 (7)	$39.251.900 (4)	$597.822.001 (11)	$767.906.774 (29)
UY	$-	$7.534.170 (3)	$48.803.982 (7)	$30.000.000 (1)	$392.035.000 (10)	$478.373.152 (21)
Total	$4.260.000 (3)	$141.168.670 (20)	$290.098.850 (32)	$478.256.248 (25)	$2.798.148.969 (85)	$3.711.932.737 (165)

Fuente: elaboración propia en base a FONPLATA (2023).

Estos datos fueron corroborados con Ignacio Asís (entrevista, 5 de agosto de 2025), quien subrayó que dicha redistribución no responde únicamente a factores coyunturales, sino a una estrategia deliberada de focalización de proyectos y a la creciente centralidad de Brasil en la agenda operativa de la institución. De este modo, el análisis evidencia cómo la trayectoria de FONPLATA, inicialmente marcada por la concentración de recursos en los países más pequeños del bloque, se reconfiguró hacia un patrón de mayor diversificación y protagonismo relativo de las economías de mayor escala (Cuadro 13).

La evolución histórica de los **instrumentos financieros y técnicos** de FONPLATA también constituye un indicador clave para comprender su trayectoria institucional y la especificidad

de un banco de desarrollo de tamaño reducido y de membresía acotada. Las decisiones que guiaron el diseño y despliegue de estos recursos reflejan la estrategia de una institución con limitaciones de capital, pero orientada a garantizar la continuidad de sus operaciones.

En términos generales, los instrumentos del banco abarcaron recursos técnicos, financieros y no financieros, entre ellos fianzas y avales, cuya configuración respondió tanto a las restricciones estructurales de FONPLATA como a la orientación de su mandato fundacional. La elección y aplicación de estos instrumentos se alineó, además, con el indicador de coherencia del CRFD asociado al “arraigo en el mercado”, en la medida en que privilegiaron mecanismos capaces de insertar las operaciones del banco en prácticas financieras ampliamente reconocidas y estandarizadas. En el caso de las fianzas, el fiador asume la obligación de responder por los compromisos contraídos por el tomador del préstamo, reproduciendo esquemas propios del financiamiento comercial; su objeto coincide con el de los contratos de crédito celebrados por FONPLATA y su eficacia queda supeditada a la validez de la obligación principal. Los avales, por su parte, fueron concebidos bajo los mismos principios definidos en los tratados internacionales (Martins, 2005), reforzando la convergencia del banco con instrumentos jurídicos de aceptación general en los mercados. En conjunto, estas herramientas muestran cómo la institución buscó dotar de previsibilidad, credibilidad y continuidad a sus operaciones, consolidando su inserción en un entorno financiero que exigía marcos normativos claros y compatibles con estándares internacionales.

En este marco, la configuración inicial de los instrumentos del banco se organizó en torno a dos frentes complementarios. Por un lado, la asistencia técnica se posicionó como un instrumento central, consolidándose como el mecanismo privilegiado para acompañar la formulación, preparación y ejecución de proyectos. Por otro lado, FONPLATA ofreció préstamos financieros de escala relativamente limitada, orientados principalmente a estudios de factibilidad y a obras de infraestructura vinculadas con la integración física regional. Este diseño institucional refuerza la caracterización del banco como una entidad de nicho, cuya fortaleza no residía en la magnitud de sus recursos, sino en su capacidad para orientar operaciones estratégicas y respaldar iniciativas que, por su especificidad o tamaño, tendían a quedar relegadas en la cartera de bancos de desarrollo de mayor escala.

Las operaciones de asistencia técnica, fundamentales para sostener el portfolio de FONPLATA desde sus orígenes, constituyen un elemento central en la trayectoria institucional de estabilidad del banco. En una organización caracterizada por una estructura de capital modesta y por destinar buena parte de sus recursos a estudios de preinversión y factibilidad, el componente técnico adquiere un peso decisivo. En este contexto, las

capacidades técnicas y el conocimiento especializado no sólo complementan los recursos financieros disponibles, sino que amplían su impacto, configurando una ventaja comparativa frente a otros actores del financiamiento para el desarrollo.

En términos concretos, los instrumentos técnicos se orientaron a proyectos de cooperación técnica y a la provisión de asesorías y capacitaciones, canalizadas a través de consultores individuales, firmas consultoras, universidades, institutos especializados, centros de investigación científica y tecnológica, así como también mediante instituciones internacionales, regionales o nacionales, tanto públicas como privadas. Esta diversidad de actores refleja una estrategia de articulación que buscaba no solamente aportar asistencia puntual, sino también generar redes de conocimiento que fortalecieran las capacidades locales de los países miembros. Desde sus comienzos, acercamiento a las esferas locales forma parte de una estrategia sostenida del banco orientada a mantener presencia directa en el territorio y a convertir esa cercanía en un activo estratégico y diferencial, capaz de generar adicionalidad en sus operaciones (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025).

Las áreas cubiertas por estas operaciones de cooperación técnica abarcaron tanto proyectos específicos de previabilidad, viabilidad y diseño final; así como generales sobre estudios básicos, preliminares o de transferencia de tecnología, además de iniciativas vinculadas con el fortalecimiento institucional y la movilización de recursos internos y externos (Wegner, 2018; Martins, 2005). Asimismo, dichas operaciones se estructuran en tres modalidades: operaciones de recuperación contingente, operaciones no reembolsables y operaciones no reembolsables IIRSA (Cuadro 14).

Cuadro 14. Cantidad y monto de cooperaciones técnicas de FONPLATA (1990-2020)

	Total aprobado (miles de USD)	Cantidad de operaciones
Operaciones de recuperación contingente	$4.472,3	14
Operaciones no reembolsables	$5.102	46
Operaciones no reembolsables IIRSA	$2.461,2	6
TOTAL	**$12.035.500**	**66**

Fuente: Elaboración propia en base a FONPLATA (2020).

Cada una de estas modalidades responde a lógicas diferenciadas de riesgo, reembolso y asociatividad, lo cual refleja la búsqueda del banco por adaptar sus instrumentos a las diversas necesidades de los países miembros y a las demandas del contexto regional.

A lo largo del período analizado, las operaciones técnicas de recuperación contingente se concentraron principalmente en estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental, en diseños finales de ingeniería vinculados con infraestructura vial, ferroviaria y portuaria, así como en proyectos orientados al aprovechamiento y gestión de recursos hídricos y en programas de sanidad animal y control epidemiológico en los países miembros. Por su parte, las operaciones no reembolsables abarcaron un espectro más amplio de áreas estratégicas, incluyendo gestión y planificación de la Hidrovía Paraguay–Paraná, fortalecimiento institucional sectorial y gubernamental, desarrollo productivo y agropecuario, estudios logísticos e infraestructura para acceso a mercados, innovación y emprendimiento, relevamientos estadísticos y encuestas nacionales, además de intervenciones en gestión de riesgos, ayuda humanitaria y respuestas frente a emergencias, particularmente durante la pandemia de COVID-19. Finalmente, las operaciones no reembolsables vinculadas a IIRSA se orientaron de manera consistente al apoyo técnico y financiero para la implementación, difusión y coordinación de la iniciativa, acompañando actividades de articulación regional y fortalecimiento de esta agenda de integración física (FONPLATA, 2020).

En lo que concierne al segundo frente mencionado, relativo a la tipología de los recursos financieros, se observa una marcada prevalencia de préstamos de tamaño reducido, cuyo promedio histórico ronda los 40 millones de dólares (Tobías & Case-Ruchala, 2024, Notaro, 2021). Estos préstamos se conceden en condiciones favorables de preinversión e inversión (Wegner, 2018) y requieren, como condición necesaria para su aprobación, la existencia de una contraparte local. Este requisito no solo garantiza la corresponsabilidad de los Estados receptores, sino que también refuerza la lógica de apropiación nacional en la implementación de los proyectos, un rasgo central para la sostenibilidad de sus resultados.

Dado su volumen limitado, el banco también ha recurrido de manera sistemática a esquemas de cofinanciamiento, lo cual le permite complementar sus recursos propios y ampliar el impacto de sus operaciones (Martins, 2005). En este sentido, el cofinanciamiento no debe entenderse únicamente como una estrategia financiera, sino también como un mecanismo de inserción dentro del CRFD, al favorecer la cooperación con otros bancos regionales y multilaterales. De este modo, los préstamos de FONPLATA, aunque modestos en tamaño, adquieren una relevancia cualitativa al articularse con redes más amplias de financiamiento y cooperación internacional.
En la actualidad, los préstamos de Fonplata se dividen en siete tipos (Cuadro 15):

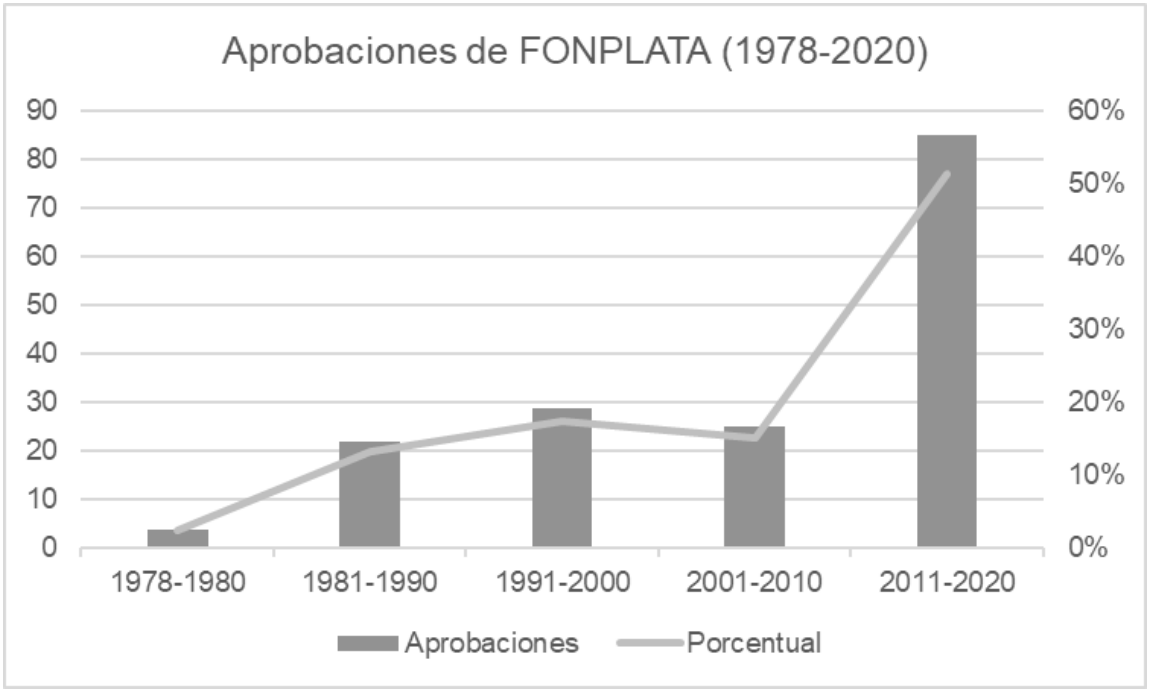
Cuadro 15. Tipos de préstamos de FONPLATA

Tipos	Descripción
Proyectos específicos de inversión	Financiamiento tradicional a proyectos específicos en los que las inversiones se encuentran identificadas; ya sea para la construcción de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios; a ser ejecutadas en un plazo establecido.
Programa global de obras múltiples	Financiamiento a dos o más obras similares en un plazo de tiempo, independientes entre sí, que se van identificando e integrando al programa durante el plazo convenido de ejecución.
Línea de crédito condicional para proyectos	Instrumento programático para financiar proyectos de desarrollo de características similares para instituciones con sólidas capacidades en implementación de proyectos.
Programa para el financiamiento proporcional de inversiones	Financiamiento parcial de apoyo a un programa de inversiones anual, en un sector o subsector acordado, durante un plazo definido.
Programa en función de resultados (desde 2019)	Financiamiento a proyectos cuyos desembolsos están sujetos al cumplimiento del objetivo principal, luego de la verificación de una matriz de indicadores de resultados esperados (intermedios y finales).
Financiamiento en etapas sucesivas a ser alcanzadas por el prestatario	Instrumento que acompaña la evolución de la programación de las inversiones a ser apoyadas.
Recursos expeditos para atender emergencias	A solicitud de los países miembros se podrá incorporar, en los préstamos de inversión, la posibilidad de reasignar un porcentaje del financiamiento establecido en la Normas Generales del Contrato de Préstamo a la atención de necesidades urgentes derivadas de situaciones de emergencia.

Fuente: elaboración propia en base a sitio oficial de FONPLATA. Consultado el 5 de julio de 2025

Como fue referido previamente, FONPLATA inició sus operaciones en 1977, poco después de la entrada en vigor de su Convenio Constitutivo. Desde fines de la década de 1970 comenzó a instrumentar operaciones en países de la Cuenca, con presencia temprana en Paraguay, Bolivia y Uruguay. A lo largo de las décadas siguientes se observa un incremento sostenido en el número y volumen de aprobaciones de préstamos alcanzando a todos los socios de la institución en distintas áreas, tendencia que puede apreciarse en las series financieras y cuadros de actividad emitidos por la propia institución (Gráfico 5).

Gráfico 5. Total de aprobaciones de FONPLATA 1978-2020



Fuente: elaboración propia en base a FONPLATA (2023).

La trayectoria institucional de FONPLATA en el desarrollo de instrumentos financieros y técnicos evidencia un proceso de ajustes graduales que, lejos de representar rupturas, consolidó una trayectoria de estabilidad en la que las innovaciones operativas se integraron de manera incremental sin desdibujar su mandato fundacional. Un hito significativo se produjo en 2014 con la obtención de un préstamo de 75 millones de dólares de parte de CAF, destinado a fortalecer institucionalmente al banco, ampliar su cartera de crédito y financiar proyectos de infraestructura, así como iniciativas de desarrollo social y productivo (Ruiz & Braga, 2024). Esta operación constituyó un respaldo estratégico que permitió consolidar la capacidad de implementación y diversificación de proyectos, reforzando la posición del banco en el sistema subregional de financiamiento para el desarrollo.

Los resultados operativos de 2015 permiten apreciar con mayor claridad los efectos concretos del fortalecimiento institucional derivado del préstamo de CAF. Ese año, FONPLATA alcanzó niveles de desempeño por encima de sus proyecciones, aprobando cerca de 280 millones de dólares en diez operaciones, lo que representó un incremento significativo respecto de 2014 (FONPLATA, 2016). La composición de la cartera, integrada mayoritariamente por proyectos de infraestructura física, iniciativas de integración fronteriza y programas de desarrollo socioeconómico en áreas vulnerables, reflejó el perfil de nicho que caracteriza al banco y su capacidad para canalizar recursos hacia intervenciones de impacto territorial donde otros organismos multilaterales enfrentan mayores limitaciones. Tal como señaló el entonces

presidente ejecutivo, Juan Notaro, esta expansión operacional se apoyó en una estrategia orientada a mejorar la implementación de los instrumentos financieros y no financieros del banco, privilegiando acciones de inclusión social, conectividad y apoyo productivo (FONPLATA, 2016).

A partir de 2018, FONPLATA incorporó de manera gradual una serie de mejoras que profundizaron la sofisticación de sus instrumentos, sin alterar la continuidad de su trayectoria institucional ni la naturaleza y el nicho de sus operaciones. Con tal tenor, en 2019 incorporó una línea de financiamiento sin garantía soberana, materializada en 2020 a través de un crédito al Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), por 36,000 dólares, con plazo de cinco años, dos años de gracia y vencimientos semestrales. Esta línea refleja la intención del banco de ampliar su perfil de riesgo, diversificar sus fuentes de financiamiento y generar experiencias piloto replicables en otros contextos regionales, actualizando sus instrumentos a la par de las transformaciones globales en el CRFD. Simultáneamente, en 2019 inauguró la línea de préstamo basada en resultados, con el proyecto de agua y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires como caso testigo (Tobías & Case-Ruchala, 2024). Esta modalidad introduce mecanismos de incentivos vinculados a resultados concretos y da cuenta de la capacidad del banco para adaptar sus instrumentos a modelos contemporáneos de gestión por desempeño y sostenibilidad.

Otro hito en esta trayectoria se produjo a partir de 2020, cuando FONPLATA inició una participación incipiente en los mercados internacionales de capital. Esta incorporación no solo amplió su capacidad de financiamiento, sino que también fortaleció su articulación con prácticas más sofisticadas adoptadas por otros bancos de desarrollo regionales, contribuyendo así a un proceso sostenido de modernización institucional. A raíz de ello, FONPLATA implementó líneas de reactivación económica y financiamiento verde, alineadas con la aprobación del Marco de Deuda Sostenible (MDS) en 2021 y con los lineamientos de la Agenda 2030, así como con las recomendaciones de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales. Estas iniciativas permitieron la creación de instrumentos de deuda sostenible con componentes social, verde y de sostenibilidad, fortaleciendo la posición de FONPLATA como interlocutor válido ante los actores del CRFD y consolidando su proyección hacia prácticas de financiamiento más responsables y estratégicamente alineadas.

En este mismo contexto, en 2023 incorporó la línea de financiamiento a los temas de género y juventud, acompañada de un Plan de Acción con objetivos, metas y lineamientos estratégicos (FONPLATA, 2023). Este instrumento ofrece condiciones financieras más favorables a proyectos que promueven equidad de género y oportunidades para jóvenes,

evidenciando la búsqueda de creciente sofisticación del banco y una mayor atención hacia sectores estratégicos del desarrollo social y productivo. En conjunto, estas iniciativas muestran cómo FONPLATA ha logrado combinar continuidad institucional con innovación gradual, diversificando su portfolio de instrumentos técnicos y financieros sin perder la coherencia con su mandato fundacional y fortaleciendo su papel en la integración y el desarrollo económico y social de la Cuenca del Plata.

5.4 Política institucional internacional

El análisis de la trayectoria institucional de FONPLATA desde la perspectiva de su política institucional internacional ofrece un indicador sólido de la estabilidad que caracterizó su evolución, en consonancia con los procesos examinados en los apartados anteriores. A lo largo de más de cinco décadas, no se registran alteraciones sustantivas o persistentes que hayan modificado de manera profunda las pautas de interacción entre los Estados miembros ni las modalidades de relacionamiento con actores afines del sistema internacional. Por el contrario, las decisiones, alianzas y prácticas externas del banco se han estructurado sobre una lógica incremental, marcada por la continuidad institucional, la coherencia operativa y la persistencia de sus principios fundacionales. Esta estabilidad se expresa tanto en la forma en que el banco ha gestionado su participación en espacios regionales como en su prudente inserción en iniciativas multilaterales, donde mantuvo un perfil técnico y acotado, coherente con su naturaleza de banco de nicho.

No obstante, este patrón de estabilidad comenzó a incorporar matices a partir de 2020, cuando se profundizó la formalización de las relaciones entre los Estados miembros y se consolidó una red más amplia y estratégica de vinculación con actores del CRFD, tanto sudamericanos como extrarregionales. Este proceso incluyó una mayor participación en espacios de diálogo multilaterales, la ampliación de alianzas operativas y el fortalecimiento de canales institucionales para el intercambio de información y buenas prácticas. Estas innovaciones no implicaron un quiebre con la tradición institucional del banco; más bien, reflejan una sofisticación gradual de su mandato y de su gobernanza corporativa, que le ha permitido adaptarse a nuevas exigencias del entorno internacional incluyendo dinámicas financieras más complejas y crecientes expectativas de coordinación regional sin comprometer su coherencia ni alterar los rasgos centrales de su trayectoria histórica.

Asimismo, el fortalecimiento de las relaciones internas y externas en el ámbito de la política institucional internacional tuvo efectos concretos sobre el ciclo de operaciones del banco, particularmente en la calidad técnica de los proyectos y en la expansión de oportunidades de

cofinanciamiento. La consolidación de alianzas estratégicas y la coordinación con otros bancos regionales y multilaterales facilitaron el acceso a estándares internacionales, metodologías compartidas y mecanismos de gestión más robustos, mientras que la formalización de nuevos canales de cooperación amplió la capacidad del banco para acompañar iniciativas complejas y multidimensionales. De este modo, la política internacional institucional de FONPLATA, operacionalizada a través de sus estrategias de institucionalización y de coordinación, no sólo contribuyó a su posicionamiento dentro del CRFD, sino que también generó capacidades internas que retroalimentaron su eficiencia operativa en un marco de estabilidad.

Por un lado, la **estrategia de institucionalización**, entendida como la estructuración, formalización y consolidación de las relaciones oficiales entre los cinco Estados miembros, se mantuvo prácticamente inalterada a lo largo de toda la historia de FONPLATA, sin registrar hitos disruptivos ni modificaciones sustantivas en su arquitectura básica. Esta continuidad se expresa en la estabilidad de sus órganos de gobernanza, en la persistencia de los mecanismos de toma de decisiones y en la ausencia tanto de ampliaciones como de defecciones en su composición, un rasgo poco frecuente entre las instituciones de este tipo. A ello se suma la preservación de un marco jurídico relativamente compacto y estable, cuya densidad normativa aumentó de manera incremental mediante ajustes procedimentales y actualizaciones puntuales, sin alterar la estructura fundacional del banco. En conjunto, estos elementos reforzaron la coherencia interna de la institución y contribuyeron a construir un entorno en el que las interacciones entre los Estados miembros pudieron desarrollarse sobre reglas claras y expectativas compartidas.

Desde sus orígenes, la gestión ejecutiva del banco se localizó en Bolivia, primero en Sucre, tal como lo establecía el Convenio Constitutivo de 1974, y posteriormente en Santa Cruz de la Sierra a partir de 1995. El traslado fue adoptado por resolución del CIC de la Cuenca del Plata y ratificado formalmente en 2002, enmarcándose en una lógica de adecuación operativa que buscaba optimizar la capacidad administrativa del banco frente a una institucionalidad cada vez más demandante. La decisión respondió a criterios de eficiencia logística, disponibilidad de infraestructura y mejor conectividad regional, con el fin de situar la Secretaría Ejecutiva en un entorno urbano con mayor dinamismo económico y proyección internacional.

El traslado implicó el cierre gradual de la oficina de Sucre, que preservó su estatus de sede legal según el marco constitutivo, pero perdió centralidad en la conducción operativa. Esta transición se consolidó en 2017 con la inauguración de las nuevas oficinas en Santa Cruz de

la Sierra, un hito que reafirmó la vocación del banco por anclar su presencia en un polo logístico y financiero más integrado a los flujos regionales. La redefinición progresiva de la localización ejecutiva no significó una transformación disruptiva, sino un proceso acumulativo que acompañó la expansión de la cartera, la creciente profesionalización de la gestión y la necesidad de fortalecer la coordinación cotidiana entre los Estados miembros. En este sentido, el reacomodamiento territorial evidencia cómo FONPLATA, aún en un marco de estabilidad estructural, incorporó ajustes graduales orientados a optimizar su desempeño y a reforzar su inserción dentro del sistema sudamericano de cooperación financiera.

Transcurrieron más de cuarenta años desde la fundación de FONPLATA hasta que, en 2017, el banco inició la expansión de su red de oficinas operativas y de enlace en las capitales de los países miembros. La apertura de la primera oficina fuera de Bolivia, ubicada en Buenos Aires, marcó un punto de inflexión dentro de un proceso de institucionalización. Posteriormente, el acuerdo celebrado en 2018 permitió ampliar su alcance jurídico-institucional, dotándolo de mayores atribuciones para la coordinación técnica, el seguimiento de operaciones y la interacción cotidiana con los organismos nacionales responsables de los proyectos. Esta ampliación no sólo respondió a un aumento del volumen operativo en Argentina, sino que reflejó la necesidad de contar con capacidades descentralizadas que acompañarán la creciente complejidad técnica y administrativa de la cartera (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025).

La segunda oficina se estableció en Montevideo en 2019, en proximidad al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esta localización estratégica no fue meramente logística, sino que respondió a la centralidad que adquirieron los proyectos de infraestructura vial, transporte, agua y saneamiento en Uruguay. La instalación de la oficina en un nodo institucional directamente vinculado con la ejecución de proyectos evidencia la intención de FONPLATA de reforzar los mecanismos de articulación intergubernamental y de mejorar la eficiencia en la implementación y supervisión de sus operaciones. El despliegue de estas oficinas refleja un proceso más amplio de fortalecimiento institucional y territorial que, sin desafiar la estructura estable y de nicho del banco, incrementa su capacidad para responder de manera más cercana, coordinada y técnica a las demandas de los países miembros.

La oficina de enlace en Asunción en Paraguay se inauguró en agosto de 2023, marcando un paso relevante en la estrategia de fortalecimiento territorial de FONPLATA. En esa ocasión, su presidenta, Luciana Botafogo, subrayó que la apertura de esta sede busca consolidar la presencia del banco en el país y garantizar que las demandas nacionales sean atendidas de manera oportuna y acorde con sus necesidades específicas (Infobae, 2023). Un año más

tarde, en 2024, se inauguró la oficina en Brasilia, completando la red de representaciones oficiales en todos los Estados miembros. El acto de apertura reunió a autoridades del gobierno brasileño y a representantes de organismos internacionales, reflejando el reconocimiento del rol creciente de FONPLATA en el entramado regional de financiamiento para el desarrollo.

Asimismo, en agosto de 2024 se estableció una oficina de enlace en La Paz en Bolivia, lo que reforzó la proximidad del banco con las autoridades nacionales y los equipos responsables de la ejecución de proyectos. Según destacó la Vicepresidenta de Operaciones y Países, Eliana Dam, esta apertura se enmarca en una tradición institucional orientada a mantener una relación estrecha y continua con las contrapartes nacionales. La presencia directa en la sede de gobierno boliviana no solo facilita la interlocución cotidiana, sino que también mejora la coordinación técnica y administrativa, contribuyendo a una gestión más eficiente de los proyectos y a un mayor impacto en el desarrollo del país (FONPLATA, 2024).

La apertura progresiva de estas sedes no solo amplió la presencia territorial del banco, sino que también respondió a una estrategia deliberada de fortalecimiento institucional y proximidad con los actores gubernamentales responsables de las operaciones. La instalación de estas oficinas permitió profundizar los canales de coordinación, agilizar la interlocución técnica y mejorar el seguimiento de los proyectos financiados, reforzando así la inserción funcional del banco en la Cuenca del Plata. Con la incorporación de Brasil a esta red, se cerró un ciclo de expansión operativa que consolidó la presencia institucional de FONPLATA en todos los Estados miembros, sin alterar la estabilidad estructural de su mandato ni la lógica incremental que caracterizó su trayectoria histórica.

La posible incorporación de nuevos miembros, habilitada por la reforma del Convenio Constitutivo aprobada en 2024, introduce una dimensión prospectiva en esta estrategia. De materializarse una ampliación de la membresía, el banco podría enfrentar la necesidad de establecer nuevas oficinas o representaciones para garantizar una atención efectiva y un diálogo permanente con los nuevos actores. Este escenario ya fue contemplado en la reforma, que añadió un artículo específico facultando a FONPLATA a crear agencias, oficinas o representaciones tanto en países miembros como en terceros Estados. Esta previsión normativa refleja una estrategia institucional anticipatoria, orientada a dotar al banco de flexibilidad operativa y capacidad adaptativa frente a futuras expansiones, preservando al mismo tiempo la coherencia de su arquitectura institucional y la continuidad de su trayectoria evolutiva.

La otra dimensión de la política institucional internacional, es decir, la **estrategia de coordinación**, también refleja de manera cabal la trayectoria institucional de estabilidad que caracteriza a FONPLATA. Desde sus primeras décadas, el banco desarrolló una política de vinculación externa orientada a articular esfuerzos con actores afines del CRFD manteniendo siempre una lógica gradual y coherente con su mandato fundacional. Más que buscar transformaciones abruptas o expansiones ambiciosas, FONPLATA consolidó una red de relaciones interinstitucionales que acompañó su evolución operativa, reforzando su legitimidad como actor financiero de nicho en la Cuenca del Plata. Esta estrategia respondió a la necesidad de posicionarse dentro del entramado regional de financiamiento para el desarrollo, ganar visibilidad en escenarios multilaterales y acceder a prácticas, metodologías y capacidades técnicas compartidas, todo ello sin alterar la continuidad institucional que ha definido su trayectoria histórica.

Durante gran parte de su trayectoria, el fortalecimiento de las prácticas de vinculación internacional de FONPLATA respondió a motivaciones estructurales vinculadas con su limitada capacidad de capitalización inicial y con la necesidad de acceder a conocimientos técnicos especializados para gestionar su portfolio. En este marco, los cofinanciamientos se consolidaron como un instrumento central para complementar recursos, compartir riesgos y superar restricciones financieras que hubieran limitado la escala de sus operaciones si el banco hubiera actuado de manera aislada. Esta estrategia, lejos de constituir una respuesta coyuntural, se integró de manera gradual y estable a la arquitectura operativa del banco, reflejando una modalidad de adaptación institucional coherente con su naturaleza de banco subregional de nicho.

A lo largo de su historia, FONPLATA estableció esquemas de financiamiento conjunto con un amplio y heterogéneo grupo de bancos multilaterales y regionales de desarrollo, cuyas composiciones accionarias y mandatos varían significativamente. Entre ellos se destacan BID, BCIE, CAF, OFID, NDB y Banco Europeo de Inversiones (BEI), entre otros (Tobías & Case-Ruchala, 2024; Martins, 2005). De forma complementaria, el banco mantuvo vínculos estratégicos con organismos internacionales relevantes para la agenda global y regional de desarrollo como ALADI, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), CEPAL, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), que aportaron capacidades técnicas,

asistencia especializada y espacios de coordinación política (Tobías & Case-Ruchala, 2024; Martins, 2005). Estas articulaciones no sólo reforzaron la solvencia operativa del banco en términos de experticia y recursos, sino que también contribuyeron a consolidar su legitimidad institucional y su reconocimiento como un actor confiable y técnicamente competente y coherente dentro del CRFD, fortaleciendo así su trayectoria de estabilidad y continuidad.

Otro aspecto destacado de la trayectoria institucional de FONPLATA es su participación en iniciativas regionales de financiamiento y coordinación en infraestructura al comenzar el siglo XXI, especialmente en el marco de IIRSA. La inclusión de FONPLATA en este espacio no sólo formalizó su participación en la arquitectura regional de infraestructura, sino que también reforzó su posición como articulador subregional dentro del CRFD. Al integrarse en una plataforma que promovía proyectos bioceánicos, ejes de conectividad y obras transnacionales, el banco pudo contribuir con asistencia técnica y financiamiento en áreas afines a su mandato histórico, al tiempo que fortaleció su vinculación con otros bancos de desarrollo y gobiernos sudamericanos.

En el marco de IIRSA–COSIPLAN, FONPLATA tuvo una participación acotada pero estratégica, focalizada en proyectos directamente vinculados con la integración física regional. Según los registros de la iniciativa, el banco financió seis proyectos asociados a corredores viales, puentes, navegabilidad fluvial y centros de control fronterizo, por un total aproximado de 480 millones de dólares (Barbero, 2022). Estas intervenciones, de escala media y localización predominante en zonas de frontera, se alinearon con el perfil histórico del organismo y con su mandato de apoyar obras con impacto territorial directo entre los países miembros. Aunque su aporte fue menor en comparación con bancos de mayor tamaño, la participación de FONPLATA fortaleció su articulación con actores regionales, consolidó su presencia en iniciativas de conectividad transnacional y reafirmó su rol como articulador subregional dentro del CRFD sin alterar su trayectoria de estabilidad institucional.

Si bien la contribución de FONPLATA a IIRSA-COSIPLAN fue acotada en términos de volumen en comparación con los otros bancos regionales de desarrollo, una parte de la literatura sugiere que esta participación habría incidido indirectamente en su desempeño financiero a partir de mediados de la década de 2000. Según Alves y Biancarelli (2020), la articulación con otros bancos regionales y multilaterales dentro de la iniciativa amplió el universo de proyectos disponibles y potenció la visibilidad operativa del organismo, acompañando el incremento progresivo de sus activos. No obstante, otros análisis introducen matices relevantes respecto del peso específico de IIRSA en esta trayectoria. Wegner (2018) advierte que la participación de los bancos regionales no fue homogénea ni necesariamente

determinante para explicar la evolución de sus carteras, lo que relativiza la idea de una relación directa entre IIRSA y el crecimiento del portfolio de FONPLATA.

El cambio más significativo dentro de la estrategia de coordinación internacional de FONPLATA se produjo en paralelo a la transformación de su naturaleza jurídica e institucional, cuando pasó de fondo a banco tras la enmienda del Convenio Constitutivo de 2018. Esta reforma no sólo redefinió sus capacidades operativas y su marco de gobernanza, sino que también tuvo efectos directos en la manera en que la institución se vinculó con otras unidades del CRFD. A partir de entonces, la estrategia de coordinación comenzó a orientarse hacia una inserción más sistemática en foros y plataformas globales que reflejaran su condición de banco de desarrollo y que contribuyeran a fortalecer su visibilidad, legitimidad y capacidad de articulación internacional.

En este contexto, un hito relevante fue la incorporación de FONPLATA, en 2019, a la Water Coalition within Finance in Common[18], con el propósito de alinear sus intervenciones en agua y saneamiento con los ODS y de integrarse en una red global de bancos de desarrollo que comparten agendas sectoriales específicas (Tobías & Case-Ruchala, 2024). Este posicionamiento estratégico persigue dos objetivos complementarios: por un lado, emular y adoptar prácticas institucionales avanzadas que contribuyan a sofisticar la gestión de las operaciones y a fortalecer sus estándares técnicos; por otro, consolidar un nicho de especialización que le permita distinguirse dentro del CRFD, reforzando su identidad institucional como un banco de desarrollo subregional con capacidades específicas y una trayectoria de estabilidad que lo posiciona como un actor confiable en áreas concretas de la cooperación para el desarrollo.

Un ámbito adicional que ilustra la estrategia de cooperación internacional de FONPLATA es su relación con el FOCEM-MERCOSUR. En este marco, en 2019 FONPLATA asumió la administración fiduciaria de los recursos del FOCEM, en cumplimiento del Acuerdo Marco firmado entre ambas instituciones en 2018. Este acuerdo facultó al banco a gestionar las contribuciones anuales que los Estados partes depositan en el fondo, con el objetivo de obtener rendimientos financieros superiores a los que se obtenían mediante su colocación en entidades bancarias nacionales, además de percibir una comisión del 12% por los servicios

[18] La Water Coalition within Finance in Common es una iniciativa creada en 2021 en el marco de la red Finance in Common (FiCS), que agrupa a bancos públicos de desarrollo a nivel global. La coalición reúne a bancos multilaterales, regionales y nacionales de desarrollo y se coordina desde la estructura institucional de FiCS, con sede operativa en París. Su objetivo es alinear las operaciones en agua y saneamiento con los ODS, promover el intercambio de buenas prácticas y fortalecer la coordinación interbancaria en esta agenda sectorial.

fiduciarios prestados (María Inés Avellino, entrevista, 18 de agosto de 2025). El Acuerdo Marco también preveía la celebración de convenios de cooperación técnica y financiera destinados a financiar consultorías, desarrollar sistemas de monitoreo de proyectos y cubrir parcialmente el 15% de contraparte requerido en las operaciones de FOCEM. Sin embargo, con excepción del contrato fiduciario, estos instrumentos han tenido un despliegue limitado y no se encuentran plenamente operativos, lo que pone de manifiesto las dificultades institucionales y los desafíos de coordinación que persisten en esta relación (María Inés Avellino, entrevista, 18 de agosto de 2025).

La interacción entre FONPLATA y FOCEM se ha configurado, en términos generales, bajo una lógica de tensión que combinó elementos de complementariedad y de superposición, condicionada por dinámicas políticas e institucionales propias del MERCOSUR. En este marco, la cooperación entre ambas entidades ha dependido en buena medida de redes interpersonales y profesionales, particularmente durante la presidencia de Juan Notaro en FONPLATA, y encuentra sustento normativo en la Decisión 22/15 del MERCOSUR, cuyo Artículo 7 habilita la cooperación con otros organismos financieros. No obstante, esta orientación convive con tensiones inherentes a la estructura intergubernamental de FOCEM, donde coexisten órganos orientados a objetivos de solidaridad expresados principalmente por funcionarios de las Cancillerías de los Estados miembros y otros guiados por criterios de racionalidad económica, corporizados por los respectivos Ministerios de Economía. Como resultado, esta dualidad condiciona los ritmos de decisión y las modalidades de implementación, influyendo directamente en el grado de operatividad que pueden alcanzar los mecanismos de cooperación con FONPLATA (María Inés Avellino, entrevista, 18 de agosto de 2025).

Desde la perspectiva de FONPLATA, la cooperación con FOCEM constituye una oportunidad para expandir su alcance institucional y diversificar sus modalidades de intervención dentro del MERCOSUR, lo que a su vez refuerza su posicionamiento dentro del CRFD (Ignacio Asís, entrevista, 5 de agosto de 2025). Esta articulación le permite al banco operar en áreas donde tradicionalmente no tenía presencia directa, integrarse a circuitos decisorios del bloque y proyectar su capacidad técnica más allá de la Cuenca del Plata. Sin embargo, esta dinámica no está exenta de tensiones. Como advierte Avellino, existe el riesgo de que la mayor capacidad operativa y financiera de FONPLATA termine desplazando gradualmente el rol de FOCEM como fondo de cohesión del MERCOSUR, generando una relación asimétrica en la cual el banco podría absorber funciones que originalmente correspondían al organismo regional (María Inés Avellino, entrevista, 18 de agosto de 2025).

La aparente complementariedad entre ambas instituciones podría derivar en una subordinación funcional de FOCEM a las lógicas operativas de FONPLATA. No obstante, Asís sostiene que la cooperación entre ambas entidades debe interpretarse como un mecanismo para ampliar la capacidad del MERCOSUR en materia de financiamiento y mejorar la ejecución de proyectos regionales, más que como un proceso de desplazamiento institucional. Esta lectura enfatiza una narrativa de convergencia, en la que cada organismo aporta capacidades distintas y complementarias. En este equilibrio, FONPLATA busca reforzar su legitimidad y eficacia dentro del sistema regional de cooperación financiera, adaptando su rol para cubrir vacancias operativas sin alterar de manera sustantiva la arquitectura institucional de FOCEM.

Si bien excede el recorte temporal de esta tesis, resulta relevante remarcar que una de las metas centrales definidas en el PEI de 2022 consiste en profundizar el vínculo de FONPLATA con el MERCOSUR, proponiendo que el banco asuma un papel más activo como agente financiador de proyectos de integración económica, comercial y logística en la región. Este enfoque representa un aprendizaje institucional respecto de los años noventa, cuando la consolidación inicial del MERCOSUR generó una coyuntura crítica que puso en duda la relevancia del propio FONPLATA, que llegó a enfrentar escenarios de parálisis operativa. La nueva conducción ejecutiva revisó críticamente ese antecedente y optó por reposicionar al banco en diálogo directo con los procesos de integración económica regional, reconociendo que su supervivencia y pertinencia dependen en parte de su capacidad para insertarse estratégicamente en las dinámicas del bloque.

En este marco, FONPLATA impulsó ajustes en su estructura organizacional orientados a facilitar formas de trabajo más colaborativas, fortalecer la interlocución técnica y promover un diálogo sostenido entre los países miembros. Esta reorientación estratégica fue explicitada por la presidenta ejecutiva, Luciana Botafogo, quien en 2024 señaló que la prioridad del banco es consolidarse como el “Banco del MERCOSUR”, dirigiendo su accionar hacia nichos estratégicos aún en proceso de definición (FONPLATA, 2024). La estrategia se tradujo, además, en acciones concretas, como la firma de un convenio de complementación técnica y financiera en 2024, que incorpora una línea específica de integración regional bajo el paraguas institucional del MERCOSUR. De este modo, el banco profundiza su vinculación operativa y estratégica con el bloque, reforzando una trayectoria de convergencia institucional construida de manera gradual.

En línea con esta orientación, FONPLATA ha impulsado en los últimos años una estrategia activa de visibilización y fortalecimiento de su perfil institucional, orientada a posicionarse con

mayor claridad dentro del entramado del CRFD. Esta estrategia se evidencia en su participación sistemática en foros y eventos multilaterales de alto nivel, como las reuniones anuales del GBM, donde el banco interactúa con organismos financieros globales e instituciones regionales especializadas para construir alianzas, intercambiar experiencias y proyectar su capacidad técnica. A ello se suma su incorporación a la Alianza ILAT que, como se mencionó en el Capítulo 4, fue creada en 2020 junto con BID y CAF con el propósito de identificar y priorizar proyectos de integración regional bajo altos estándares técnicos y de sostenibilidad (Barbero, 2022). La participación de FONPLATA en este refuerza su inserción en iniciativas regionales de planificación e infraestructura, ampliando sus capacidades de articulación y conocimiento aplicado (Barbara Neves Carvalho, entrevista, 14 de octubre de 2025). En conjunto, estas acciones consolidan su reconocimiento externo como un actor dinámico y técnicamente competente dentro del ecosistema del financiamiento para el desarrollo.

Esta política de relacionamiento externo se caracteriza por un enfoque deliberadamente pragmático y no ideologizado. En lugar de alinearse con bloques geopolíticos o agendas particulares, FONPLATA ha buscado diversificar sus vínculos institucionales, ampliando su interlocución con organismos de distintas regiones del mundo y con composiciones accionarias heterogéneas como AIIB, BEI, BM, OFID y otros actores clave. Esta apertura le ha permitido reforzar su flexibilidad operativa, acceder a nuevas capacidades técnicas y proyectar una imagen institucional acorde con los estándares contemporáneos de los bancos de desarrollo, sin comprometer la coherencia con su mandato fundacional ni con su identidad como banco subregional de nicho.

5.5 Un balance de la trayectoria institucional de FONPLATA: del cálculo geopolítico a la estabilidad institucional

Tras más de cuarenta y cinco años de funcionamiento, el análisis histórico de las cuatro variables que componen la trayectoria institucional de FONPLATA permite afirmar que *la estabilidad constituye su rasgo distintivo. Esta estabilidad, lejos de implicar inmovilismo, debe entenderse como la capacidad del banco para sostener un mandato institucional coherente y evitar rupturas abruptas, aun en contextos marcados por cambios significativos en el entorno regional y global*. A lo largo de las décadas, FONPLATA produjo respuestas puntuales y calibradas frente a coyunturas político-económicas específicas, adoptando ajustes graduales que le permitieron acompañar transformaciones del sistema internacional sin comprometer la lógica central de su funcionamiento. Con todo ello, FONPLATA ha logrado mantener una

orientación consistente en sus objetivos y prácticas, al mismo tiempo que incorporó innovaciones selectivas cuando las demandas del contexto así lo exigieron.

En el plano de su conformación institucional, la estabilidad de FONPLATA no se explica por una subordinación directa al Tratado de la Cuenca del Plata, sino por un diseño jurídico autónomo que, aun siendo creado al amparo del Artículo 1 del Tratado, mantuvo desde el inicio una identidad plenamente diferenciada. A diferencia del CIC, establecido como órgano del Tratado, FONPLATA fue constituido como una organización internacional con personería propia, cuya existencia y funcionamiento dependieron exclusivamente de la ratificación de su Convenio por parte de los Estados miembros. En este sentido, su vínculo con el régimen de la Cuenca del Plata se limitó a funciones de coordinación y depósito del Convenio, sin que ello implicara una conducción jerárquica ni una dependencia normativa estructural (Pastori Fillol, 2018).

Las reformas al Convenio Constitutivo de 2010, 2018 y 2024 deben interpretarse en esta clave: no apuntaron a redefinir de manera sustantiva los objetivos, alcances o beneficiarios del banco, sino a introducir ajustes operativos y de gobernanza que respondieran a necesidades puntuales del funcionamiento institucional. Entre estas modificaciones, la más significativa fue la de 2018, que reconoció explícitamente la naturaleza de FONPLATA como banco multilateral de desarrollo. Esta enmienda no alteró su orientación histórica, pero sí buscó actualizar su marco institucional a los estándares vigentes del CRFD, permitiéndole proyectar su accionar más allá del ámbito subregional y ampliar su inserción en redes globales de financiamiento (Cuadro 16).

Cuadro 16. Etapas y variables de la trayectoria Institucional de FONPLATA (1974-2020)

Variable	Dimensión	Indicadores	1974–1980	1980–1991	1991–2000	2000–2020
Marco Institucional	**Conformación Institucional**	Tipo de institución creada	Fondo financiero subregional autónomo asociado al Tratado de la Cuenca del Plata	Fondo financiero subregional autónomo asociado al Tratado de la Cuenca del Plata	Fondo financiero subregional autónomo asociado al Tratado de la Cuenca del Plata	Banco de desarrollo regional para la Cuenca del Plata
		Grado de vinculación con procesos regionales	Vinculación indirecta de asociación con el Tratado de la Cuenca del Plata	Vinculación indirecta de asociación con el Tratado de la Cuenca del Plata	Vinculación indirecta de asociación con el Tratado de la Cuenca del Plata	Progresivo acercamiento hacia el MERCOSUR

	Mandato Institucional	Objetivos institucionales	Promover integración y desarrollo económico en la Cuenca del Plata	Garantizar sostenibilidad financiera y apoyo a sectores clave	Financiar proyectos de desarrollo subregional	Promover desarrollo sostenible e integración en la Cuenca del Plata y ampliación cauta hacia MERCOSUR
		Destinatarios de los objetivos	Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay)	Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay)	Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay)	Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay). Expectativas de ampliación
Gobernanza Corporativa	**Composición Accionaria**	Membresía	5 países de la Cuenca del Plata	5 países de la Cuenca del Plata	5 países de la Cuenca del Plata	5 países de la Cuenca del Plata
		Estructura de capital	Capital inicial USD 10 millones	Incremento de capital de USD 50 millones estimado	Capital autorizado USD 500 millones	Capital autorizado USD 3 mil millones
	Proceso de Toma de Decisiones	Estructura orgánica	Asamblea de Gobernadores, Comité Ejecutivo	Asamblea de Gobernadores, Comité Ejecutivo	Estructura ampliada con comités técnicos especializados	Gobernanza consolidada con órganos técnicos y estratégicos. Presidencia ejecutiva
		Votaciones	Votación equitativa entre los 5 países	Votación equitativa entre los 5 países	Votación equitativa entre los 5 países	Votación equitativa entre los 5 países
Ciclo de Operaciones	**Portafolio de Proyectos**	Tipos de proyectos	Infraestructura básica para proyectos de nicho (carreteras, puentes, hidrovías)	Infraestructura básica para proyectos de nicho (carreteras, puentes, hidrovías)	Infraestructura básica para proyectos de nicho (carreteras, puentes, hidrovías). Desarrollo productivo	Infraestructura básica para proyectos de nicho (carreteras, puentes, hidrovías). Desarrollo productivo y sostenibilidad
		Alcance geográfico	Cuenca del Plata	Cuenca del Plata, con enfoque en áreas críticas	Cuenca del Plata, con proyectos transnacionales	Cuenca del Plata, con énfasis en integración regional y sostenibilidad

	Recursos Financieros y Técnicos	Recursos financieros	Capital inicial USD 10 millones; préstamos limitados	Capital USD 50 millones; préstamos anticíclicos	Capital USD 500 millones; acceso a mercados de capital	Capital USD 3 mil millones; emisión de bonos y préstamos diversificados
		Recursos técnicos	Asistencias técnicas básicas para planificación de proyectos	Asistencias técnicas para viabilidad financiera	Cooperaciones técnicas para diseño y evaluación	Cooperaciones técnicas avanzadas alineadas con ODS
Política Institucional Internacional	**Estrategia de Institucionalización**	Representaciones oficiales	Estructura básica autónoma asociada al Tratado de la Cuenca del Plata	Estructura básica autónoma asociada al Tratado de la Cuenca del Plata	Estructura básica autónoma asociada al Tratado de la Cuenca del Plata	Consolidación como banco regional con estructura moderna y oficinas de enlaces en todo los países
	Estrategia de Coordinación	Coordinación con actores externos	Coordinación subregional con países miembros	Coordinación con bancos multilaterales para estabilización (BID, BM)	Coordinación con nuevos socios y mercados internacionales	Coordinación global para proyectos de ODS y sostenibilidad (ONU, CAF, AIIB)

Fuente: elaboración propia

A lo largo de su trayectoria, FONPLATA debió atravesar múltiples coyunturas críticas derivadas de la inestabilidad política y económica característica del Cono Sur durante gran parte del siglo XX. Entre estos factores se incluyen las recurrentes interrupciones militares a la democracia, la desconfianza estructural entre gobiernos autoritarios, las tensiones propias de la Guerra Fría y los procesos de persecución ideológica, así como los virajes abruptos en los modelos de desarrollo y en los enfoques de integración regional. Cada uno de estos episodios generó incertidumbres que podrían haber debilitado la continuidad institucional del banco, pero que, en la práctica, dieron lugar a respuestas graduales que reforzaron su estabilidad y preservaron la coherencia de su mandato.

En el marco del Regionalismo Abierto, la década de 1990 introdujo uno de los desafíos más significativos para la supervivencia institucional de FONPLATA: la creación del MERCOSUR en 1991. Este nuevo proyecto de integración económica planteó interrogantes sobre la posible superposición de funciones y la pertinencia del banco dentro de una arquitectura regional en reconfiguración. La indefinición respecto a su posición en relación con el

MERCOSUR derivó en un período de virtual parálisis que se extendió por casi una década, reflejado en la drástica reducción de préstamos y operaciones de cooperación técnica.

Sin embargo, esta coyuntura crítica no condujo a una ruptura, sino que activó un proceso de adaptación gradual. Con el rediseño institucional impulsado tras la introducción de las Presidencias Ejecutivas en 2012, FONPLATA comenzó a delinear una estrategia explícita de inserción en el MERCOSUR, orientada a consolidarlo como un banco de desarrollo funcional al bloque. Este viraje incluyó la delimitación de un nicho de especialización centrado en proyectos transfronterizos, de integración física, desarrollo socioeconómico y fortalecimiento urbano y la progresiva sofisticación de sus estrategias de institucionalización y coordinación con actores regionales e internacionales. En términos comparativos, este proceso replicó parcialmente la trayectoria seguida por CAF en los años noventa, aunque sin implicar una transformación estructural equivalente.

En el plano de la gobernanza corporativa, un rasgo particularmente claro de la estabilidad institucional de FONPLATA es la ausencia total de movimientos en su membresía durante casi cuarenta y cinco años. De hecho, nunca se produjeron defecciones ni incorporaciones de miembros, un hecho inusual en la dinámica de los bancos de desarrollo regionales. Esta continuidad refleja la notable capacidad del banco para resistir tensiones políticas entre sus Estados miembros, incluida la histórica rivalidad entre Argentina y Brasil, y para atravesar ciclos cambiantes de Regionalismo, crisis económicas y transiciones democráticas sin que ello derivara en rupturas formales.

Incluso los episodios en los que se consideró un posible retiro, como el caso de Argentina en 2023, respondieron a estrategias coyunturales de revisión del gasto público nacionales y no a desacuerdos con el organismo, lo que refuerza la idea de que las bases políticas del banco permanecieron consensuadas. A ello se suma la estructura de capital, fuertemente apalancada en los aportes de Argentina y Brasil, que operó como un ancla de estabilidad financiera y permitió sostener la operativa del banco aun en contextos de contracción económica o incertidumbre macroeconómica. Sin embargo, esta estabilidad no implicó la preservación de una distribución estática de beneficios. Con el tiempo, la cartera evolucionó hacia proyectos de mayor valor agregado y mayor escala, dejando atrás la impronta original de desarrollo armónico que otorgaba centralidad a Bolivia, Paraguay y Uruguay. Este desplazamiento gradual evidencia cómo el banco adaptó sus prioridades operativas sin alterar la coherencia estructural de su mandato.

En continuidad con este patrón de estabilidad en la membresía y en el diseño básico de gobernanza corporativa, otro hito decisivo en la evolución institucional del banco fue la creación de la Presidencia Ejecutiva en 2012. Este rediseño no alteró la lógica fundacional del organismo, pero sí introdujo un mecanismo organizacional capaz de ordenar y centralizar funciones que hasta entonces se encontraban dispersas entre órganos colegiados y fuertemente condicionadas por la dinámica intergubernamental. La Presidencia Ejecutiva permitió fortalecer la coordinación interna, dotar de mayor coherencia a los procesos decisorios y agilizar la aprobación y supervisión de proyectos. Al mismo tiempo, habilitó la puesta en marcha de estrategias más ambiciosas para diversificar y modernizar el portfolio de operaciones, incluyendo líneas de financiamiento sin garantía soberana, préstamos basados en resultados e instrumentos de deuda sostenible. Se trató, en definitiva, de una innovación organizacional que consolidó la estabilidad ya existente, al tiempo que abrió espacio para ajustes incrementales en la operativa del banco.

Sobre esta base, las respuestas institucionales desplegadas por FONPLATA frente a los cambios regionales y globales se inscribieron también en un sendero de adaptación gradual. Estas respuestas articularon tres ejes complementarios: la sofisticación progresiva de sus instrumentos financieros; la ampliación y densificación de redes de coordinación con actores del CRFD y con el propio MERCOSUR, lo que potenció su visibilidad y capacidad de incidencia; y la delimitación de nichos de especialización, en particular, proyectos transfronterizos y sectores vulnerables, que reforzaron su aporte distintivo dentro del sistema regional de financiamiento. En conjunto, estas transformaciones evidencian que la trayectoria de FONPLATA combinó estabilidad institucional con un proceso incremental de actualización operativa. En todo ello, la estabilidad del mandato histórico permanece como eje estructurante, pero convive con ajustes que permiten al banco sostener su relevancia en un entorno internacional en permanente evolución.

Además, esta transformación interna proporcionó a FONPLATA la capacidad de responder de manera más proactiva y estratégica a las transformaciones regionales y globales, adaptando su ciclo de operaciones a nuevas demandas del CRFD, incorporando criterios alineados con los ODS y promoviendo la visibilidad internacional del banco. La existencia de un liderazgo ejecutivo consolidado permitió también coordinar de manera más eficiente las relaciones con pares regionales y multilaterales, establecer alianzas estratégicas y proyectar una identidad institucional más definida, reforzando su reputación como agente financiero estable y adaptable, capaz de sostener la estabilidad interna mientras se inserta en un entorno de financiamiento internacional cada vez más complejo y competitivo.

En relación con el ciclo de operaciones, tanto el portfolio de proyectos como los instrumentos financieros y técnicos reflejaron la condición de FONPLATA como banco modesto e intermedio regional. Desde su origen, el banco se centró en proyectos de integración física, logística y cooperación técnica, incluyendo estudios de preinversión e investigación, así como préstamos de montos moderados. Con las enmiendas de 2010, 2018 y 2024, estas áreas comenzaron a sofisticarse y diversificarse, incorporando temas sociales, ambientales, sanitarios y educativos, y explorando nichos estratégicos en zonas urbanas, rurales y transfronterizas vulnerables. A partir de 2022, la participación en mercados de capitales internacionales y la emisión de instrumentos de deuda sostenible y verde permitió a FONPLATA incrementar su capacidad de préstamos, evidenciando una respuesta institucional proactiva ante los desafíos del financiamiento global para el desarrollo.

La política institucional internacional del banco también refleja un equilibrio entre estabilidad y adaptación. Desde 2017, la expansión de oficinas de enlace en todas las capitales de los Estados miembros, junto con la participación en foros internacionales del CRFD, la adopción de metodologías de reporte y monitoreo, y la firma de convenios con bancos globales y regionales, evidencia un esfuerzo por fortalecer su visibilidad internacional y consolidar alianzas estratégicas. Estas medidas representan una respuesta deliberada a las transformaciones regionales y globales, permitiendo al banco mantener su mandato central mientras incrementa su relevancia y proyección más allá de la Cuenca del Plata.

En síntesis, la trayectoria institucional de FONPLATA demuestra que, pese a las tensiones geopolíticas en Sudamérica y los desafíos del intergubernamentalismo, el banco ha logrado mantener su estabilidad estructural y al mismo tiempo adaptarse estratégicamente a nuevas demandas regionales y globales. Solamente a partir de 2020 se observan cambios que proyectan al banco hacia nuevas funciones, incluyendo la integración con MERCOSUR y la consolidación de nichos de actuación especializados, sin abandonar el espacio definido por el Tratado de la Cuenca del Plata, pero expandiendo su relevancia en el CRFD.

Capítulo 6
La trayectoria institucional del Banco del ALBA (2008-2020)

En el heterogéneo universo de los bancos regionales de desarrollo, las trayectorias institucionales no evolucionan de manera uniforme ni los impulsos fundacionales se traducen necesariamente en procesos sostenidos de consolidación. De hecho, en Sudamérica la evidencia empírica demuestra que algunos bancos, aun cuando fueron creados respaldados con fuertes mandatos políticos e ideológicos, enfrentaron limitaciones sustanciales para transformar ese impulso inicial en pautas estables de institucionalización.

El Banco del ALBA constituye un caso paradigmático en este sentido, en tanto desde su origen se propuso construir una alternativa explícita al modo de conducción dominante del CRFD, diferenciándose de otros bancos que optaron por insertarse y no confrontar con tales parámetros. Su trayectoria evidencia cómo la ausencia de mecanismos de adaptación gradual, la dependencia de coyunturas políticas volátiles y la falta de anclajes organizacionales robustos pueden derivar en dinámicas de estancamiento. A ello se suma la decisión deliberada de no regirse por los indicadores de coherencia del CRFD que suelen estructurar la operación de otros bancos regionales, lo cual produce un desempeño institucional que se aparta de los patrones observados en otros actores del complejo. El análisis de este caso permite identificar un conjunto de factores vinculados con los legados del diseño, la capacidad de agencia de los actores, las tensiones regionales y la inexistencia de coaliciones de apoyo sostenidas que condicionan la viabilidad y el desarrollo de estas instituciones.

Creado en el período del Regionalismo Posneoliberal, un contexto marcado por discursos de integración alternativa y por la búsqueda explícita de autonomía frente a Estados Unidos, el Banco del ALBA fue concebido como un instrumento financiero clave de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Sin embargo, desde el inicio su proceso de institucionalización se vio atravesado por restricciones significativas que condicionaron la posibilidad de consolidar reglas estables, capacidades técnicas y un esquema de cooperación sostenido entre los Estados miembros. A diferencia de otros bancos regionales de desarrollo, su estructura de poder altamente concentrada y su dependencia de un único actor con capacidad financiera predominante anticiparon vulnerabilidades importantes ante cambios políticos y económicos. En este marco, aquello que Cusack (2018) caracteriza como “gobernanza de marca” y “regionalismo disimulado” ofrece pistas iniciales para comprender por qué el Banco del ALBA no logró transitar una

trayectoria de maduración institucional comparable a la de otros organismos de la región, abriendo paso a un proceso posterior de estancamiento que se desarrolla en los apartados siguientes.

En base a estas premisas, el capítulo se propone analizar la trayectoria institucional del Banco del ALBA para comprender cómo una iniciativa concebida con un impulso político e ideológico significativo terminó desarrollando un ritmo y un desempeño institucional marcadamente distinto al de otros bancos de desarrollo de la región, caracterizado por dinámicas intermitentes y una tendencia persistente al estancamiento. A partir de la examinación de las cuatro variables que estructuran las trayectorias institucionales, se argumenta que el estancamiento del Banco del ALBA refleja tanto las tensiones internas del principal Estado impulsor como las limitaciones inherentes a un Regionalismo altamente ideologizado y débilmente institucionalizado. El caso ilustra cómo, en ausencia de mecanismos sólidos de institucionalización, capacidades técnicas y estrategias de adaptación, las iniciativas regionales pueden quedar atrapadas en dinámicas de inmovilismo que dificultan la construcción de estructuras operativas estables. A diferencia de CAF y FONPLATA, el Banco del ALBA no desarrolló herramientas capaces de responder de manera consistente a las presiones cambiantes del CRFD ni a las necesidades financieras de sus miembros, lo que subraya la centralidad de la gobernanza corporativa y de la capacidad de ajuste institucional en la evolución de los bancos regionales de desarrollo.

Este estudio adquiere especial relevancia en diálogo con los capítulos dedicados a CAF y FONPLATA, ya que permite comprender por qué sus trayectorias institucionales derivaron en resultados tan disímiles. Puntualmente, el caso del Banco del ALBA no solo aporta evidencia sobre las condiciones de temporalidad bajo las cuales un banco regional de desarrollo puede perder densidad institucional y capacidad operativa, sino que también contribuye a responder las preguntas centrales de la investigación respecto de los factores sistémicos y regionales que moldean estos procesos y de las respuestas que cada institución despliega frente a tales condicionantes. El análisis de las distintas trayectorias institucionales demuestra que *la capacidad de respuesta no depende exclusivamente del impulso político inicial ni del peso simbólico de un proyecto, sino de la habilidad de las instituciones para atravesar coyunturas críticas, activar mecanismos de cambio gradual y reconfigurar sus nichos de actuación en un entorno regional y global en transformación*.

En términos metodológicos, es preciso señalar que este capítulo presenta una extensión y un nivel de densidad analítica menores que los dedicados a CAF y FONPLATA. Ello responde a que la trayectoria institucional del Banco del ALBA estuvo marcada por un estancamiento

temprano, con escasos procesos de adaptación y sin transformaciones sustantivas que habiliten un análisis longitudinal más profundo. En consecuencia, el énfasis recae aquí en identificar los factores que explican su limitada consolidación y el progresivo vaciamiento operativo de la institución, antes que en reconstruir secuencias de cambio sostenidas en el tiempo. Este enfoque permite extraer lecciones comparativas que contribuyen a fortalecer la comprensión general sobre las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica y sobre los elementos que favorecen o, en su defecto, bloquean su capacidad de consolidación dentro del CRFD.

6.1 Marco institucional

En términos de su **conformación institucional**, la creación del Banco del ALBA se encuadra temporalmente en el ciclo del Regionalismo Posneoliberal. Este período, desplegado a comienzos del siglo XXI, estuvo marcado por agendas políticas que bregaron por el retorno del Estado como motor del desarrollo, por una orientación redistributiva de las políticas sociales y por una narrativa que cuestionaba frontalmente las lógicas del libre comercio y de la integración orientada al mercado de cuño neoliberal (Riggirozzi y Tussie, 2012; Serbin, 2008). En este clima político-ideológico, surgieron proyectos que buscaron redefinir las bases de la cooperación regional y proponer alternativas a los esquemas de integración dominantes, sentando las condiciones para el surgimiento de iniciativas como el ALBA-TCP y, posteriormente, del Banco del ALBA.

La emergencia del Banco del ALBA también debe comprenderse a la luz de un conjunto más amplio de transformaciones sistémicas y regionales que caracterizaron las primeras décadas del siglo XXI. En el plano internacional, el ascenso de China y el progresivo desplazamiento del eje económico global hacia Asia redefinieron los patrones de inserción de los países sudamericanos, ampliando márgenes de maniobra frente a Estados Unidos y a las instituciones financieras tradicionales (Rubiolo & Baroni, 2019; Vivares, 2017). A ello se sumó la crisis financiera global de 2008, que profundizó el cuestionamiento a la arquitectura financiera internacional dominada por el FMI y el BM, reforzando la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento y de mayor autonomía económica. Al mismo tiempo, la crisis de legitimidad del modelo neoliberal, acentuada tras la crisis político-económica de Argentina de 2001 y los límites del Consenso de Washington, abrió espacio para la proliferación de narrativas de autonomía, justicia social y CSS, que encontraron eco en un entorno político regional crecientemente contestatario.

En este clima, los gobiernos sudamericanos de corte progresista, como los de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil o los gobiernos kirchneristas en Argentina, impulsaron una agenda que combinaba integración política, recuperación del rol estatal y búsqueda de mecanismos financieros alternativos. La proliferación de iniciativas regionales como UNASUR, Petrocaribe, ALBA-TCP, Banco del Sur, respondió a la percepción de que era posible construir y diseñar arreglos propios y autónomos de financiamiento y desarrollo al margen de las condicionalidades impuestas por las organizaciones de la égida de Breton Woods (Tomás Guayasamín, entrevista, 4 de septiembre de 2025).

En este escenario, la iniciativa denominada ALBA-TCP se formalizó el 14 de diciembre de 2004 en La Habana a partir de un acuerdo bilateral entre Venezuela y Cuba que institucionalizó un esquema de cooperación energética a cambio de servicios profesionales de salud. Este origen marcó desde el inicio una impronta fuertemente política, centrada en la construcción de un eje de integración alternativo y abiertamente confrontativo frente al proyecto del ALCA impulsado por Estados Unidos (Hart-Landsberg, 2009; Altmann Borbón, 2009; Bilotta, 2018). De hecho, en la Declaración de la IV Cumbre de las Américas de 2005, los jefes de Estado encomendaron a los organismos institucionales la búsqueda de “nuevas fuentes innovadoras y adicionales de financiación para el desarrollo que complementen las fuentes tradicionales de financiación” (OEA, 2005, p. 71), reforzando la apuesta por una arquitectura de desarrollo explícitamente diferente.

Con este escenario como trasfondo, el bloque inició una rápida expansión con la incorporación de Bolivia en 2006; Nicaragua en 2007; Dominica y Honduras en 2008; y, posteriormente, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda y Paraguay en 2009 (Hart-Landsberg, 2009). Este proceso estuvo estrechamente ligado a la estrategia de diplomacia energética impulsada por Venezuela, que recurrió a la renta petrolera como herramienta para promover alianzas políticas e impulsar proyectos de integración alternativos. Tal orientación fue explicitada por el propio Hugo Chávez (2006), al afirmar que el petróleo debía emplearse como un instrumento para “facilitar los mecanismos de cooperación y por tanto de integración de nuestros pueblos”, en contraposición al uso histórico de los recursos energéticos bajo esquemas subordinados a Estados Unidos. La declaración sintetiza el sentido político del ALBA-TCP y ayuda a comprender el modo en que la expansión del bloque respondió tanto a afinidades ideológicas como a la capacidad venezolana para sostener financieramente el proyecto. Aun así, esta ampliación no modificó la centralidad de Venezuela como sostén económico y político del proceso, lo que mantuvo

al bloque fuertemente condicionado por la orientación ideológica y los recursos del liderazgo bolivariano.

El ALBA-TCP se distingue de otros esquemas de integración regional, que promueven la cooperación a partir de lógicas mercantiles y de libre comercio, como el MERCOSUR o la Comunidad Andina en sus orígenes. En contraste, esta iniciativa propuso un modelo de cooperación asimétrica y solidaria, orientado a la complementariedad productiva y a la compensación entre economías con diferentes niveles de desarrollo. Su narrativa se sustentó en la búsqueda de una integración alternativa, centrada en la justicia social, la soberanía y la autonomía regional frente a los paradigmas neoliberales dominantes (Mónica Vergara, entrevista, 5 de septiembre de 2025). Bajo el liderazgo de Hugo Chávez hasta su fallecimiento en 2013, y con la activa participación de Cuba, el ALBA-TCP se configuró como un proyecto político que pretendía articular una comunidad regional basada en la CSS y en la creación de mecanismos propios de financiamiento y desarrollo (Cusak, 2018).

Entre sus rasgos más distintivos se encuentran la creación de empresas “grannacionales”, denominación acuñada por Hugo Chávez para promover proyectos conjuntos en sectores estratégicos entre dos o más países (Manzur, 2021), el impulso de misiones sociales regionales como ALBA Salud y ALBA Educación, y la implementación de instrumentos financieros autónomos, como el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) y el Banco del ALBA. Estos mecanismos expresaban la voluntad de construir una arquitectura económica alternativa que conjugara el desarrollo productivo con la integración social y que reforzara la capacidad de acción colectiva de los países miembros (Mónica Vergara, entrevista, 5 de septiembre de 2025). En este sentido, el ALBA-TCP representó una de las experiencias más singulares del Regionalismo Posneoliberal, al articular en un mismo entramado institucional los ideales de cooperación solidaria, integración política y soberanía económica (Cusak, 2018).

Sin embargo, el ALBA-TCP ha enfrentado críticas por su baja institucionalización, su fuerte dependencia del financiamiento venezolano y su limitada capacidad para generar impactos sostenibles más allá de los gobiernos ideológicamente afines (Muhr, 2011; Bonilla & Rivera, 2008). A diferencia de otros esquemas de integración que avanzaron hacia estructuras más estables y tecnificadas, el ALBA-TCP mantuvo una arquitectura institucional sumamente flexible y concentrada en la voluntad política de los mandatarios, lo que le otorgó dinamismo en sus primeros años pero también una alta vulnerabilidad ante los cambios de coyuntura. Su funcionamiento dependió en gran medida de la capacidad del Estado venezolano para sostener los flujos financieros y energéticos que daban sustento a los programas y proyectos

del bloque, lo que convirtió al ALBA-TCP en una extensión de la política exterior venezolana más que en un mecanismo regional de gobernanza compartida (Benzi et al., 2016; Giacalone, 2013; Rubio Vega, 2015).

En este escenario, la bonanza petrolera de la década de 2000 ofreció a Venezuela un margen de maniobra excepcional para sostener y expandir las iniciativas del ALBA-TCP, pero también configuró una estructura de incentivos profundamente vulnerable a la volatilidad del ciclo de *commodities* (Manzur, 2021; Aponte, 2018). Entre 2004 y 2008, las exportaciones petroleras alcanzaron niveles históricamente elevados, superando los 89,000 millones de dólares en 2008 y representando el 92,7% del total exportado por el país (Vázquez Heredia, 2020). Esta tendencia se profundizó en los años siguientes: en 2012, las exportaciones de bienes ascendieron a 97,877 millones de dólares, de los cuales 93,569 millones, es decir el 95,6%, correspondieron al sector petrolero. Sin embargo, la brusca reversión del ciclo a partir de 2014 puso de manifiesto los riesgos de esta dependencia estructural. En 2016, con el precio del barril desplomado, las exportaciones totales cayeron a 27,403 millones de dólares, de los cuales 25,942 millones (el 94,7%) siguieron proviniendo del petróleo. Una leve recuperación en 2018 elevó las exportaciones a 33,677 millones de dólares, pero el predominio petrolero se mantuvo (88,5%), evidenciando que la economía venezolana continuaba fuertemente sujeta a los ingresos energéticos pese al descenso sostenido de la producción (Vázquez Heredia, 2020). Este comportamiento confirma la extrema sensibilidad del proyecto político-institucional del ALBA-TCP a las oscilaciones del mercado petrolero internacional.

Este deterioro económico se vio agravado por la intensificación en paralelo de las tensiones políticas internas en Venezuela, la progresiva erosión de la autonomía de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la polarización institucional y episodios de conflictividad social y crisis de gobernabilidad. Estas dinámicas no solamente comprimieron la capacidad financiera del Estado, sino que también limitaron la posibilidad de sostener mecanismos estables de cooperación regional. En consecuencia, la operatividad del ALBA-TCP quedó subordinada a la lógica de la diplomacia energética venezolana y expuesta a sus fluctuaciones. La falta de fuentes diversificadas de financiamiento y de una institucionalidad capaz de amortiguar estas tensiones terminó por restringir severamente la autonomía del proyecto (Aponte, 2018; Pérez, 2020).

En el marco del ALBA-TCP, el Banco del ALBA fue concebido como el principal brazo financiero del proyecto político-económico que articulaba este esquema de integración. Su creación respondió a una lógica abiertamente política, es decir, dotar al bloque de un mecanismo propio de financiamiento para el desarrollo que sustituyera la intermediación de

los organismos multilaterales referentes del patrón Norte-Sur, como el FMI y el BM, y que permitiera canalizar recursos bajo los principios de solidaridad, complementariedad productiva y CSS (Bilotta, 2018). El Banco del ALBA, en este sentido, representó el intento de materializar institucionalmente la visión de un Regionalismo Posneoliberal, orientado a construir alternativas financieras autónomas y a fortalecer la integración desde una perspectiva política antes que tecnocrática. Este modelo buscaba construir soluciones financieras adaptadas a las necesidades específicas de los países miembros, rechazando el enfoque estandarizado ("one size fits all") del *mainstream* económico (Benzi et al., 2016). Así, el Banco del ALBA se diseñó como un banco de nuevo tipo, libre de condicionalidades externas, con una arquitectura institucional soberanista destinada a financiar proyectos productivos de carácter "grannacional", aunque, como se profundizará a continuación, su implementación enfrentó limitaciones estructurales que restringieron su impacto (Benzi et al., 2016).

El establecimiento del Banco del ALBA también debe entenderse como una respuesta al estancamiento del proyecto del Banco del Sur, una iniciativa de integración financiera de carácter más técnico promovida por Brasil y Argentina en el marco de UNASUR (Mónica Vergara, entrevista, 5 de septiembre de 2025). Como se analizó en el Capítulo 3, aunque el Banco del Sur fue formalmente constituido en 2007 mediante un Acta Fundacional, su implementación quedó condicionada por desacuerdos sobre la contribución de capital, la gobernanza, la distribución del poder político entre sus miembros y los mecanismos de financiación operativa (Rosales, 2013).

Frente a esa parálisis institucional, Venezuela, a través del ALBA-TCP, identificó una ventana de oportunidad. Con una lógica ideológica más cohesiva, un menor número de miembros fundadores, un mayor alineamiento político y una dependencia más marcada de relaciones bilaterales preexistentes, pudo avanzar con mayor rapidez en la definición de su arquitectura financiera y operativa. Este contraste pone de manifiesto que la institucionalización no depende únicamente de la propuesta política inicial, sino también de la capacidad de movilizar recursos prácticos, definir con celeridad mecanismos de gobernanza y estructurar operaciones concretas (Tomás Guayasamín, entrevista, 4 de septiembre de 2025).

En paralelo, parte de la literatura ha señalado que este activismo institucional venezolano se inscribió también en una estrategia orientada a contrapesar el liderazgo brasileño en los esquemas regionales de integración, particularmente en el ámbito financiero, donde Brasil ejercía una influencia predominante a través de iniciativas como el Banco del Sur y la proyección de sus bancos nacionales de desarrollo. En este sentido, la dilación del Banco del

Sur permitió al Banco del ALBA ocupar un espacio operativo que de otro modo habría sido disputado, articulando su rol no simplemente como símbolo de integración alternativa, sino también como agente financiero activo en algunos frentes, aunque bajo limitaciones estructurales (Nogara, 2024).

La formalización institucional del Banco del ALBA avanzó entre 2007 y 2008, a partir de un memorando de entendimiento suscrito por Venezuela, Bolivia, Cuba y Nicaragua, y culminó con la firma de su Convenio Constitutivo el 5 de noviembre de 2008 en Caracas. Su creación se inscribió dentro del entramado institucional del ALBA-TCP y se articuló con un conjunto más amplio de iniciativas impulsadas por el bloque, entre ellas las misiones sociales, los programas de cooperación energética y las empresas "grannacionales" anteriormente referidas. En este marco, el Banco del ALBA fue concebido como el organismo financiero del proyecto, con el propósito de apoyar instrumentos de integración productiva y proyectos de alcance regional, y de complementar las herramientas políticas y económicas promovidas por los Estados miembros en el seno del ALBA-TCP.

En cuanto a su **mandato institucional**, el Convenio Constitutivo del Banco del ALBA definió a la institución como un organismo internacional de derecho público, dotado de personalidad jurídica propia y concebido como el brazo financiero del ALBA-TCP para apoyar el desarrollo económico, social y político de sus Estados miembros. Su estatuto jurídico, con una duración inicial de cincuenta años, prorrogable por dos períodos consecutivos (Convenio Constitutivo, 2008, art. 1), lo ubica dentro de la arquitectura de los organismos multilaterales de desarrollo, aunque con características distintivas. A diferencia de los otros bancos regionales de desarrollo analizados, cuyo desenvolvimiento histórico se ajustó de manera relativamente consistente a los patrones de coherencia del CRFD, esto es, a los principios de multilateralismo, legalización, focalidad y arraigo en el mercado, el Banco del ALBA se estructuró sobre una impronta marcadamente política y un diseño institucional menos alineado con dichas normas sistémicas, lo que reforzó su distancia respecto de las prácticas dominantes del financiamiento para el desarrollo (Bilotta, 2018; Heldt & Schmidtke, 2019; Park, 2021).

Un elemento adicional que refuerza el carácter particular de la institución es la ausencia de modificaciones, actualizaciones o enmiendas a su Convenio Constitutivo entre su aprobación en 2008 y 2020. A diferencia de otros bancos regionales de desarrollo, cuyos marcos jurídicos han sido objeto de revisiones con variable grado de periodicidad para adecuarse a transformaciones operativas, exigencias regulatorias o cambios en el entorno financiero regional y global, el Banco del ALBA mantuvo intacta su normativa fundacional. Esta

inmovilidad jurídica no solo evidencia la falta de adaptación institucional, sino que también refleja la débil capacidad del organismo para ajustar sus mecanismos de gobernanza, operación y gestión a un contexto regional en rápida evolución. En consecuencia, el Convenio Constitutivo operó como una herramienta normativa rígida y poco dinámica, que permaneció desconectada de los desafíos operativos y políticos que enfrentó el banco a lo largo de su trayectoria institucional.

Los objetivos del Banco del ALBA, definidos en el artículo 3 de su Convenio Constitutivo (2008), establecen como fines prioritarios “coadyuvar al desarrollo económico y social sostenible, reducir la pobreza y las asimetrías, fortalecer la integración y promover un intercambio económico justo, dinámico, armónico y equitativo” entre los países miembros. En consonancia con ello, el banco se propuso ofrecer una alternativa a las condicionalidades externas y a la intermediación de los organismos financieros tradicionales, canalizando recursos hacia proyectos orientados a la autonomía y la soberanía regional (Bilotta, 2018). Sin embargo, la estructura altamente dependiente del financiamiento venezolano y la débil formalización de sus arreglos institucionales impidieron que estos principios se tradujeran en mecanismos operativos estables. Ello acentuó su alejamiento respecto de los patrones de coherencia del CRFD y contribuyó a configurar una trayectoria marcada por una institucionalización incompleta y un desempeño limitado dentro del ALBA-TCP.

Por otra parte, el artículo 4 del Convenio Constitutivo (2008) detalla las funciones específicas del Banco del ALBA, que incluyen el financiamiento de programas y proyectos en sectores estratégicos como la productividad, la innovación tecnológica, la agregación de valor, la conservación ambiental y la soberanía alimentaria. Asimismo, el banco busca promover el desarrollo social mediante el apoyo a programas de salud, educación, seguridad social, vivienda, economía social, democracia participativa y reducción de desigualdades étnicas y de género. En el ámbito regional, aspira a impulsar la infraestructura física y energética regional, fomentar la creación de empresas binacionales y “grannacionales”, y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMEs) y las economías asociativas. Estas funciones reflejan un enfoque integral alineado con los principios de complementariedad y solidaridad del ALBA-TCP, aunque su implementación se vio limitada por la falta de recursos diversificados y una estructura institucional flexible (Convenio Constitutivo, 2008, art. 4).

Un componente central del mandato transformador del Banco del ALBA radica en su capacidad formal para crear y administrar fondos reembolsables y no reembolsables destinados al financiamiento de proyectos económicos, sociales y ambientales. Estos instrumentos contemplaban, además, el apoyo a asistencia técnica, estudios de preinversión,

investigación aplicada y procesos de desarrollo y transferencia tecnológica, configurando un abanico amplio de herramientas orientadas a impulsar la integración productiva dentro del bloque. De manera complementaria, el banco incorporó entre sus principios rectores la promoción del comercio justo como alternativa a los mecanismos comerciales predominantes, con el objetivo de afianzar la autonomía económica de los países miembros y distanciarse de los paradigmas globales asociados al libre mercado (Bilotta, 2018).

En cuanto a los destinatarios, el artículo 10.3 del Convenio Constitutivo (2008) establece que el Banco del ALBA solo puede otorgar asistencia financiera a los Estados accionistas Clase A o a personas naturales y jurídicas establecidas en países miembros. Esta disposición refuerza la visión soberanista del banco al priorizar el fortalecimiento económico intrarregional y restringir la participación de actores externos. No obstante, esta limitación redujo su capacidad para diversificar sus operaciones y expandir su influencia, como señala Rubio Vega (2015), quien destaca que, pese al discurso de "soberanía popular", el diseño institucional del banco refleja una centralización alineada con los intereses geoestratégicos de Venezuela, lo que restringió su alcance operativo.

Otro principio rector del Banco del ALBA fue la creación de una nueva arquitectura financiera regional bajo control soberano de los países latinoamericanos y caribeños, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad externa, transformar el aparato productivo y reafirmar el liderazgo político regional (Convenio Constitutivo, 2008, p. 8). Esta aspiración se vincula con iniciativas paralelas impulsadas por Venezuela, como el SUCRE y Petrocaribe, que buscaban desafiar deliberadamente la arquitectura financiera global. Sin embargo, este objetivo no se materializó plenamente debido a las debilidades institucionales del banco, el deterioro económico de Venezuela y la falta de compromiso sostenido de otros Estados miembros, lo que consolidó su estancamiento (Benzi et a., 2016; Rosales, 2013).

A pesar de haber definido un mandato institucional amplio y orientado a objetivos transformadores, el Banco del ALBA enfrentó crecientes dificultades para traducir esa plataforma normativa en una praxis institucional efectiva. La distancia entre sus metas centradas en la soberanía, la equidad y el desarrollo endógeno y su desempeño concreto configuró una realidad operativa fragmentada, que situó al organismo más cerca de un símbolo político-ideológico que de un banco regional plenamente funcional. Esta tensión anticipó los desafíos que posteriormente marcarían su trayectoria institucional, especialmente en contraste con la proyección de CAF y la estabilidad alcanzada por FONPLATA.

La disociación entre el ideario del ALBA-TCP y las capacidades materiales del banco, sumada a su escasa tecnificación y a su dependencia de la lógica política interna de Venezuela, erosionó su credibilidad internacional y redujo significativamente su margen de acción (Mónica Vergara, entrevista, 5 de septiembre de 2025). Diversos análisis coinciden en que el Banco del ALBA operó bajo un esquema de "gobernanza de marca", donde iniciativas dispersas se presentaban como un proyecto coherente, generando una ejecución fragmentaria y altamente dependiente de los ciclos económicos del Estado dominante del bloque (Cusack, 2018; Bilotta, 2018). Esta configuración institucional explica buena parte de la trayectoria de estancamiento observada en los años posteriores, al combinar una estructura decisional concentrada, una débil institucionalización y una marcada ausencia de recursos financieros diversificados, como se analizará en las próximas secciones.

En suma, el marco institucional del Banco del ALBA, expresado a través de sus dimensiones de conformación institucional y mandato institucional, ilustra las tensiones inherentes a un modelo de integración intensamente ideologizado, construido en oposición a los paradigmas del CRFD pero sin los mecanismos de gobernanza, tecnificación y sostenibilidad financiera necesarios para sostener sus propias estructuras. Su emergencia respondió a las oportunidades políticas del Regionalismo Posneoliberal y al ciclo de bonanza petrolera liderado por Venezuela. Sin embargo, su evolución posterior estuvo condicionada por la fragilidad de estos fundamentos, lo que limitó su proyección más allá del contexto inicial y anticipó la deriva hacia un desempeño institucional marcadamente limitado (Benzi et al., 2016; Giacalone, 2013; Rubio Vega, 2015).

6.2 Gobernanza Corporativa

La **gobernanza corporativa** del Banco del ALBA, diseñada formalmente como una estructura multilateral, incluye órganos deliberativos, ejecutivos y técnicos que promueven la participación equitativa de los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica, su funcionamiento ha estado dominado por un centralismo operativo liderado por Venezuela, lo que ha socavado los principios de horizontalidad y multilateralidad enunciados en su mandato. Esta disonancia entre el diseño formal y la implementación real ha limitado la capacidad del banco para consolidarse como una institución financiera regional efectiva, contribuyendo a su trayectoria institucional de estancamiento (Cusack, 2018). A continuación, se analiza cómo esta particular forma de conducción y gestión interna impactó en la membresía, estructura orgánica, el proceso de toma de decisiones y la estructura de capital del banco.

En términos de **membresía**, el artículo 2 del Convenio Constitutivo (2008) reconoce a Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela como los cuatro miembros fundadores del Banco del ALBA. El mismo artículo prevé la posibilidad de incorporar en el futuro a otros países de América Latina y el Caribe, siempre que estos adhieran al ALBA-TCP, lo que refleja el propósito de consolidar un espacio económico y político alternativo, coherente con la matriz ideológica del Regionalismo Posneoliberal. En los años siguientes a su fundación, se sumaron San Vicente y las Granadinas (2011), la Mancomunidad de Dominica (2012) y Antigua y Barbuda (2019), ampliando de manera limitada la base geográfica de la institución. No obstante, la composición del banco entrevera una tensión estructural entre el principio formal de igualdad soberana de los Estados miembros y la asimetría efectiva en materia de recursos y capacidad decisoria, concentrada en Venezuela como principal aportante de capital y actor dominante en la definición de la orientación política y financiera del banco (Rubio Vega, 2015).

La hegemonía venezolana dentro del Banco del ALBA generó desequilibrios estructurales en su gobernanza y debilitó las bases multilaterales del proyecto. Como señala Rubio Vega (2015), Venezuela no sólo desempeñó el papel de principal financiador, sino que también concentró la definición de la orientación política, estratégica y operativa del banco, lo que contravino el principio de equidad entre los Estados miembros y erosionó la colegialidad institucional. Esta centralización del poder decisorio se tradujo en una dependencia orgánica del liderazgo político venezolano, dificultando la construcción de mecanismos de toma de decisiones basados en reglas y procedimientos compartidos. De acuerdo con Cusack (2018), este patrón generó un efecto centrífugo, en tanto la excesiva personalización y verticalidad del proceso de gobernanza desincentivó la adhesión de nuevos socios e incluso debilitó la participación de los ya existentes.

Un ejemplo ilustrativo de estas tensiones lo constituye el caso de Ecuador, que tras prolongadas negociaciones optó por no incorporarse finalmente al Banco del ALBA y canalizó su participación regional a través de esquemas considerados más institucionalizados y menos dependientes de liderazgos unipersonales, como UNASUR o el MERCOSUR (Tomás Guayasamín, entrevista, 4 de septiembre de 2025). Estas dinámicas demuestran que la primacía venezolana, lejos de consolidar la cohesión del bloque, también contribuyó a limitar su proyección y legitimidad regional, restringiendo su capacidad para actuar como una verdadera institución financiera multilateral. En términos más amplios, la concentración del poder político y financiero en un solo Estado redujo los márgenes de autonomía institucional, dificultando la generación de trayectorias propias de desarrollo institucional y reproduciendo un modelo de gobernanza unilateral más que cooperativo. En última instancia, todo ello configuró una trayectoria institucional de estancamiento que refleja las tensiones inherentes

entre liderazgo hegemónico y sostenibilidad institucional en el marco del Regionalismo Posneoliberal.

Esta concentración de poder venezolano también quedó institucionalmente consagrada en el propio Convenio Constitutivo del Banco del ALBA (2008). El artículo 34 dispone que el tratado sólo entraría en vigor tras la ratificación de Venezuela, consolidando así su condición de pivote indispensable para la puesta en marcha y la operatividad del banco. De igual modo, el artículo 21 regula la permanencia de los miembros, estableciendo la posibilidad de retiro voluntario mediante notificación al Consejo Ministerial y la suspensión por incumplimientos, sujeta a la aprobación de al menos el 75 % del Consejo. Si bien estas disposiciones podrían interpretarse como mecanismos orientados a preservar la cohesión institucional y la disciplina interna, en la práctica no lograron contrarrestar la asimetría estructural generada por la dependencia venezolana. En consecuencia, el diseño formal del Banco del ALBA, aunque revestido de principios de igualdad y solidaridad, reforzó una arquitectura de poder concentrada, que obstaculizó la construcción de una gobernanza multilateral efectiva y sostenible, en claro contraste con la profesionalización administrativa alcanzada por la CAF o la estabilidad institucional que caracteriza a FONPLATA.

También la **estructura de capital** del Banco del ALBA refleja las tensiones entre su diseño formal, concebido para promover la multilateralidad, y su práctica operativa, marcada por la hegemonía financiera de Venezuela. Según el artículo 6 del Convenio Constitutivo (2008), el banco cuenta con un capital autorizado de 2,000 millones de dólares, de los cuales 850 millones están suscritos, representados en 85,000 acciones nominativas de 10,000 dólares cada una (Altmann Borbón, 2008). Las acciones se dividen en tres clases: Clase A, reservada para los Estados miembros del ALBA-TCP; Clase B, abierta a otros Estados regionales o extrarregionales no miembros del ALBA-TCP; y Clase C, destinada a bancos centrales, entidades financieras estatales o semiestatales y organismos multilaterales de crédito.

Según declaraciones del entonces ministro de Finanzas de Venezuela, Rafael Eduardo Isea Romero, el país había aprobado en 2008 una primera transferencia de aproximadamente 300 millones de dólares como parte de su cuota de integración, mientras que Bolivia, Cuba y Nicaragua realizarían sus aportes conforme a un cronograma de capitalización acordado entre los Estados miembros (Diario Financiero, 2008). Fuentes del propio banco señalaban, además, que Cuba había efectuado un aporte inicial de 118 millones de dólares en esa misma etapa (Diario Financiero, 2008). En este marco, Isea Romero subrayó que la integración de capital debía entenderse como un proceso orientado al financiamiento de proyectos en cada país más que como una transferencia inmediata y homogénea de recursos, enfatizando que la lógica del banco priorizaba la aprobación de iniciativas nacionales por encima del

fortalecimiento patrimonial de sus sucursales (NoticiasLatam, 2008). A esta dinámica se sumó el compromiso asumido por Bolivia, cuyo Senado anunció en 2010 un aporte de 54 millones de dólares para la puesta en marcha del Banco del ALBA, el más bajo entre los miembros, pero coherente con el criterio político de distribuir los aportes iniciales de manera diferenciada según la capacidad financiera de cada Estado (Noticias Fides, 2010).

Esta estructura de capital, por ende, no respondía a criterios financieros convencionales del CRFD, sino a una lógica político-ideológica que priorizaba los principios del ALBA-TCP por sobre la racionalidad técnica que caracteriza a los organismos multilaterales tradicionales. Como explicó Gustavo Márquez, exministro de Integración y Comercio Exterior de Venezuela y uno de los impulsores iniciales del bloque, el Banco del ALBA se concebía como "un instrumento del ALBA" en el que "cada país miembro aporta parte del capital y parte de los principios de cooperación y solidaridad, no de la lógica del capital", orientado a financiar proyectos destinados a atender necesidades nacionales como infraestructura y telecomunicaciones (El Estímulo, 2015). Esta narrativa reforzaba la visión del banco como una plataforma alternativa al esquema financiero dominante; sin embargo, su énfasis en la solidaridad política antes que en criterios técnicos y operativos contribuyó a profundizar las asimetrías en los aportes efectivos y a consolidar un modelo de capitalización fuertemente dependiente de Venezuela.

La ausencia de información sistemática sobre el cumplimiento efectivo de estos desembolsos y la notable disparidad entre las contribuciones nacionales reforzaron la percepción de un organismo financieramente dependiente de un único Estado. Esta característica no solo dificultó la posibilidad de evaluar la solvencia real del banco, sino que también limitó su credibilidad y autonomía institucional en el CRFD. En línea con ello, Cusack (2018) subraya que no existe documentación verificable sobre los flujos de capital o las inversiones efectivamente realizadas, mientras que Bilotta (2018) estima que Venezuela aportó cerca del 85 % del capital suscrito, financiando la mayoría de los proyectos con recursos provenientes de la renta petrolera. Esta concentración de aportes profundizó la asimetría financiera dentro de la institución y anticipó las restricciones que condicionaron su posterior trayectoria institucional de estancamiento.

Esta dependencia de los aportes venezolanos se consolidó como una característica estructural del Banco del ALBA, limitando su autonomía financiera y técnica. Aunque el capital inicial comprometido ascendía a 1,000 millones de dólares, los desembolsos reales fueron significativamente menores, alcanzando apenas 107 millones hacia 2011, con la mayoría provenientes de Venezuela (Benzi et al., 2016). La incorporación posterior de países como Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda no logró diversificar la base

financiera, y las promesas de recapitalización mediante el 1% de las reservas internacionales de los Estados miembros nunca se materializaron (Roncal Vattuone, 2013). Esta fragilidad financiera, exacerbada tras la muerte de Hugo Chávez en 2013 y tras el deterioro económico de Venezuela que le sucedió, dejó al banco sin respaldo suficiente ni legitimidad política para mantener una estructura estable de operaciones. Aunque el Banco del ALBA buscaba reducir la dependencia regional del dólar y del sistema financiero estadounidense, terminó reproduciendo un patrón de dependencia interna centrado en Venezuela, lo que contribuyó en última instancia a su estancamiento (Altmann Borbón, 2008).

Las limitaciones estructurales del Banco del ALBA se extienden a su vez a su **estructura orgánica** y **proceso decisorio**, donde el diseño formal promueve una multilateralidad colegiada, pero la práctica revela un centralismo operativo dominado por Venezuela. Formalmente, el Consejo Ministerial actúa como el órgano supremo, integrado por los Ministros de Economía o Finanzas, o por los Presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros con acciones Clase A. Este Consejo define las políticas generales del banco, aprueba el presupuesto, designa al Presidente del Directorio Ejecutivo y al Gerente General, admite o suspende miembros, decide sobre la ampliación de capital y puede modificar el Convenio Constitutivo con una mayoría calificada del 75% (Convenio Constitutivo del Banco del ALBA, 2008, art. 11). Las votaciones se aprueban con el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros, salvo en casos que requieran el 75% o más de los votos, aunque no se especifica detalladamente en qué situaciones. Sin embargo, en la práctica, estas instancias han sido subordinadas a la voluntad del ejecutivo venezolano, distorsionando los principios de horizontalidad y multilateralidad que se enunciaban como objetivos institucionales.

En paralelo, el Directorio Ejecutivo, compuesto por representantes de cada Estado con acciones Clase A y uno colectivo para los Clase B, se encarga de la gestión directa del banco, incluyendo la dirección de negocios, la propuesta de reformas, la aprobación de estados financieros, la constitución de comités internos y la ejecución de lineamientos estratégicos (Convenio Constitutivo del Banco del ALBA, 2008, art. 14). Sus resoluciones requieren el voto favorable de al menos el 75% de sus miembros, donde cada Director tiene un voto, y su Presidente coordina las reuniones y ejerce la representación legal del banco. No obstante, esta configuración colegiada ha sido sistemáticamente influida por la hegemonía venezolana, lo que ha minado la equidad en la toma de decisiones. Como observa Cusack (2018), esta práctica evidencia la instrumentalización del banco como una extensión de la política exterior venezolana, socavando su legitimidad como institución financiera regional.

Una manifestación clara de esta centralización es la transformación del cargo de Presidente del Banco del ALBA. De acuerdo con el Convenio Constitutivo, éste actúa como la primera autoridad ejecutiva, responsable de la administración general, incluyendo la política económica y financiera. A pesar de que el Convenio establece la rotación anual de la presidencia entre los Estados miembros, este cargo fue ocupado de forma prácticamente ininterrumpida por funcionarios venezolanos, con la única excepción del guatemalteco César Augusto Giral Michelangeli, nombrado primer presidente en julio de 2009. Posteriormente, asumió el cargo el venezolano Nicolás Maduro (septiembre de 2010 - abril de 2013), seguido por Rafael Eduardo Isea Romero (abril-julio de 2013) y Gustavo Hernández Jiménez (septiembre de 2013-2015).

Desde enero de 2016, y de manera continuada hasta la actualidad, Raúl Li Causi ocupa el cargo de Presidente Ejecutivo del Banco del ALBA, designado oficialmente mediante Decreto Presidencial N° 3.702 publicado en la Gaceta Oficial N° 41.545 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2018). Este nombramiento, que inicialmente coincidió con el período rotativo asignado a Venezuela, se ha prolongado más allá del plazo anual originalmente previsto, consolidando una presidencia venezolana efectiva desde 2015. Desde dicho cargo, Li Causi ha enfatizado repetidamente la necesidad de una conducción institucional alineada con los principios de integración caribeña y la agenda estratégica del ALBA-TCP.

En la práctica, la figura del Presidente del Directorio se ha convertido en algo más que un rol ceremonial o rotatorio puesto que encarna la autoridad estratégica del banco, definiendo prioridades y direccionamientos que, en muchos casos, parecen alineados con los intereses políticos nacionales venezolanos. Este patrón describe una gobernanza donde la formalidad normativa coexiste con una práctica centralizada, lo que contribuye al estancamiento institucional al reducir los incentivos para una gobernanza más plural y compartida.

En definitiva, el análisis de la gobernanza corporativa del Banco del ALBA, a través de las distintas dimensiones que la componen, pone de manifiesto una profunda tensión entre su diseño institucional anclado en principios de solidaridad, complementariedad, reconocimiento de asimetrías y horizontalidad propios de la CSS y su funcionamiento efectivo, caracterizado por una marcada centralización del poder, opacidad administrativa y dependencia financiera respecto de un único Estado. Si bien su arquitectura formal establece órganos colegiados y procedimientos decisorios que, en apariencia, podrían remitir a modelos institucionalizados, el Banco del ALBA no reproduce los indicadores de coherencia del CRFD como multilateralismo, legalización, focalidad y arraigo técnico que históricamente ordenaron el comportamiento de los bancos de desarrollo. Por el contrario, la dinámica concreta de toma

de decisiones, la distribución del capital y el control de los principales órganos ejecutivos dan cuenta de un distanciamiento sustantivo respecto de esos estándares.

Esta brecha se vuelve aún más evidente cuando se comparan estas prácticas con las de CAF y FONPLATA, cuyos arreglos de gobernanza corporativa muestran mayores niveles de institucionalización, previsibilidad y equilibrio entre los miembros. En contraste con tales unidades de observación, el predominio del liderazgo venezolano, la informalidad en la gestión, la ausencia de reglas operativas estables y la lógica de "gobernanza de marca" (Cusack, 2018) impidieron que el Banco del ALBA desarrollara mecanismos de coordinación multilateral genuinos o estructuras administrativas capaces de sostener sus objetivos fundacionales establecidos en su mandato institucional. Así, la experiencia del banco se constituye en un caso paradigmático de cómo los modelos de integración basados en agendas políticas verticalizadas y liderazgos personalistas tienden a erosionar la capacidad institucional, neutralizar la deliberación colectiva y bloquear la consolidación de un banco regional de desarrollo que pueda vincularse y articularse con las normas, procedimientos ya actores del CRFD.

6.3 Ciclo de operaciones

El **ciclo de operaciones** del Banco del ALBA se caracteriza por una cierta discontinuidad, una institucionalización limitada y un impacto regional acotado, elementos que reflejan la tensión persistente entre su mandato transformador y los recursos efectivos con los que contó para llevarlo adelante. Estas dinámicas se manifiestan tanto en la escala como en la naturaleza de sus intervenciones, en la configuración de sus instrumentos financieros y en la irregularidad temporal de su ejecución. Más que un patrón plenamente consolidado de actuación, el banco desarrolló una trayectoria operacional heterogénea, moldeada por condicionantes políticos, financieros y administrativos que acotaron su margen de acción. A continuación, se analiza cómo estos factores se expresaron en el tamaño y composición de su portfolio de proyectos y en la disponibilidad de recursos técnicos y financieros en el período de tiempo considerado.

Durante sus primeros años de funcionamiento, el **portfolio de proyectos** del Banco del ALBA mostró una orientación hacia sectores considerados estratégicos por el ALBA-TCP, tales como infraestructura, agricultura, energía, protección social y resiliencia ante desastres naturales. Estas operaciones se concentraron principalmente en Venezuela, Bolivia, Nicaragua y los Estados del Caribe oriental, lo que refleja un foco geográfico acotado pero coherente con la lógica político-solidaria del bloque. Según datos del SELA, citados por Zavarce Velásquez (2023) y Bilotta (2018), hasta 2014 el banco había financiado con recursos

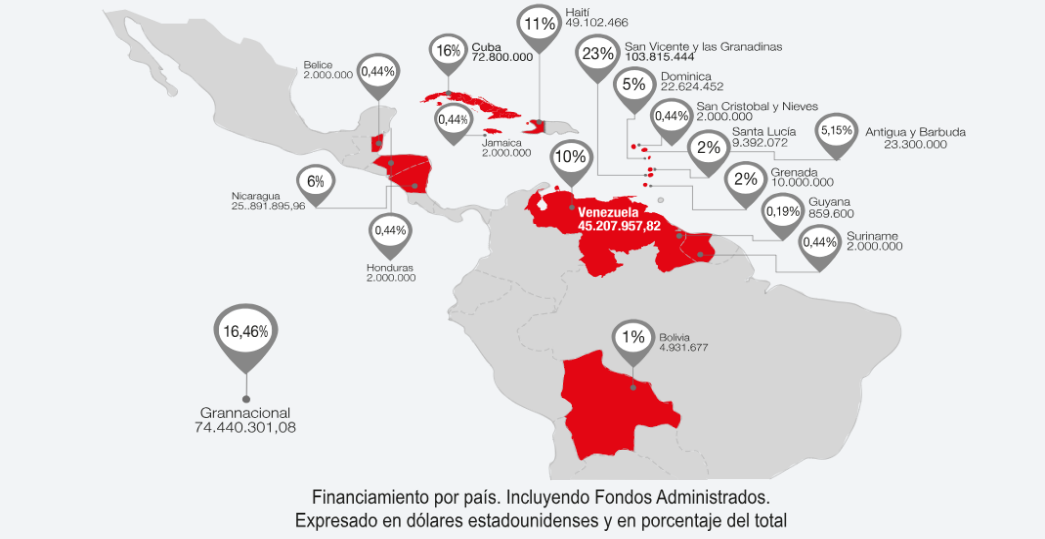
propios nueve proyectos por un total de 44 millones de dólares y gestionado otros 33 apoyados por fondos de terceros, alcanzando 344 millones de dólares distribuidos en 42 iniciativas.

En conjunto, las mencionadas cifras dan cuenta de una actividad operativa efectiva, aunque limitada en escala, extensión y continuidad temporal. En este marco, las autoridades del banco señalaron que, si bien los proyectos “grannacionales” financiados en sus primeros años tenían un alto impacto político y social, muchos no eran retornables, lo que retrasó la capacidad de la institución para alcanzar su punto de equilibrio financiero, logrado recién en 2016 cuando el patrimonio se equiparó al capital social (Banco del ALBA, 2019). A ello se sumaron programas sociales y culturales como ALBA Educación, ALBA Cultura y ALBA Investigación Cultural, que hacia 2013 reportaban beneficiarios significativos incluyendo 1,3 millones de personas en iniciativas educativas pero sin información pública sobre montos asignados (El Estímulo, 2015).

A nivel regional, los anuncios oficiales en foros del ALBA-TCP incluyeron proyectos destinados a mejorar capacidades productivas y sociales en el Caribe, entre ellos una planta piloto de energía eólica en Antigua y Barbuda, la construcción de un centro médico y el fortalecimiento agrícola en Dominica, la instalación de paneles solares en escuelas de San Cristóbal y Nieves, y la rehabilitación de escuelas y centros deportivos en Granada y San Vicente y las Granadinas (Prensa Latina, 2015). Aunque muchos de estos proyectos permanecieron como anuncios programáticos, reflejan la amplitud temática que el bloque aspiraba a desplegar.

A pesar de estos avances iniciales, la dinámica financiera del banco no exhibió un crecimiento sostenido. Hasta octubre de 2013 el Banco del ALBA había colocado 298 millones de dólares en préstamos y contaba con un capital suscrito de 836 millones de dólares; sin embargo, tres meses después, en enero de 2014, el monto acumulado de financiamientos solo había aumentado en 36 millones adicionales (El Estímulo, 2015). Esta irregularidad en los flujos de desembolsos ilustra la influencia de factores políticos y fiscales sobre la capacidad operativa del banco, así como la ausencia de una estrategia de mediano plazo que permitiera consolidar una cartera diversificada y estable. Si bien los proyectos concretados como la construcción de un matadero bovino en Nicaragua (2011), el apoyo para mitigar los efectos del huracán Sandy en Cuba (2012), la rehabilitación del café en Nicaragua (2014) o la reconstrucción del aeropuerto de Argyle en San Vicente y las Granadinas (2014) evidencian capacidad de ejecución puntual, estas iniciativas no se inscribieron en una lógica programática integral que asegurara continuidad o escalamiento (Gráfico 6).

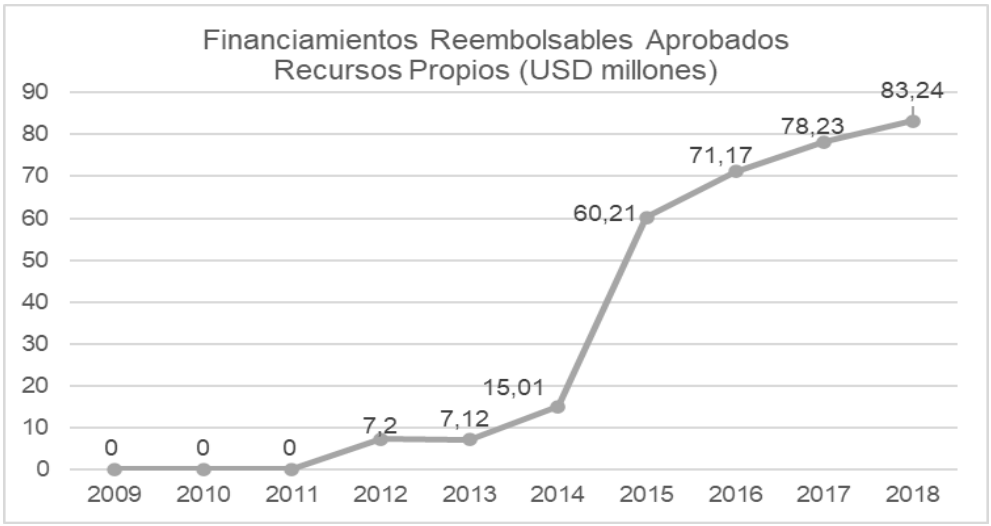
Gráfico 6. Financiamiento por país del Banco del ALBA



Fuente: página web del Banco del ALBA. Consultado el 5 de mayo de 2024.

Aun así, entre 2015 y 2019 el banco reportó un aumento significativo en los financiamientos reembolsables con fondos propios (Gráfico 7), los cuales se habrían quintuplicado en ese período, acompañado de los cuatro ejercicios de mayor ganancia neta en su historia y una rentabilidad del 3,91% sobre el patrimonio en 2018 (Banco del ALBA, 2019). En este período también se consolidó la incorporación de Antigua y Barbuda como miembro, cuyo primer beneficio fue un préstamo de 15,8 millones de dólares destinado a la recapitalización y reestructuración de la aerolínea LIAT, considerada fundamental para la conectividad y la integración del Caribe (Banco del ALBA, 2019).

Gráfico 7. Financiamiento reembolsables del Banco del ALBA



Fuente: página web del Banco del ALBA. Consultado el 5 de mayo de 2024.

El banco también informó, a través de su portal institucional, sobre financiamientos destinados a infraestructura y resiliencia en países como Dominica, Antigua y Barbuda, Guyana y Surinam, así como sobre el apoyo a la modernización industrial en Cuba particularmente en los sectores de conductores eléctricos y metalurgia y la asistencia a países altamente endeudados, como Granada y San Cristóbal y Nieves, para hacer frente a compromisos financieros con el FMI. Entre los proyectos emblemáticos destacados por la propia institución se encuentran la mencionada la recapitalización de la aerolínea LIAT en Antigua y Barbuda, la modernización de la industria de refractarios y conductores eléctricos en Cuba, y proyectos textiles en Bolivia (Banco del ALBA, 2019), lo que evidencia un intento por diversificar paulatinamente la orientación sectorial del banco hacia áreas productivas e industriales.

Asimismo, se anunciaron líneas de financiamiento comercial y fondos rotatorios para promover exportaciones intrabloque, especialmente entre Venezuela, Bolivia y Nicaragua. En este contexto, las visitas oficiales a Bolivia en 2013 dieron lugar al anuncio de un fondo comercial orientado a dinamizar el aparato productivo boliviano a través del mecanismo “Intra ALBA”, que ponía a disposición 27 millones de dólares y preveía créditos otorgados en Venezuela con una tasa del 14%, considerada baja por las autoridades, y con un plazo de hasta un año para facilitar la recapitalización del fondo (Noticias Fides, 2013). Según declaraciones de Rafael Eduardo Isea Romero, este instrumento incluía financiamiento para proyectos productivos, como la cría de peces, cultivos agrícolas y la ampliación de la capacidad de producción de ENATEX, con operaciones estimadas en más de 2 millones de dólares (Mesa Redonda, 2013). No obstante, diversos anuncios realizados durante estas misiones, incluidos compromisos para expandir el comercio bilateral y fortalecer cadenas productivas, no se materializaron posteriormente, quedando sin información pública sobre su seguimiento. La ausencia de informes públicos sistemáticos sobre ejecución presupuestaria, evaluación de impacto o seguimiento de resultados ha dificultado la elaboración de una auditoría independiente y consistente. Esta falta de transparencia, reiterada por la literatura especializada (Bilotta, 2018), limita la capacidad de verificar el alcance real de las operaciones y profundiza la percepción de opacidad institucional que ha acompañado al banco desde sus inicios. Incluso funcionarios vinculados al bloque reconocieron la irregularidad de los intercambios comerciales intrabloque, señalando la falta de continuidad como uno de los principales obstáculos del proyecto económico del ALBA (El Estímulo, 2015).

En términos financieros, el volumen de operaciones del Banco del ALBA registró un crecimiento moderado y poco sostenido. Según datos oficiales, los financiamientos reembolsables con fondos propios aumentaron de 15 millones de dólares en 2015 a 83,4 millones en septiembre de 2018, mientras que al cierre de octubre de 2019 el acumulado total

de financiamientos, incluyendo recursos propios y de terceros, ascendía a 421,22 millones de dólares. Este monto superaba en más de tres veces el capital suscrito inicial y en una vez y media los activos totales del banco, lo que sugiere un esfuerzo por ampliar su capacidad operativa. Sin embargo, dichos avances no se tradujeron en transformaciones estructurales significativas en los países miembros ni en un posicionamiento más robusto dentro del financiamiento regional (Bilotta, 2018). La creciente fragilidad económica de Venezuela tras 2013 redujo la disponibilidad de recursos para nuevas operaciones, afectando la continuidad de los desembolsos y evidenciando la vulnerabilidad del banco a las restricciones fiscales del principal aportante.

Un desarrollo institucional relevante en los últimos años fue la creación del Fondo Humanitario del ALBA-TCP en julio de 2020, administrado por el Banco del ALBA como mecanismo financiero para enfrentar contingencias sanitarias y desastres naturales. La decisión, adoptada por los órganos de dirección del bloque en el contexto de la pandemia de COVID-19, otorgó al banco un papel operativo directo en la canalización de recursos solidarios de rápida ejecución. El fondo se constituyó con un capital inicial de 3 millones de dólares y fue concebido para fortalecer la autonomía sanitaria regional mediante la conformación de un banco de vacunas y medicamentos, así como para impulsar proyectos de investigación científica en salud (Llorenti Soliz & Sierra Díaz, 2025). En línea con los principios que históricamente guiaron al ALBA-TCP, esta herramienta buscó contrarrestar el acceso desigual a insumos médicos y las restricciones impuestas por medidas coercitivas unilaterales sobre países como Cuba, Venezuela y Nicaragua, al tiempo que permitió activar transferencias de insumos, personal médico y pruebas rápidas en momentos críticos.

Complementariamente, en enero de 2021 se estableció un puente aéreo humanitario coordinado entre el Banco del ALBA y la aerolínea estatal Conviasa para facilitar el traslado de vacunas, tratamientos médicos, personal especializado e insumos sanitarios hacia los Estados caribeños más afectados, entre ellos Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Cuba (Llorenti Soliz & Sierra Díaz, 2025; Malacalza & Fagaburu, 2022). Estas iniciativas resultan ilustrativas de la manera en que el banco continúa siendo movilizado como un instrumento de cooperación política y humanitaria dentro del ALBA-TCP. Más recientemente, el organismo ha sido incluso considerado para nuevas funciones, como la propuesta presentada en 2025 de crear un fondo rotatorio de 10 millones de dólares destinado a apoyar la reinserción productiva de migrantes retornados a Venezuela (Alba Ciudad, 2025). Estas iniciativas, si bien no modifican la trayectoria estructural de estancamiento examinada en este capítulo, muestran los intentos

persistentes de dotar al Banco del ALBA de relevancia funcional en un contexto regional marcado por profundas restricciones económicas.

Los **instrumentos financieros** del Banco del ALBA, definidos en el artículo 5 del Convenio Constitutivo (2008), comprenden un repertorio de herramientas que incluye créditos y líneas de crédito, fianzas, avales, garantías, administración de valores, servicios de compensación y liquidación, administración de carteras, fideicomisos y funciones de tesorería, comisionista y custodio de valores (Hernández, 2008). Entre estos instrumentos destaca el Fondo para Financiamientos Especiales (FFE-BANALBA), mediante el cual se canalizaron aproximadamente 20,5 millones de dólares en financiamiento no reembolsable para programas sociales como ALBA Educación, ALBA Cultural y ALBA Salud. Este fondo también actuó como mecanismo de garantías para microcréditos y para iniciativas consideradas de alto riesgo, generalmente excluidas de la banca convencional. No obstante, la escala limitada de estas operaciones, sumada a la ausencia de fuentes diversificadas de financiamiento, altamente dependientes de la disponibilidad de recursos provenientes de la renta petrolera venezolana, restringió de manera significativa la capacidad operativa y contracíclica del banco.

En este marco, el artículo 10 del Convenio Constitutivo (2008) establece un límite de exposición según el cual el monto total de préstamos, inversiones y otras acreencias no puede exceder diez veces el patrimonio neto del banco, con el fin de resguardar su estabilidad financiera. Sin embargo, en la práctica, el volumen reducido de sus operaciones impidió siquiera aproximarse a este umbral, y las fuentes externas de financiamiento permanecieron prácticamente inexistentes. Esta brecha entre el diseño normativo y el desempeño efectivo evidencia la fragilidad financiera estructural del Banco del ALBA y la dificultad de consolidar una cartera de instrumentos sostenibles en un contexto marcado por la dependencia de un único aportante (Bilotta, 2018).

Además de los préstamos reembolsables, el Banco del ALBA desarrolló desde etapas tempranas instrumentos orientados a financiar proyectos de naturaleza social o de bajo retorno financiero que, por sus características, quedaban fuera del alcance de las instituciones financieras tradicionales. En 2009, el banco constituyó un fondo especial destinado a programas sociales, estudios de factibilidad y proyectos comunitarios; hacia 2019, este fondo había asignado 15 millones de dólares en operaciones no reembolsables (Banco del ALBA, 2019).

En paralelo, comenzó a tomar forma la expansión del mecanismo Intra-ALBA, concebido como un fondo rotatorio para promover el comercio justo y la articulación productiva entre los países del bloque. Para 2013, durante una visita oficial a Nicaragua, el entonces presidente del banco, Rafael Eduardo Isea Romero, anunció la aprobación de 7 millones de dólares para el mejoramiento de 5.000 manzanas de café, así como iniciativas orientadas a financiar mataderos industriales y plantas procesadoras de leche. En esa misma ocasión, destacó los avances de la primera experiencia del Intra-ALBA con Bolivia: un fondo inicial de 10 millones de dólares que había rotado cuatro veces y permitido incorporar nuevas empresas de ambos países al intercambio comercial. Asimismo, señaló que un mecanismo similar, también cercano a los 10 millones de dólares, estaba en evaluación para su implementación en Nicaragua (Prado Reyes, 2013).

Esta arquitectura híbrida, que combinó créditos concesionales con mecanismos no reembolsables, buscó materializar la dimensión social y solidaria del mandato del banco, diferenciándolo deliberadamente de los instrumentos crediticios predominantes en los organismos multilaterales del CRFD. No obstante, tanto la escala acotada de estas iniciativas como la elevada dependencia de un único aportante limitaron la sostenibilidad de esta lógica operativa y pusieron de relieve las tensiones entre la ambición transformadora del banco y sus capacidades institucionales efectivas.

En cuanto a los **instrumentos técnicos**, el Banco del ALBA contempla entre sus funciones la realización de estudios de preinversión, investigación aplicada, absorción y transferencia tecnológica, así como la asistencia técnica para la formulación y ejecución de proyectos (Hernández, 2008). No obstante, la capacidad del banco para desarrollar estas funciones ha sido marcadamente limitada. A diferencia de otros bancos regionales de desarrollo, no logró constituir equipos especializados ni departamentos con capacidades técnicas robustas que permitieran sostener una cartera estable de proyectos a mediano y largo plazo. La literatura coincide en señalar que el banco careció de mecanismos sistemáticos de diagnóstico sectorial, evaluación *ex ante* y monitoreo de resultados, herramientas fundamentales para asegurar la calidad técnica de las operaciones y su sostenibilidad en el tiempo. En este marco, Benzi et al. (2016) sostienen que el Banco del ALBA suplió parcialmente estas carencias mediante un “voluntarismo político” que facilitó la implementación inicial de ciertas iniciativas, pero que no fue suficiente para consolidar una estructura operativa profesionalizada ni para producir un acervo técnico propio comparable al de otros bancos regionales de desarrollo.

Estas limitaciones estructurales no solo afectaron la calidad de los proyectos, sino que también redujeron la capacidad del banco para actuar como agente de aprendizaje

institucional, función clave en el desempeño de los bancos de desarrollo. La ausencia de procedimientos formalizados para la transferencia tecnológica, la escasez de personal técnico especializado y la falta de continuidad en los equipos de trabajo dificultaron la generación de capacidades internas y la acumulación de experiencia sectorial. Del mismo modo, la inexistencia de instrumentos estandarizados de seguimiento y evaluación impidió construir evidencia empírica sobre el impacto de las intervenciones, limitando la posibilidad de corregir desvíos, actualizar metodologías o diseñar instrumentos más sofisticados. En conjunto, estas carencias refuerzan la distancia entre el mandato transformador del banco que aspiraba a promover cambios productivos y sociales de largo plazo y su capacidad técnica real para sostener operaciones complejas y ofrecer asistencia de calidad, lo cual restringió de manera significativa su incidencia dentro del ALBA-TCP y su potencial articulación con el CRFD.

En conjunto, el ciclo de operaciones del Banco del ALBA pone en evidencia los límites estructurales de un modelo de integración construido sobre bases político-ideológicas más que técnico-institucionales. La discontinuidad de su cartera, la magnitud reducida de sus financiamientos tanto reembolsables como no reembolsables, la escasa diversificación de instrumentos y la ausencia de una estrategia programática de largo plazo mostraron una entidad cuya operatividad dependió casi exclusivamente de la disponibilidad de recursos venezolanos y de las prioridades coyunturales de su política exterior. La falta de transparencia en la ejecución, la debilidad de los instrumentos técnicos, la inexistencia de mecanismos de evaluación y la volatilidad asociada a la crisis económica venezolana reforzaron esta fragilidad, consolidando una estructura incapaz de sostener procesos de acumulación institucional. En términos analíticos, estos elementos permiten comprender por qué el banco no logró convertirse en un actor relevante dentro del CRFD ni articularse con otros bancos regionales de desarrollo cuyas operaciones se apoyan en marcos regulatorios más estables y en capacidades técnicas profesionalizadas.

Así, el Banco del ALBA constituye un caso paradigmático de las tensiones propias del Regionalismo Posneoliberal. De hecho, ejemplifica cómo una iniciativa que aspiró a construir instrumentos financieros alternativos y a promover un modelo de integración basado en solidaridad, complementariedad y autonomía, demostró un desempeño restringido por una institucionalización incompleta, una arquitectura operativa poco profesionalizada y una concentración extrema del poder financiero y decisorio. A diferencia de CAF y FONPLATA, cuyos procesos de gobernanza corporativa lograron consolidarse a pesar de variaciones políticas regionales, el Banco del ALBA no desarrolló respuestas que permitieran amortiguar las crisis del Estado hegemónico ni generar trayectorias de resiliencia institucional. En este sentido, su ciclo de operaciones ilustra las limitaciones de proyectos regionales sustentados

en liderazgos personales y en recursos volátiles, mostrando que, sin estructuras normativas estables, capacidades técnicas sólidas y fuentes diversificadas de financiamiento, la aspiración transformadora difícilmente puede traducirse en un desempeño sostenible.

6.4 Política institucional internacional

La **política institucional internacional** del Banco del ALBA expresa una ambición de proyección regional e internacional que, si bien ha estado condicionada por su centralización operativa y por la estrecha imbricación con el aparato estatal venezolano, también responde a un diseño institucional que se aparta de los patrones predominantes en el CRFD. Más que un simple déficit de capacidades, su trayectoria internacional refleja la tensión entre un mandato fundacional orientado a promover formas alternativas de integración y financiamiento ancladas en principios de solidaridad, complementariedad y soberanía económica sin acudir a la lógica más tecnocrática y estandarizada que caracteriza a la mayoría de los bancos de desarrollo de la región. Esta singularidad institucional contribuye a explicar por qué su desempeño presenta variaciones y matices que no se observan en otros organismos, haciendo menos lineal la comparación con sus pares regionales. A continuación se examina cómo este diseño particular se operacionalizó a través de su estrategia de coordinación y de su estrategia de internacionalización, revelando los alcances y las tensiones de su proyección institucional.

La **estrategia de institucionalización** del Banco del ALBA aparece claramente formulada en el plano normativo pero ha tenido una implementación mínima. El artículo 2 del Convenio Constitutivo (2008) no solo fija la sede principal en Caracas, Venezuela, sino que habilita explícitamente la creación de subsedes, sucursales u oficinas de representación en los países miembros, con el objetivo de dotar al banco de una presencia territorial acorde a su mandato institucional. No obstante, más de una década después de su creación, el Banco del ALBA continúa careciendo de una red institucional propia y opera desde instalaciones compartidas con el Banco del Tesoro de Venezuela. Esta situación no solo limita su visibilidad regional, sino que también refuerza la percepción de dependencia administrativa y política respecto del aparato estatal venezolano, dificultando la construcción de una identidad institucional diferenciada y la generación de capacidades operativas autónomas (Cusack, 2018).

El contraste con otros bancos regionales de desarrollo en este punto es significativo. Instituciones como CAF o FONPLATA han consolidado, a lo largo de décadas, redes de oficinas estratégicamente ubicadas que cumplen funciones de enlace político, asistencia técnica y seguimiento de proyectos, permitiendo una interacción más sostenida con gobiernos, contrapartes locales y organismos multilaterales. La ausencia de una estructura

comparable en el Banco del ALBA reduce su margen de acción, limita sus canales de interlocución y restringe la posibilidad de institucionalizar prácticas regulares de cooperación. En consecuencia, la estrategia de institucionalización del banco permanece en un estado incipiente, evidenciando una brecha persistente entre el diseño formal y la configuración efectiva de su presencia regional.

La única oficina externa del Banco del ALBA se encuentra en La Habana, Cuba, un aliado político central dentro del ALBA-TCP y un nodo estratégico dentro del proyecto bolivariano. La inauguración de esta sucursal en 2008 fue presentada como un paso decisivo en la consolidación del banco, inscribiéndola en un contexto de crisis del sistema financiero internacional y de búsqueda de alternativas regionales (Diario Financiero, 2008). Durante el acto de apertura, altos funcionarios de los países miembros, como el Presidente del Banco Central de Cuba, Francisco Soberón, destacaron el "gran simbolismo" de esta sede como parte de una "organización de futuro" (Diario Financiero, 2008), subrayando su capacidad para materializar un proyecto que pasaba "de ser una intención a ser algo práctico" (NoticiasLatam, 2008). La dimensión política del gesto fue evidente puesto que su establecimiento reforzó los vínculos entre Caracas y La Habana y otorgó visibilidad inmediata a la agenda de las llamadas "empresas grannacionales", entonces presentadas como iniciativas prioritarias dentro del ALBA-TCP.

Sin embargo, esta apertura no representó una expansión institucional de alcance regional, sino más bien una extensión puntual coherente con la lógica político-ideológica del bloque. La oficina cubana no fue acompañada por la creación de representaciones en otros países miembros, pese a los anuncios formales de nuevas sucursales, como la proyectada oficina en Managua, destinada a ofrecer créditos a productores locales con bajas tasas de interés (El Estímulo, 2015). Según declaraciones del viceministro de Financiación y Desarrollo de Venezuela de ese momento, Rafael Eduardo Isea Romero, la sucursal nicaragüense incluso llegó a figurar como parte del plan de expansión temprana del banco, pero nunca se materializó (El Estímulo, 2015). Estos retrasos y cancelaciones ponen de manifiesto la brecha persistente entre las aspiraciones declaradas y la construcción efectiva de capacidades institucionales, y evidencian que la prioridad del Banco del ALBA no estuvo en desarrollar una red territorial amplia, sino en consolidar vínculos puntuales dentro del núcleo político del ALBA-TCP.

La ausencia de representaciones en otros países miembros, incluidos Bolivia, Nicaragua o los Estados del Caribe oriental, limita significativamente la capacidad del banco para identificar oportunidades de proyecto, realizar seguimiento técnico y establecer canales de interlocución local. Esta carencia institucional debilita su presencia territorial y reduce su

impacto en los procesos de integración regional, especialmente cuando se contrasta con bancos que han logrado ampliar su infraestructura operativa y fortalecer su visibilidad regional (Rubio Vega, 2015). Incluso mecanismos alternativos asociados al Banco del ALBA, como el SUCRE, concebido para reducir la dependencia del dólar y "aliviar las asimetrías económicas" (Convenio Constitutivo del SUCRE, 2010, citado en El Estímulo, 2015), no lograron compensar la falta de una estructura institucional estable y multidireccional. En conjunto, estos elementos muestran que la presencia internacional del Banco del ALBA se configuró más como un instrumento político selectivo que como una estrategia de expansión institucional coherente con su mandato institucional.

En términos de su **estrategia de coordinación**, el artículo 1 del Convenio Constitutivo (2008) establece la posibilidad de colaborar con organismos regionales e internacionales con objetivos afines, lo que abre formalmente la puerta a la construcción de alianzas estratégicas en el marco del CRFD. Sin embargo, esta habilitación normativa no se ha traducido en una política sostenida de cooperación con otros bancos de desarrollo de la región ni con instituciones multilaterales. La ausencia de instrumentos formales de articulación como acuerdos marco, programas de cofinanciamiento o mecanismos de intercambio técnico ha limitado su inserción en espacios donde la cooperación interinstitucional es un elemento central de legitimidad y capacidad operativa. Dicha desconexión ha reforzado el aislamiento del Banco del ALBA dentro de la arquitectura financiera regional, impidiéndole construir las sinergias necesarias para ampliar su cartera y estabilizar su funcionamiento (Rubio Vega, 2015).

A pesar de ello, existen antecedentes puntuales de intentos de vinculación externa promovidos desde las cumbres políticas del ALBA-TCP. En la V Cumbre Extraordinaria realizada en Cumaná en 2009, los jefes de Estado instruyeron al Consejo Ministerial del ALBA-TCP a impulsar, a través del Directorio Ejecutivo del Banco del ALBA, mecanismos de cooperación técnico-institucional con el Banco Iraní-Venezolano y con el Banco de Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica del Asia Central (Llorenti Soliz & Sierra Díaz, 2025). Estas iniciativas sin lugar a dudas dan cuenta de una orientación selectiva hacia alianzas con actores extrarregionales políticamente afines, más que hacia organismos consolidados dentro del CRFD. Sin embargo, estas instrucciones no derivaron en acuerdos formales sostenidos ni en proyectos concretos, lo que sugiere que la dimensión declarativa de la cooperación no logró traducirse en institucionalización efectiva.

En años recientes se observan nuevas señales de apertura, aunque igualmente acotadas. En 2023, autoridades del Banco del ALBA sostuvieron una reunión con el BDC para explorar oportunidades de cooperación en proyectos de interconexión regional y crecimiento

sostenible en el Caribe (Scarpita, 2023). Si bien este acercamiento constituye una de las pocas instancias de diálogo formal con un banco de desarrollo extrabloque, su carácter inicial y exploratorio muestra que la coordinación interinstitucional del Banco del ALBA permanece en una fase incipiente. En conjunto, estos episodios confirman que, más que una estrategia consolidada, el banco ha desarrollado vínculos externos esporádicos y fuertemente condicionados por afinidades políticas, lo que ha limitado su capacidad para insertarse de manera estable dentro del CRFD y para construir una plataforma de cooperación técnica comparable a la de otros bancos regionales de desarrollo.

En este marco, la limitada expansión de su red operativa, la ausencia de representaciones permanentes en el exterior y la baja articulación con actores consolidados del CRFD no deben interpretarse únicamente como déficits institucionales, sino también como el resultado de un diseño concebido para operar en circuitos políticos y financieros específicos, estrechamente vinculados a las agendas de la ALBA-TCP. Esta orientación, más política que tecnocrática, ha definido los márgenes de su inserción internacional y explica por qué el Banco del ALBA no buscó replicar los patrones de institucionalización típicos de los bancos regionales de desarrollo, sino construir un formato propio de relacionamiento externo. Sin embargo, estas mismas definiciones estratégicas han tenido efectos concretos: han dificultado la generación de sinergias sostenidas con organismos semejantes y han limitado su capacidad para consolidar una presencia estable en la arquitectura financiera latinoamericana, configurando una trayectoria marcada por largos períodos de inercia y escasa visibilidad.

En síntesis, la política institucional internacional del Banco del ALBA combina rasgos de debilidad estructural con la especificidad de un proyecto político-económico que se aparta de las lógicas predominantes en el financiamiento para el desarrollo. La ausencia de una red de oficinas regionales, la falta de coordinación con actores multilaterales relevantes y el bajo grado de formalización de sus vínculos externos han restringido su capacidad de incidencia en el espacio financiero regional. En contraste con la proyección internacional alcanzada por bancos regionales de desarrollo como CAF o con la estabilidad institucional de FONPLATA, el Banco del ALBA se mantiene como un actor periférico y en gran medida simbólico dentro de la integración latinoamericana. Esta posición, lejos de ser un mero indicador de ineficiencia, constituye el resultado de una trayectoria de institucionalización divergente, que articula tanto sus limitaciones estructurales como la naturaleza alternativa de su mandato.

6.5 Un balance de la trayectoria institucional del Banco del ALBA: de la propuesta de cooperación solidaria a la dependencia estructural

El Banco del ALBA constituye una de las expresiones más novedosas, y al mismo tiempo más problemáticas, del CRFD en Sudamérica. Desde su formulación inicial, fue concebido no como un banco regional destinado a insertarse en los parámetros convencionales del financiamiento para el desarrollo, sino como un instrumento deliberadamente alternativo, orientado a materializar una visión de cooperación solidaria, complementariedad económica y justicia social propia del ALBA-TCP. En esta clave, buscó distanciarse de los indicadores de coherencia del CRFD de legalismo, focalidad y arraigo en el mercado que estructuran a otros bancos de la región, ofreciendo en su lugar un modelo de multilateralismo basado en la asimetría compensada, la horizontalidad y la centralidad del liderazgo venezolano.

Sin embargo, la trayectoria institucional efectiva del banco pone de manifiesto una creciente disociación entre esta ambición fundacional y su capacidad para articular estructuras operativas estables. La ausencia de mecanismos de adaptación gradual, la concentración del poder decisorio y financiero en un solo Estado, y la dificultad para construir coaliciones de apoyo plural minaron la posibilidad de institucionalizar un balance entre la dimensión técnica y la dimensión política, equilibrio que en otros bancos funciona como un dique de contención frente a la volatilidad político-económica sistémica y regional que se expresa a través de recurrentes coyunturas críticas.

Este conjunto de factores derivó en un desempeño caracterizado por ritmos irregulares y un estancamiento persistente, observable a lo largo de sus cuatro dimensiones clave: marco institucional, gobernanza corporativa, ciclo de operaciones y política institucional internacional (Cuadro 17). Así, el Banco del ALBA evolucionó no como una réplica fallida de los patrones del CRFD, sino como una institución que operó bajo lógicas distintas, en las que la reactivación en coyunturas específicas, la centralidad de lo político y la selectividad operacional terminaron reforzando tanto su especificidad como sus límites estructurales.

Cuadro 17. Etapas y variables de la trayectoria Institucional del Banco del ALBA (2008-2020)

Variable	Dimensión	Indicadores	2008–2010	2010–2013	2013–2020
Marco Institucional	**Conformación Institucional**	Tipo de institución creada	Banco de desarrollo del ALBA-TCP	Banco de desarrollo del ALBA-TCP	Banco de desarrollo del ALBA-TCP
		Grado de vinculación con procesos regionales	Alta vinculación con ALBA-TCP y	Vinculación fuerte con ALBA-TCP, pero limitada por crisis económica	Vinculación reducida por crisis en países miembros
	Mandato Institucional	Objetivos institucionales	Promover desarrollo alternativo y CSS en ALBA-TCP	Promover desarrollo alternativo y CSS en ALBA-TCP	Promover desarrollo alternativo y CSS en ALBA-TCP
		Destinatarios de los objetivos	Países del ALBA-TCP (Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, otros)	Países del ALBA-TCP (Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, otros)	Países del ALBA-TCP (Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, otros)
Gobernanza Corporativa	**Composición Accionaria**	Membresía	6 países iniciales (Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Honduras)	8 países (adición de Antigua y Barbuda, San Vicente)	8 países, pero con menor actividad por crisis en Venezuela
		Estructura de capital	Capital inicial USD 1 mil millones, liderado por Venezuela	Capital USD 1.5 mil millones, con aportes limitados de otros miembros	Capital estancado USD 1.5 mil millones por crisis económica (estimado)
	Proceso de Toma de Decisiones	Estructura orgánica	Consejo Ministerial, Directorio Ejecutivo, Presidencia	Consejo Ministerial, Directorio Ejecutivo, Presidencia	Consejo Ministerial, Directorio Ejecutivo, Presidencia

		Votaciones	Votación equitativa, pero dominada por Venezuela	Votación equitativa, pero dominada por Venezuela	Votación limitada por menor actividad institucional
Ciclo de Operaciones	**Portafolio de Proyectos**	Tipos de proyectos	Proyectos sociales (salud, educación) y productivos (agricultura)	Proyectos sociales (vivienda, salud) y cooperación energética	Proyectos reducidos, enfocados en sectores sociales y productivos clave
		Alcance geográfico	Países del ALBA-TCP (Caribe, América Latina)	Países del ALBA-TCP (Caribe, América Latina)	Países del ALBA-TCP (Caribe, América Latina)
	Recursos Financieros y Técnicos	Recursos financieros	Capital USD 1 mil millones; financiamiento liderado por Venezuela	Capital USD 1.5 mil millones; préstamos limitados por crisis	Capital estancado; financiamiento reducido por crisis en Venezuela
		Recursos técnicos	Asistencias técnicas básicas para proyectos sociales	Cooperaciones técnicas para programas sociales y productivos	Cooperaciones técnicas limitadas por recursos escasos
Política Institucional Internacional	**Estrategia de Institucionalización**	Representaciones oficiales	Representación centralizada en Venezuela con extensión en Cuba	Representación centralizada en Venezuela con extensión en Cuba	Representación centralizada en Venezuela con extensión en Cuba
	Estrategia de Coordinación	Coordinación con actores externos	Coordinación con países del ALBA-TCP	Coordinación con países del ALBA-TCP	Coordinación con países del ALBA-TCP. Alianzas reducidas por crisis regional y aislamiento internacional

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, respecto a su marco institucional, el Banco del ALBA fue concebido con una arquitectura jurídica ambiciosa y deliberadamente alternativa frente a las prácticas habituales

del CRFD, aunque débilmente operacionalizada. Su Convenio Constitutivo establece una amplia gama de objetivos sociales, económicos y políticos, que van desde la promoción del desarrollo humano hasta la transformación estructural de las economías de sus miembros, enmarcados en una narrativa de soberanía financiera y justicia social. No obstante, este diseño no estuvo acompañado de mecanismos sólidos de planificación institucional ni de un aparato técnico y burocrático capaz de sustentar los fines propuestos. Como señalan Pierantoni (2010) y Benzi et al. (2016), el fuerte componente de voluntarismo político que impulsó su creación no logró traducirse en una estructura operativa coherente ni en una lógica sostenida de institucionalización. Además, su funcionamiento pronto quedó subordinado a los vaivenes de la política doméstica venezolana, impidiendo que se consolidara como una institución multilateral autónoma.

En cuanto a su gobernanza corporativa, el Banco del ALBA ha operado de manera estrechamente vinculada a la conducción política venezolana, reflejando la centralidad de este país en el diseño institucional del banco y su carácter alternativo dentro del CRFD. Aunque su estructura formal contempla un Consejo Ministerial, un Directorio Ejecutivo y un Gerente General, en la práctica estas instancias han estado concentradas bajo la coordinación de Caracas, en coherencia con la lógica de liderazgo definida por el ALBA-TCP. Como señala Cusack (2018), la presidencia del banco ha sido ocupada por funcionarios cercanos al Ejecutivo venezolano, lo que refleja un modelo de gobernanza verticalista pero funcional al propósito de mantener la consistencia política y estratégica del mandato fundacional. Esta configuración, si bien generó percepciones de concentración de poder y discrecionalidad entre observadores externos, también permitió que el banco actuara como un instrumento flexible de apoyo a iniciativas específicas del ALBA, articulando recursos y decisiones conforme a los objetivos políticos y sociales que guiaron su creación.

El ciclo de operaciones del Banco del ALBA también ilustra las limitaciones estructurales de la iniciativa. Aunque en sus primeros años se anunciaron más de cuarenta proyectos por un valor aproximado de 344 millones de dólares incluyendo iniciativas en infraestructura, salud, educación y apoyo ante desastres naturales, la escala de estos programas ha sido modesta y su impacto marginal en relación con las necesidades de desarrollo de la región (Zavarce Velásquez, 2023; Bilotta, 2018). La mayoría de los recursos movilizados provinieron de fondos administrados o reembolsables, con fuerte dependencia del financiamiento venezolano y sin informes públicos sistemáticos sobre ejecución o resultados. Como subraya Rosales (2013), estos instrumentos estuvieron moldeados por la visión de desarrollo defendida por el chavismo, lo que acentuó su carácter ideológico y los desconectó de las exigencias técnicas de una banca regional de desarrollo. La falta de sostenibilidad financiera,

agravada por la crisis económica venezolana desde 2014, selló la parálisis operativa del banco y redujo aún más su relevancia como actor regional.

Finalmente, en el plano de la política institucional internacional, el Banco del ALBA presentó una proyección geográfica y operativa limitada, en línea con la concepción de su mandato alternativo dentro del CRFD. Aunque su Convenio Constitutivo habilita la creación de subsedes, alianzas y coordinaciones con otros organismos, en la práctica el banco operó principalmente desde Caracas y con una sucursal en La Habana, un aliado estratégico dentro del ALBA-TCP. Si bien no consolidó redes de colaboración estables con otros bancos regionales ni institucionalizó vínculos duraderos con actores extrarregionales, su estrategia de coordinación respondió a la lógica de apoyar iniciativas políticas y sociales específicas del bloque, más que a los criterios tradicionales de expansión y multilateralismo. Desde esta perspectiva, la limitada internacionalización del banco no solo refleja restricciones estructurales, sino también la elección deliberada de priorizar la coherencia con el proyecto ALBA sobre la inserción plena en la arquitectura financiera regional (Cusack, 2018).

A diferencia de CAF y FONPLATA, que ante las transformaciones regionales y globales de las últimas décadas buscaron adaptarse mediante estrategias de diversificación de socios, fortalecimiento técnico y expansión operativa, el Banco del ALBA no desarrolló una respuesta institucional sostenible bajo los criterios convencionales del CRFD. De hecho, este banco mantuvo una lógica de operación alineada con su mandato alternativo consistente en actuar como instrumento político frente a coyunturas políticas o sociales específicas del ALBA-TCP (Daniele Benzi, entrevista, 21 de noviembre de 2025), priorizando la coherencia con su proyecto político sobre la expansión de su infraestructura institucional, la diversificación de miembros o la sofisticación de sus instrumentos financieros. La caída de los precios del petróleo, el declive del ciclo posneoliberal y la crisis venezolana evidenciaron las limitaciones de este modelo dependiente, que carecía de autonomía financiera, capacidades técnicas consolidadas y credibilidad externa para reposicionarse en el sistema global de financiamiento. En consecuencia, la institución se mantuvo periférica y relativamente aislada dentro del CRFD, en contraste con la resiliencia adaptativa demostrada por otras instituciones regionales.

En suma, el estancamiento del Banco del ALBA se explica por la combinación de un diseño institucional innovador pero débilmente ejecutado, una gobernanza concentrada y poco transparente, un portfolio de proyectos limitado y dependiente de Venezuela, y una política institucional internacional descoordinada. Este caso ilustra los desafíos del Regionalismo Posneoliberal cuando sus aspiraciones de integración y solidaridad no se traducen en

capacidades institucionales sostenibles ni en consensos duraderos entre los miembros. La experiencia del Banco del ALBA muestra cómo un proyecto de integración regional, concebido deliberadamente como alternativo, puede operar de manera funcional pero discontinua: reactivándose ante determinadas crisis o situaciones de tensión como la pandemia de COVID, la gestión migratoria bajo Maduro, sin consolidar una trayectoria estable ni alinearse con los indicadores de coherencia que estructuran a otros bancos de la región.

Conclusión

La presente investigación examinó las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020, tomando como unidades de observación a CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA. Desde una perspectiva enmarcada en el Institucionalismo Histórico, el análisis buscó comprender cómo y por qué esta clase particular de organismos internacionales, concebidos originalmente en el marco de proyectos de integración regional y cooperación financiera, experimentaron procesos de transformación divergentes, caracterizados por trayectorias institucionales de proyección, estabilidad o estancamiento, respectivamente.

El análisis realizado permitió corroborar la hipótesis central de la investigación, según la cual se sostiene que las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica entre 1970 y 2020 se configuraron a partir de la interacción entre factores sistémicos derivados de la evolución del CRFD, factores regionales vinculados a los sucesivos ciclos de Regionalismo y factores de agencia institucional, expresados en las respuestas que cada banco desplegó frente a dichos condicionantes. Esta interacción no sólo condicionó el desempeño de las instituciones, sino que dio lugar a trayectorias institucionales divergentes, observables en patrones diferenciados de proyección en el caso de CAF, estabilidad en el de FONPLATA y estancamiento en el del Banco del ALBA. Tales diferencias se explican por la combinación específica de marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales en cada caso.

En primer término, la tesis demuestra que las transformaciones de dichas trayectorias institucionales están condicionadas por factores estructurales presentes en dos niveles analíticos. En el plano sistémico, el CRFD operó como una estructura de oportunidades y restricciones asociada a los cambios en la economía política global, la evolución de los flujos de financiamiento y el rol de los actores multilaterales. A ello se suma la configuración de un conjunto de incentivos proporcionados por los cuatro indicadores de coherencia (multilateralismo, legalidad, focalidad y arraigo en el mercado) que, de manera explícita e implícita, orientaron las expectativas sobre el comportamiento institucional de los organismos analizados.

En el plano regional, los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica se desenvolvieron en un entorno marcado por ciclos históricos de Regionalismos (Cerrado, Abierto y Posneoliberal), los cuales redefinieron prioridades políticas, marcos de cooperación y

demandas institucionales hacia las instituciones financieras de desarrollo. La interacción y conjugación de estos factores coadyuvó a la configuración de entornos propicios y diferenciados para la transformación institucional, lo que permite comprender no solamente la divergencia observable entre las trayectorias institucionales de los bancos, sino también los mecanismos de continuidad y cambio que cada uno activó para sostener su relevancia y ajustarse a los ritmos variables del entorno regional y global.

En segundo término, el análisis demuestra que la agencia institucional, observable a partir de la interrelación y evolución del marco institucional, la gobernanza corporativa, el ciclo de operaciones y la política institucional internacional, resulta decisiva para explicar la divergencia de las trayectorias examinadas. El estudio integrado de estas cuatro variables permitió identificar cómo y en qué medida cada banco pudo adoptar distintas respuestas frente a condicionantes externos. En términos analíticos, el marco institucional indicó los alcances de los mandatos institucionales y las posibilidades normativas de transformación; la gobernanza corporativa exhibió los equilibrios de poder y los márgenes reales para impulsar o bloquear decisiones estratégicas; el ciclo de operaciones evidenció la capacidad de movilizar recursos y ajustar instrumentos frente a agendas de desarrollo cambiantes; y la política institucional internacional puso de manifiesto los modos de inserción externa, los patrones de coordinación entre los Estados miembros y las formas de articulación con otras unidades del CRFD. En definitiva, la interacción entre estas variables demuestra no sólo las capacidades adaptativas y las orientaciones estratégicas de cada banco, sino también el alcance de sus esfuerzos por reorientar gradualmente objetivos y funciones institucionales frente a los condicionantes sistémicos y regionales.

A partir del análisis longitudinal y en profundidad de los tres casos, fue posible identificar un repertorio de dinámicas internas y de respuestas institucionales heterogéneas que dieron lugar a trayectorias institucionales divergentes. Sintéticamente, se evidenció que CAF consolidó una trayectoria de proyección al articular sostenidamente la diversificación de su membresía, el fortalecimiento técnico-financiero y la expansión operativa, lo que le permitió adaptarse a las transformaciones del CRFD y posicionarse como un actor interregional de creciente relevancia. Sobre FONPLATA, por su parte, se evidenció una trayectoria marcada por la estabilidad en donde su coherencia institucional y su foco persistente en la interconectividad subregional reflejan un modelo de adaptación prudente, orientado más al resguardo del mandato fundacional que a la expansión orgánica de su alcance, lo que le permitió sostenerse como institución resistente frente a tensiones políticas y económicas. En contraste, en el caso del Banco del ALBA se identificó una trayectoria de estancamiento, marcada por la persistente brecha entre sus postulados fundacionales y una

institucionalización débil, fuertemente dependiente de la política exterior venezolana. Estas dinámicas demuestran que las variaciones no responden únicamente a diferencias estructurales iniciales, sino a la forma en que cada institución procesó los cambios del entorno, gestionó sus mecanismos de gobernanza y desarrolló (o no) capacidades efectivas de adaptación a lo largo del tiempo.

En conjunto, la evidencia confirma que las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo no pueden ser comprendidas como resultados automáticos de su diseño original ni como reflejos mecánicos del entorno estructural, sino como procesos históricos contingentes, moldeados por decisiones estratégicas, arreglos de gobernanza y capacidades institucionales diferenciadas, que operaron a través de mecanismos de ajuste incremental frente a coyunturas críticas. Este hallazgo refuerza la utilidad analítica del Institucionalismo Histórico para explicar tanto la persistencia como la divergencia institucional en el campo del financiamiento regional para el desarrollo.

A partir de estas consideraciones, a continuación se sistematizan los hallazgos principales identificados para cada una de las cuatro variables examinadas con el fin de reconstruir los rasgos específicos, patrones de continuidad y cambio que caracterizaron las trayectorias institucionales de cada banco analizado. Esta presentación detallada permite, a su vez, avanzar hacia conclusiones integradas de mayor alcance, orientadas a explicar las divergencias observadas y a extraer aportes teóricos relevantes para el estudio del CRFD y de los Regionalismos en Sudamérica.

En primer lugar, en lo que respecta al *marco institucional*, el análisis de los tres casos demuestra que la coherencia normativa, la flexibilidad estatutaria y el equilibrio entre componentes técnicos y políticos fueron factores determinantes para el desempeño de los bancos y para su capacidad de procesar los cambios del entorno. Lejos de constituir un mero legado formal, estas configuraciones normativas actuaron como estructuras habilitantes o restrictivas que moldearon de manera concreta los márgenes de acción disponibles, condicionando las estrategias de adaptación y el rumbo de cada trayectoria institucional.

Por ejemplo, CAF emergió en 1968 producto del Acuerdo de Cartagena como instrumento financiero del Pacto Andino, orientado a la integración económica y al desarrollo subregional. A diferencia de otras instituciones creadas en el mismo contexto, su marco institucional no permaneció estático. Por el contrario, incorporó desde temprano elementos de flexibilidad normativa que habilitaron una ampliación gradual de su mandato. Las sucesivas revisiones del Convenio Constitutivo y las enmiendas posteriores evidencian una estrategia sostenida

de ajuste incremental de funciones y competencias, que le permitió transitar desde un mandato estrictamente subregional hacia una arquitectura más amplia, capaz de operar a escala latinoamericana. Esta capacidad de adaptación normativo-institucional contribuyó decisivamente a su trayectoria de proyección.

Por otra parte, FONPLATA se mantuvo acotado en el ámbito delimitado por el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), que funcionó como un eje de continuidad normativa a lo largo de cinco décadas. Su marco institucional se caracterizó por una considerable estabilidad, centrada en la cooperación entre los cinco países miembros fundadores. Las reformas introducidas en su Convenio Constitutivo (2010, 2018 y 2024) fueron incrementales y orientadas a perfeccionar la operatividad del banco sin alterar su naturaleza original. Este patrón demuestra una forma de transformación gradual en la que la estructura formal se preserva, mientras se incorporan ajustes adaptativos que permiten responder a nuevas demandas del entorno de manera puntual y concisa.

El Banco del ALBA, por su parte, constituye un caso sustancialmente distinto. Su marco institucional se diseñó deliberadamente como una alternativa al modo de conducción dominante del CRFD, y no como un mecanismo de inserción o articulación dentro de él. Desde su establecimiento formal en 2008, el banco, al igual que el proyecto ALBA que lo contenía, explicitó su voluntad de construir una arquitectura financiera distinta, basada en principios de soberanía, justicia social y cooperación solidaria. Esta orientación se refleja en una narrativa institucional que rechaza los indicadores tradicionales de coherencia e institucionalización presentes en CAF y FONPLATA como el legalismo, focalidad y arraigo en el mercado propios del CRFD. El único elemento parcialmente compartido es el multilateralismo, aunque reinterpretado bajo claves propias, centradas en la solidaridad, la horizontalidad y la asimetría a favor de los países más pequeños, con Venezuela como actor impulsor.

En segundo lugar, la *gobernanza corporativa* emerge como un componente decisivo para explicar las diferentes capacidades institucionales de los bancos regionales de desarrollo. Más que un mero arreglo organizacional, constituye el espacio donde se negocian competencias, se distribuye el poder decisorio y se define el balance entre conducción política y autonomía técnica. A lo largo de los capítulos que componen la Segunda Parte de la tesis, se observó que las diferencias en los modelos de gobernanza corporativa se tradujeron en grados diversos de coherencia interna, agilidad operativa y margen de maniobra. Tales variaciones incidieron directamente en la calidad y precisión de la respuesta que cada banco pudo ofrecer frente a los cambios provenientes tanto del CRFD como de los ciclos de

Regionalismo, demostrando cómo los diseños institucionales condicionaron la capacidad de procesar presiones externas y de sostener trayectorias consistentes.

En el caso de CAF, la gobernanza corporativa experimentó transformaciones profundas desde su creación. Lo que inicialmente funcionó como una estructura intergubernamental acotada a los países andinos evolucionó hacia un modelo que combinó una creciente diversificación de la membresía con un fortalecimiento sostenido del liderazgo técnico. Este proceso se inició de manera incipiente durante la presidencia de Galo Montaño Pérez (1986–1991), cuando comenzaron a discutirse ajustes institucionales orientados a ampliar la base de socios y a dotar al banco de mayor flexibilidad operativa frente al nuevo contexto regional e internacional. La inflexión decisiva se produjo, sin embargo, bajo la prolongada presidencia de Enrique García (1991–2017), cuyo liderazgo resultó central para consolidar una gobernanza caracterizada por la profesionalización técnica, la estabilidad en la conducción estratégica y la expansión sostenida de la membresía. La incorporación progresiva de nuevos miembros latinoamericanos y extrarregionales como México, España, Portugal o República Dominicana alteró los equilibrios decisorios internos, redujo el peso relativo de los socios fundadores y contribuyó a la consolidación de una cultura organizacional de carácter tecnocrático. Este reordenamiento no sólo amplió la base de legitimidad del banco, sino que también reforzó su autonomía frente a los ciclos políticos de los países miembros, permitiéndole sostener una dirección estratégica estable, coherente y orientada al largo plazo.

FONPLATA, por su parte, exhibió una gobernanza más estable y gradualista. Durante gran parte de su historia, la estructura colegiada de toma de decisiones se mantuvo sin cambios sustantivos, reflejando la continuidad normativa del Tratado de la Cuenca del Plata. No obstante, la creación de la Presidencia Ejecutiva en 2012 constituyó un punto de inflexión institucional que permitió centralizar funciones, mejorar la coordinación operativa, profesionalizar la gestión y dotar al banco de una conducción más consistente, sin alterar los equilibrios intergubernamentales que caracterizan su identidad institucional. En este sentido, FONPLATA logró fortalecer su capacidad administrativa mediante ajustes incrementales que preservaron su naturaleza y estabilidad a lo largo del tiempo.

El Banco del ALBA, en cambio, representa un patrón de gobernanza marcadamente distinto. Su diseño formal preveía órganos colegiados y mecanismos multilaterales, pero en la práctica emergió un modelo altamente concentrado y dependiente del liderazgo venezolano. Más que una ausencia de institucionalización, lo que se observa es la cristalización de una gobernanza diseñada para operar bajo parámetros alternativos al CRFD tradicional, en los que la primacía política particularmente la de Venezuela como Estado impulsor prevalece sobre la autonomía

técnica y los contrapesos internos. La falta de estructuras de balance entre lo técnico y lo político, elemento clave en la estabilidad de CAF y FONPLATA, resultó en un diseño vulnerable a la volatilidad regional y a los cambios del contexto doméstico. Este desbalance contribuyó a limitar la capacidad de acción del banco, reforzando la trayectoria institucional de estancamiento identificada en esta investigación.

En tercer lugar, el *ciclo de operaciones*, que abarca los instrumentos financieros y técnicos disponibles, las modalidades de préstamo y los sectores de intervención, representa una variable privilegiada para evaluar las capacidades adaptativas de los bancos regionales de desarrollo a lo largo del tiempo. El seguimiento de la evolución de su portfolio de proyectos, así como de los instrumentos técnicos y financieros utilizados, permite identificar cómo cada institución ajustó su oferta operativa y reorientó sus prioridades frente a transformaciones externas. Estas variaciones dan cuenta no sólo de patrones diferenciados de continuidad y cambio, sino también de la naturaleza y el alcance de las respuestas que cada banco fue capaz de articular ante los estímulos sistémicos y regionales.

En el caso de CAF, la expansión y sofisticación de su ciclo de operaciones fue gradual pero sostenida. Desde los años noventa, el banco desplegó una estrategia de diversificación que conjugó infraestructura, energía, integración física, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, ampliando progresivamente el abanico de instrumentos hacia financiamiento verde, bonos temáticos, líneas no soberanas y esquemas de cofinanciamiento con otros actores multilaterales. Esta evolución se vio facilitada por el fortalecimiento de su base patrimonial y su acceso estable a los mercados internacionales de capital, lo que consolidó su rol como proveedor contracíclico y como actor capaz de acompañar tanto inversiones de nicho y de gran escala en la región. Su trayectoria institucional evidencia un proceso donde innovaciones operativas se integraron a un modelo ya robusto sin alterar los principios tecnocráticos que lo sostienen.

FONPLATA, por su parte, desarrolló un ciclo de operaciones más acotado y modesto, pero no exento de leves transformaciones circunstanciales. Históricamente orientado a proyectos de integración física e infraestructura regional, el banco mantuvo un patrón de bajas exposiciones y un ritmo de crecimiento moderado, lo que le permitió sostener estabilidad incluso en coyunturas críticas. Solamente a partir de 2018, comenzó a incorporar instrumentos como préstamos basados en resultados, financiamiento verde y esquemas de asistencia técnica ampliada, lo que refleja un proceso de adaptación gradual que modernizó su oferta sin desplazar su identidad institucional. Este enfoque le permitió insertarse

selectivamente en las dinámicas del CRFD sin comprometer su perfil de nicho y la estabilidad entre sus miembros.

El Banco del ALBA, en contraste, presentó un ciclo de operaciones discontinuo y altamente dependiente del financiamiento venezolano. Aunque en sus primeros años anunció un conjunto de iniciativas orientadas a proyectos sociales, energéticos y de soberanía alimentaria, la mayoría no alcanzó ejecución plena o careció de mecanismos robustos de evaluación técnica y seguimiento. La ausencia de autonomía presupuestaria, la volatilidad política del bloque y la falta de una estructura operativa profesionalizada limitaron severamente su capacidad de sostenimiento. A partir de 2014, la caída de los ingresos petroleros en Venezuela derivó en una coyuntura crítica para el banco, profundizando su desconexión con el CRFD y evidenciando una trayectoria marcada más por rupturas abruptas que por procesos de cambio institucional gradual.

Por último, la *política institucional internacional* permite evaluar la proyección externa de los bancos regionales de desarrollo y su capacidad de inserción en el CRFD. Este ámbito contribuye a analizar cómo cada institución construyó vínculos con otros actores multilaterales, cómo articuló posiciones y coordinó intereses entre sus Estados miembros, accedió a flujos de recursos financieros y técnicos, e incorporó estándares, prácticas y aprendizajes provenientes del entorno internacional. A través de esta perspectiva se vuelve evidente no sólo la diversidad de estrategias de articulación externa, sino también la forma en que cada banco configuró respuestas específicas para posicionarse con mayor o menor eficacia en un sistema altamente competitivo y en constante transformación. Las trayectorias institucionales examinadas muestran, en definitiva, tres patrones de proyección internacional y capacidades de respuesta claramente diferenciados.

En el caso de CAF, la proyección internacional a través de sus estrategias de institucionalización y coordinación se convirtió en un componente estructural de su trayectoria institucional. A partir de los años noventa, y especialmente durante la década de 2000, el banco inició un proceso sostenido de inserción global que combinó la apertura de oficinas de representación en América Latina y Europa con la construcción de alianzas estratégicas con instituciones como el BID, el BM, el BEI y el AIIB, entre muchos otros más. Esta política de internacionalización permitió a CAF posicionarse como un polo de experticia técnica entre regiones, facilitando el acceso a nuevos mercados financieros, la participación en iniciativas globales de financiamiento verde y la incorporación de estándares internacionales en materia de gestión de riesgo, evaluación de impacto y transparencia.

FONPLATA, por su parte, siguió una política institucional internacional más acotada pero con avances graduales y consistentes. Tradicionalmente enfocado en su nicho subregional, el banco dio pasos decisivos a partir de 2018 mediante la apertura de oficinas de enlace en todas las capitales de sus países miembros, la participación regular en foros multilaterales vinculados a la agenda de infraestructura y sostenibilidad y la emisión de bonos sostenibles en mercados internacionales. Estas acciones, aunque prudentes, le permitieron reforzar su perfil de institución especializada y mejorar su integración selectiva con el CRFD. Su estrategia de internacionalización refleja un patrón incremental que moderniza su arquitectura institucional sin alterar su identidad subregional ni su enfoque de bajo riesgo.

En contraste, el Banco del ALBA mostró una política institucional internacional marcadamente limitada y centrada exclusivamente en el ámbito del ALBA-TCP. A diferencia de los otros dos bancos, no desarrolló una red estable de cooperación con organismos multilaterales, no avanzó en la apertura de oficinas de representación externas y no participó de manera sistemática en foros globales de financiamiento para el desarrollo. Esta ausencia de articulación externa restringió su acceso a conocimientos técnicos, a fuentes alternativas de financiamiento y a mecanismos de coordinación internacional, acentuando su dependencia del financiamiento venezolano y su aislamiento dentro del CRFD. En términos institucionales, la falta de internacionalización contribuyó a un proceso de estancamiento, donde la continuidad sin adaptación terminó erosionando su capacidad operativa y su credibilidad regional.

En suma, las trayectorias institucionales analizadas confirman que no pueden ser explicadas por una variable aislada, sino por la interacción histórica entre marcos institucionales heredados y capacidades diferenciales de agencia. La evidencia empírica muestra que la divergencia entre los casos no radica únicamente en sus atributos fundacionales, sino en la manera en que cada banco fue capaz o no de activar mecanismos de continuidad y cambio frente a los condicionantes del CRFD y a los sucesivos ciclos de Regionalismo. Mientras que CAF y FONPLATA lograron preservar y expandir márgenes de maniobra mediante arreglos normativos relativamente flexibles, modelos de gobernanza estables y una conducción con capacidad técnica para procesar presiones externas, el Banco del ALBA quedó constreñido por un diseño institucional caracterizado por la concentración decisoria, la escasa autonomía técnica y la rigidez de sus reglas formales. En este sentido, la investigación demuestra que las trayectorias institucionales no dependen únicamente de la intensidad de las presiones externas, sino fundamentalmente de la capacidad interna de las instituciones para traducir esas presiones en respuestas y estrategias de adaptación, reproducción o transformación.

Así, los hallazgos refuerzan los aportes del Institucionalismo Histórico al mostrar que las instituciones no son meros receptores pasivos de cambios exógenos, sino actores con capacidad desigual para reorientar su trayectoria a través de decisiones estratégicas, configurando patrones diferenciados de proyección, estabilidad o estancamiento institucional.

Más allá de los resultados empíricos, la investigación aporta elementos que enriquecen los debates contemporáneos en torno al Institucionalismo Histórico y su aplicación al estudio de la cooperación financiera internacional y regional. El análisis detallado de los casos de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA demuestra que las trayectorias institucionales de los bancos regionales de desarrollo constituyen un terreno analíticamente fértil para observar los mecanismos de cambio gradual identificados por la literatura, así como para examinar su interacción con coyunturas críticas y transformaciones estructurales del CRFD.

La evidencia empírica confirma que la agencia institucional adquiere centralidad cuando opera sobre marcos normativos flexibles, habilitando procesos de reorientación estratégica, diversificación operativa y expansión de capacidades técnicas. A la inversa, el estudio muestra que la rigidez estatutaria, la dependencia de liderazgos políticos y la ausencia de contrapesos institucionales tienden a bloquear dichos mecanismos, dando lugar a trayectorias caracterizadas por la baja adaptabilidad y el estancamiento institucional. En este sentido, la investigación no solamente corrobora la utilidad del Institucionalismo Histórico para explicar el comportamiento de las instituciones financieras regionales en períodos de análisis extensos, sino que también contribuye a ampliar su proyección analítica hacia el estudio de los bancos regionales de desarrollo como un campo con creciente potencial para futuras investigaciones sobre cambio institucional, cooperación financiera y desarrollo.

A su vez, estos hallazgos dialogan con los debates sobre los Regionalismos en Sudamérica al mostrar que los bancos regionales de desarrollo operan como un estrato institucional intermedio dentro del entramado de cooperación regional. Se trata de instituciones menos visibles que los grandes proyectos políticos de integración, pero más estables y duraderas que las iniciativas diplomáticas de corto plazo. Este nivel intermedio permite identificar continuidades profundas en las formas en que los Estados sudamericanos gestionan el desarrollo, procesan su inserción internacional y responden a transformaciones sistémicas.

La interacción entre los ciclos de Regionalismo Cerrado, Abierto y Posneoliberal y las trayectorias institucionales de cada banco evidencia que estas instituciones no constituyen meros instrumentos técnicos, sino actores con capacidad para refractar e incluso contrarrestar las oscilaciones políticas del entorno regional. En este sentido, CAF y

FONPLATA con sus propias particularidades ilustran procesos de acumulación de capacidades, legitimidad y estabilidad institucional propios de este nivel intermedio, aun en contextos de crisis o fragmentación regional. Por el contrario, el Banco del ALBA pone de manifiesto cómo el encapsulamiento en lógicas en extremo ideológicas y la baja institucionalización restringen severamente tanto su persistencia en el tiempo como su capacidad de acción. Desde esta perspectiva, la mirada histórico-institucional no solamente permite reconceptualizar a los bancos regionales de desarrollo como indicadores sensibles de los ciclos de Regionalismo, sino también comprender su papel estructurante dentro del CRFD.

En el plano metodológico, el estudio demuestra el valor de un enfoque anclado en el Institucionalismo Histórico para analizar organismos internacionales cuyas trayectorias se despliegan en escalas temporales longitudinales y en espacios de gobernanza multinivel. Desde esta perspectiva, las trayectorias institucionales son comprendidas como procesos históricos marcados por dinámicas de *path dependence*, en los que las decisiones iniciales y los arreglos fundacionales generan efectos de arrastre que condicionan las opciones disponibles en etapas posteriores. La reconstrucción documental de medio siglo de operaciones, normativas, reformas estatutarias y políticas institucionales permitió identificar patrones de continuidad y cambio que permanecen inadvertidos o insuficientemente ponderados en análisis de corto plazo, así como momentos de inflexión asociados a coyunturas críticas que habilitaron reorientaciones parciales o ajustes incrementales en los mandatos, las formas de gobernanza y los perfiles operativos de los bancos.

A su vez, el análisis sistemático entre tres bancos con marcos institucionales, modelos de gobernanza corporativa, ciclos de operaciones y políticas institucionales internacionales distintas ofreció un marco analítico clave para verificar cómo ciertos indicadores como la flexibilidad normativa, la composición de la membresía, la profesionalización técnica o el acceso a mercados financieros adquieren significados diversos según el momento histórico y el posicionamiento de cada institución dentro del CRFD. Aunque la disponibilidad de fuentes documentales fue desigual, especialmente en el caso del Banco del ALBA, la triangulación entre informes, estatutos, discursos políticos, prensa especializada y comunicaciones personales con testimonios clave permitió reconstruir trayectorias institucionales robustas y sostener un análisis con suficiente validez. Este ejercicio metodológico confirma que el Institucionalismo Histórico no sólo permite capturar la persistencia institucional, sino también explicar cómo y por qué ciertas coyunturas críticas abren ventanas de oportunidad para el cambio, mientras otras refuerzan trayectorias previamente establecidas. En este sentido, el enfoque no sólo aporta una herramienta conceptual de alto valor, sino también un instrumento

práctico para desentrañar procesos institucionales complejos en contextos de cooperación internacional.

Finalmente, la Conclusión de esta investigación abre nuevas líneas de trabajo tanto empíricas como teóricas que resultan centrales para comprender el devenir del CRFD y el papel que desempeñan los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica en un contexto internacional crecientemente fragmentado. En el plano empírico, se vuelve imprescindible profundizar el análisis de los mecanismos de coordinación entre bancos regionales y bancos multilaterales de alcance global, así como de sus vínculos con actores privados y esquemas de financiamiento mixto. La creciente complejidad de la agenda del financiamiento internacional particularmente en ámbitos como el financiamiento verde, la infraestructura sostenible, la digitalización y la transición energética exige no solamente ampliar la escala de recursos disponibles, sino también articular estrategias compartidas que eviten la fragmentación, la competencia desregulada y la duplicación de esfuerzos. En este escenario, el creciente involucramiento del sector privado en la agenda del desarrollo constituye una tendencia que requiere una atención minuciosa, en la medida en que no solo actúa como fuente de financiamiento, sino también como un actor con capacidad de incidir en la definición de prioridades, estándares y modalidades de intervención. Todo ello adquiere una relevancia inusitada en un contexto de transformación de las reglas del financiamiento internacional, propiciado por cambios en la política exterior de Estados Unidos y por el creciente involucramiento de nuevas potencias con estrategias propias en materia de desarrollo.

Tal como pusieron de relieve los debates de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4), celebrada en Sevilla en 2025, los bancos de desarrollo tanto multilaterales como regionales continúan detentando un rol protagónico en la movilización de recursos de calidad, en la estructuración de coaliciones público-privadas y en la orientación estratégica de inversiones alineadas con objetivos de desarrollo sostenible (Abbondanzieri & Morasso, 2025). Este consenso emergente refuerza la necesidad de analizar con mayor profundidad cómo los bancos de desarrollo sudamericanos pueden posicionarse frente a un escenario global atravesado por la convergencia entre financiamiento climático, nuevos actores estatales y privados y la creciente tensión entre agendas de desarrollo y procesos de securitización de la cooperación internacional.

Desde el punto de vista teórico, se abre un campo fértil para explorar de manera más sistemática cómo los mecanismos de cambio gradual del Institucionalismo Histórico operan en instituciones financieras altamente técnicas, pero insertas en contextos caracterizados por polarización política, volatilidad macroeconómica y una crisis persistente del orden

internacional liberal. En particular, futuras investigaciones podrían indagar cómo estas instituciones procesan presiones simultáneas asociadas a la fragmentación del sistema internacional, el aumento de los conflictos geopolíticos y la redefinición de las jerarquías del financiamiento para el desarrollo. Asimismo, resulta pertinente extender el análisis hacia otros componentes del CRFD, como agencias calificadoras de riesgo, fondos temáticos y bancos emergentes en distintas regiones del mundo, para evaluar comparativamente el impacto de los ciclos de Regionalismo y de las transformaciones sistémicas en sus trayectorias institucionales.

En conjunto, los hallazgos de este estudio consolidan la idea de que la cooperación financiera regional en Sudamérica constituye un campo dinámico, en tensión y estratégicamente relevante, en el que las instituciones no solo reflejan las transformaciones del entorno internacional, sino que también contribuyen activamente a moldear las posibilidades futuras de desarrollo, integración regional y autonomía relativa en un contexto de creciente incertidumbre global.

Referencias bibliográficas

Libros y capítulos de libro

Abbondanzieri, C. (*en prensa*). Bonos verdes y azules en bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: la experiencia de BCIE, CAF y FONPLATA. UNR Editora, Rosario.

Abbondanzieri, C., Astudillo Naveda, V. (2024). La encrucijada de la infraestructura en la integración regional sudamericana. Liderazgos, convergencias y financiamiento en tiempos de incertidumbres. En: Peirano, F. (Ed.). Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur. CLACSO, 99-128.

Abbondanzieri, C. (2023). El comportamiento de los bancos multilaterales y/o regionales de desarrollo ante las viejas y nuevas amenazas a la seguridad internacional: la incidencia en la aprobación de proyectos en Argentina (2020-2023). En: Ceppi, N. & Pereyra Doval, G. (Eds.). Sudamérica: Una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales. UNR Editora, Rosario, 219-244

Abdenur, A. E., & Folly, M. (2015). The new development bank and the institutionalization of the BRICS. En: Bauman, R. et al., (Eds.) BRICS: Studies and Documents. FUNAG, Brasilia, 77-111.

Acheson, A. K. (1972). Bretton Woods Revisited: Evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. Springer.

Aneja, U. (2018). South–South cooperation and competition: a critical history of the principles and their practice. En Fiddian-Qasmiyeh, E., & Daley, P. (Eds.). (2018). Routledge handbook of South-South relations. Routledge, 141-152.

Armijo, L. E., Fraundorfer, M., & Rhodes, S. D. (Eds.). (2024). South American Policy Regionalism: Drivers and Barriers to International Problem Solving. Routledge.

Armijo, L. E., & Sepehr, V. R. V. (2024). Long-Term Finance: The Challenging International Politics of Regional Development Banks. En: Armijo, L. E., Fraundorfer, M., Rhodes, S.D. (Eds.) South American Policy Regionalism. Drivers and Barriers to International Problem Solving. Routledge, 125-152.

Artecona, R., Bisogno, M., & Fleiss, P. (2019). Financing development in Latin America and the Caribbean: The role and perspectives of multilateral development banks. Studies and Perspectives Series. CELAC, Washington DC.

Asinelli, C. (2021). Financiando el desarrollo: el rol de la banca multilateral en América Latina. Ediciones Deldragón.

Barbero, J. (2022). La integración física de América del Sur. Alianza por la Integración y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (ILAT).

Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). Rules for the world: International organizations in global politics. Cornell University Press.

Barrowclough, D., Gallagher, K. P., & Kozul-Wright, R. (Eds.). (2020). Southern-Led Development Finance: Solutions from the Global South. Routledge.

Barrowclough, D. & Gottschalk, R. (2020). Solidarity and the South: The new landscape of long-term development finance and how to support it. En: Barrowclough, D., Gallagher, K. P., & Kozul-Wright, R. (Eds.). Southern-Led Development Finance. Routledge, 21-48.

Bazbauers, A. R., & Engel, S. (2021). The Global architecture of Multilateral Development Banks: A system of debt or Development? Routledge.

Bennett, A. (2004). Case study methods: Design, use, and comparative advantages. En: Sprinz, D. F., Wolinsky-Nahmias, Y. (Eds.) Models, numbers, and cases: Methods for studying international relation. University of Michigan Press, 19-55.

Boisson de Chazournes, L. (2011). Partnerships, emulation, and coordination: Toward the emergence of a droit commun in the field of development finance. En: Cissé, D. D. Bradlow, & B. Kingsbury (Eds.). The World Bank legal review: International financial institutions and global legal governance, 173–188.

Brando, C. A. (2021). From Sub-Regional Industrial Financier to Latin America's Main Development Bank. En: Clifton, J., Díaz Fuentes, D., Howarth, D. J. (Eds.) Regional Development Banks in the World Economy. Oxford, 131-167.

Braveboy-Wagner, J. A. (2009). Institutions of the Global South. Routledge, New York.

Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En: Soto Acosta, W. (Ed.). Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, San José de Costa Rica, FLACSO Costa Rica, 23-34.

Briceño Ruiz, J., & Vieira Posada, E. (2019). Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Universidad Cooperativa de Colombia.

Broschek, J. (2013). Between path dependence and gradual change: Historical institutionalism and the study of federal dynamics. En: Benz, A., Broschek, J. (Eds.) Federal dynamics: Continuity, change, and the varieties of federalism, Oxford University Press, 93-116.

Buntaine, M. T. (2016). Giving aid effectively: The politics of environmental performance and selectivity at multilateral development banks. Oxford University Press.

Caldentey del Pozo, P., Argüello, C., Sacasa, S., Rodriguez, R., & Espinoza Valverde, E. (2021). Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) y Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). BCIE, SIECA y SE-CMCA. Centroamérica.

Capoccia, G. (2016). Critical junctures. En: Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (Eds.). The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford University Press, 89-106.

Cea D'Ancona, M. Á. A. (1997). Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Síntesis, Madrid.

Culpeper, R. (2006). Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. En: Ocampo, J. A. Cooperación financiera regional. Santiago de Chile, CEPAL.

Culpeper, R., Griffith-Jones, S., & Titelman, D. (2016). Multilateral Development Banks. En: Ocampo, J. A. (Ed.) Global Governance and Development, Oxford University Press, 168-190.

Cusack, A. K. (2018). Venezuela, ALBA, and the limits of postneoliberal regionalism in Latin America and the Caribbean. Springer.

Delikanli, I. U., Dimitrov, T., & Agolli, R. (2018). Multilateral development banks: governance and finance. Springer.

Degnbol-Martinussen, J., & Engberg-Pedersen, P. (2003). Aid: understanding international development cooperation. Zed Books.

Engen, L. & Prizzon, A. (2018). A guide to multilateral development banks. Overseas Development Institute Editions, London.

Faure, R., Prizzon, A., & Rogerson, A. (2015). Multilateral development banks. Overseas Development Institute Editions, London.

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (Eds.). (2016). The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford University Press.

Gallagher, K. P. (2020). Chinese development finance in the Americas. En: Barrowclough, D., Gallagher, K. P., Kozul-Wright, R. (Eds.) Southern-Led Development Finance. London: Routledge, 123-152.

Gerring, J. (2008). Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. En: J. Box-Steffensmeier, H. Brady, & D. Collier (Eds.), The Oxford Handbook of Political Methodology. Oxford: Oxford University Press, 645-684.

Giacalone, R. (2013). La dimensión económica en los acuerdos de integración sudamericana. En: Mellado, N., & Fernández Saca, J. C. (Eds.) Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI. Editorial Delgado, 139-159.

Gibbon, P. (1993). The World Bank and the new politics of aid. En: Sorensen, G. (Ed.) Political conditionality. Routledge, 35-62.

Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. A. (Eds.). (2018). The future of national development banks. Oxford University Press.

Griffith-Jones, S., & Cozzi, G. (2016). The Roles of Development Banks. En: Noman, A. & Stiglitz, J.E. (Eds.) Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy: Guiding

Resources, Learning, and Technology for Sustained Growth, Columbia University Press, 131-155.

Griffith-Jones, S. & Sunkel, O. (1986). Debt and Development Crises in Latin America: The end of an Illusion. Clarendon Press, Oxford.

Gudynas, E. (2008). Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur. En: R. Verdum (Org.) Financiamento de megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasilia, INESC, 21-47.

Gutowski, A., Arnaudo, A. A., & Scharrer, H. E. (Eds.). (1985). Financing Problems of Developing Countries. Springer.

Hanlon, J., Barrientos, A., & Hulme, D. (2012). Just give money to the poor: The development revolution from the global South. Kumarian Press.

Helleiner, E. (2017). Incremental origins of Bretton Woods. En: O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.). International politics and institutions in time. Oxford University Press, 193-214.

Humphrey, C. (2022). Financing the future: multilateral development banks in the changing world order of the 21st century. Oxford University Press.

Jenkins, R. (2019). How China is Reshaping the Global Economy. Development Impacts in Africa and Latin America. New York: Oxford University Press.

Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). (2007). International organizations and implementation: enforcers, managers, authorities? Routledge.

Kapur, D., & Webb, R. (1996). The evolution of the multilateral development banks. En: Helleiner, G. (Ed.). The international monetary and financial system: developing-country perspectives. London: Palgrave Macmillan UK, 347-382.

Khudori, D. (Ed.) (2023). Bandung-Belgrade-Havana in global history and perspective. The Development of Bandung Constellation towards a Global Future. Penerbit Airlangga University Press.

Kirton, J. J. (Ed.). (2017). International organization. Routledge.

Lechini, G., & Giaccaglia, C. (2016). Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global. UNR Editora, Rosario.

Lessambo, F. I. (2015). International Financial Institutions and their Challenges: A Global Guide for Future Methods. New York: Palgrave Macmillan.

Llorenti Soliz, S., Sierra Díaz, R. (2025). La forja de una alianza. Historia del ALBA-TCP y su lucha por la integración latinoamericana y caribeña. Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” (ISRI). Ediciones Política Internacional. La Habana, Cuba

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.

Malacalza, B. (2022). The politics of south-south cooperation. En: Handbook on the Politics of International Development. Edward Elgar Publishing, 168-182.

Manrique, F. S.; Serbin, A.; Vieira Posada, E. (2006). Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración en América Latina. CRIES. Bogotá, Colombia.

Martínez, A. M. (2013). Diseño de Investigación: principios teórico-metodológicos y prácticos para su concreción. Anuario Escuela de Archivología IV 2012-2013, Universidad Nacional de Córdoba.

Molina, S., Vega, G. C., Hidalgo, S. J., Torres, V., & Cabrera, F. R. (2015). De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades. La Paz: Coalición Regional.

Nogee, J. L. (1981). The Soviet Union in the Third World: successes and failures. Routledge.

Nolte, D., & Weiffen, B. (2021). Efectos colaterales de la pandemia para la integración regional en América Latina: una perspectiva comparativa. En: Vieira Posada, E., Peña, F. (Eds.). La covid-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 79-106.

Ocampo. J. A. (2012). La arquitectura regional a la luz de la crisis. En: Giraldo, C. A. (Ed.). Regionalismo financiero y estabilidad macroeconómica. Dirección de Estudios Económicos, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), 86-107.

Ocampo, J.A. (2004). Una agenda amplia para la reforma financiera internacional. En: Ocampo, J. A. & Uthoff, A. (Comps.) Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional. CEPAL, Santiago de Chile, 25-72.

Ortiz, I., & Ugarteche, O. (2010). El Banco del Sur: avances y desafíos. En: ALOP (2010). Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de ayuda. Reporte Especial, Medellín, 93-104.

Park, S., & Strand, J. R. (Eds.). (2015). Global economic governance and the development practices of the multilateral development banks. Routledge.

Perrotta, D. V., & Porcelli, E. (2021). Regionalismo con adjetivos: sus desafíos teórico-prácticos. En: Molano-Crus, G., Briceño-Ruiz, J. (Eds.) El Regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía, Universidad Nacional Autónoma de México, 87-112

Phillips, N. (2004). The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America. London: Routledge.

Prashad, V. (2014). The poorer nations: A possible history of the global south. Verso Books.

Puntigliano, A. R., & Briceño-Ruiz, J. (Eds.). (2013). Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and autonomy. Springer.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America. Springer.

Rixen, T., & Viola, L. (2016). Historical Institutionalism and International Relations. Towards Explaining Change and Stability in International Institutions. En: Rixen, T., Viola, L. A., & Zürn, M. (Eds.). Historical institutionalism and international relations: explaining institutional development in world politics. Oxford University Press, 3-34.

Rixen, T., Viola, L. A., & Zürn, M. (Eds.). (2016). Historical institutionalism and international relations: explaining institutional development in world politics. Oxford University Press.

Roncal Vattuone, X. (2013). ALBA-TCP: un recuento de sus fortalezas y debilidades en 2013. En: Preciado Coronado, J. A. (Coord.) Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña, REDIALC, 120-152.

Rodríguez López, M. D. C., & Rodríguez Gámez, L. I. (2015). La nueva arquitectura financiera regional para el financiamiento al desarrollo. En: Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C., México, 1-24.

Sagasti, F. R. (2004). La banca multilateral de desarrollo en América Latina. En: Ocampo, J. A. & Uthoff, A. (Comps.) Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional. CEPAL, Santiago de Chile, 251-320.

Sagasti, F. R., & Prada, F. (2006). Regional development banks: A comparative perspective. En: Regional financial cooperation-Washington, DC: ECLAC/Brookings Institution Press, 68-106.

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En: Serbin, A., Martínez, L., & Ramanzini Júnior, H. (Coords.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, CRIES, 19-72.

Sander, H. (1996). Multilateralism, regionalism and globalisation. En: Inotai, A., Sander, H. (Eds.) World Trade after the Uruguay Round: Prospects and Policy Options for the Twenty-First Century. Routledge Studies in the Modern World Economy, 17-37.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO.

Schulmeister, S. (2021). The Road from Prosperity into the Crisis: The Long Cycle of post-War Economics, Social and Political Development. En: De Souza Guilherme, B. et al. (Eds.) Financial Crisis Management and Democracy. Lessons from Europe and Latin America. Springer, 55-74.

Sotillo, J. (2011). El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Actores, formas y procesos. La Catarata, Madrid.

Spandler, K. (2019). Regional Organizations in International Society: ASEAN, the EU and the Politics of Normative Arguing. Palgrave.

Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En: D. Della Porta & M. Keating (Eds.), Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective. Cambridge University Press, 118-138.

Strange, S. (1996). The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy. Cambridge University Press.

Suddaby, R., Foster, W. M., & Mills, A. J. (2014). Historical institutionalism. En: Bucheli, M., Wadhwani, R. D. (Eds.). Organizations in time: History, theory, methods. Oxford University Press. 100-123.

Tassara, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En: Agudelo Taborda, J. (Ed.). Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Bogotá, 15-81.

Tobías, M., & Case-Ruchala, D. (2024) The hard work of progressive public lending: FONPLATA and financing the Sustainable Development Goals in Buenos Aires. En: Marois, T., McDonald, D. A., Spronk, S. Public Banks and Public Water in the Global South. Routledge, 31-51.

Todaro, M. P. (1977). Economic Development in the Third World: An introduction to problems and policies in a global perspective. Pearson education.

Van de Laar, A. (1980). The World Bank and the poor. Springer Science & Business Media.

Vazquez Heredia, O. (2020). La continuidad del capital estadounidense en empresas mixtas, proyectos gasíferos y contratos de servicios con Pdvsa en la Venezuela chavista. Aproximación Crítica A La Relación EEUU y Venezuela: Geopolítica, petróleo, derechos humanos e impactos ambientales. Informe Especial. Fundación Rosa Luxemburg. Quito, Ecuador.

Vivares, E. (Ed.). (2017). Regionalism, development and the post-commodities boom in South America. Springer.

Vivares, E. (Coord). (2022). Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica. Teseo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

White, J. (1970). Regional Development Banks. London: Overseas Development Institute.

Williamson, J. (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. En: Development challenges in the 1990s: Leading policymakers speak from experience. Institute for International Economics, 31-33.

Xu, J., Ren, X., & Wu, X. (2019). Mapping Development Finance Institutions Worldwide. Beijing: Institute of New Structural Economics at Peking University.

Yin, R. K. (2002). Case study research. Design and Methods. Sage Publications.

Ziccardi, N. S. (2014). Regional multilateralism in Latin America: UNASUR, ALBA and CELAC. En: Domínguez, J. I., Velasco, A. C.(Eds.) Routledge handbook of Latin America in the world. New York: Routledge, 298-310.

Artículos científicos

Abbondanzieri, C. (2025). El rol de bancos multilaterales y/o regionales de desarrollo del Sur Global en la Agenda 2030: los proyectos de OFID y FONPLATA en relación al ODS 6 en Sudamérica (2015-2023). *Boletín Mirando al Sur*, UNS, AUGM, 20-36.

Abbondanzieri, C. (2025). El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII): un relevamiento de su trayectoria, dinámicas y proyectos en Sudamérica. *TongDao. Revista Latinoamericana de Estudios de China Contemporánea, 2(1)*, 1-24.

Acharya, A. (2011). Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the third world. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.

Agosin, M. R. (2001). Fortalecimiento de la cooperación financiera regional. *Revista de la CEPAL*, 73, 33-53.

Agostinis, G., & Palestini, S. (2021). Transnational governance in motion: Regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America's infrastructure integration. *Governance*, 34(3), 765-784.

Alimonda, H. (1992). Una agenda democrática frente al Mercosur. *Nueva Sociedad*, 121, 26-34.

Alonso, J. C. (2003). El estudio de caso simple: un diseño de investigación cualitativa. *Textos de Política y Relaciones Internacionales,* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 1-33.

Alter, K. J. & Meunier, S. (2009). The Politics of International Regime Complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 13–24.

Alter, K. J., & Raustiala, K. (2018). The rise of international regime complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, 14, 329-349.

Altmann Borbón J. (2008). ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina? *Boletín Elcano*, 100,7.

Altmann Borbón, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad*, 219, 127-144.

Álvarez Herrera, A. M. (2018). La Cooperación Sur-Sur: el rol de los bancos de desarrollo y la Agenda 2030. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (43), 119-127.

Alves, E. E. C., & Biancarelli, A. M. (2020). Financial cooperation initiatives in Latin America: Conditions of origins, subsistence and eventual vanishing. *Economics and Business Review*, 6(4), 51-71.

Amézquita Zárate, P. (2017). Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970). *Tzintzun. Revista de estudios históricos*, (65), 235-259.

Amicci, D. (2012). La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8(15), 133-156.

Aponte, M. (2018). El ALBA-TCP. Entre los regionalismos y la geopolítica. *Voces en el fénix*, 69, 112-119.

Arencibia, M. G., & Corozo, E. H. V. (2023). ¿Fin del concepto tercer mundo? *UCE Ciencia. Revista de postgrado*, 11(2), 1-16.

Balding, C., & Wehrenfennig, D. (2011). Theorizing International Organizations: An Organizational Theory of International Institutions. *Journal of International Organizations Studies*, 2(1), 7-27.

Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.

Barria, L. A., & Roper, S. D. (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.

Basch, A. (1949). International Bank for Reconstruction and Development 1944-1949: A Review. *International Conciliation*, 27, 791.

Baumann, R. (2011). Integration in Latin America–trends and challenges. *CEPAL*: *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*, 76-102.

Benzi, D., Guayasamín, T., & Vergara, M. (2016). ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Iberoamerican journal of development studies*, 5(1), 32-61.

Benzi, D. (2016). El exitoso ocaso del ALBA: Réquiem para el último vals tercermundista. *Nueva Sociedad,* (261), 77-91.

Benzi, D., & Narea, M. (2019). El regionalismo suramericano después del “giro a la izquierda”. *La integración latinoamericana en debate*, 47.

Bernal Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. Documento de Trabajo, *Ibero-Amerikanisches Institut*, 1-22.

Berrettoni, D., & Lucángeli, J. (2012). MERCOSUR: Las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). *Integración & Comercio*, (34), 37-48.

Bhattacharya, A., Kharas, H. J., Plant, M., & Prizzon, A. (2018). The new global agenda and the future of the multilateral development bank system. *Economics Discussion Papers*, 2018-26.

Bilotta, N. (2018). Legacy of Post-Neoliberal Integration in South America: The Cases of ALBA and UNASUR. IAI Papers 18, *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, 1-19.

Biswas, R. (2015). Reshaping the financial architecture for development finance: the new development banks. Working Paper Series No. 2/2015, *LSE Global South*, 1-12.

Bohoslavsky, J. P. R., & Cantamutto, F. J. (2024). A Debtor Countries Club? The Cartagena Consensus reloaded. *Real-world economics review*, 108, 41-62

Bonilla, A., & Rivera, J. (2008). La integración regional en América Latina: Entre el regionalismo abierto y el ALBA. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales,* 14(3), 89–112.

Boote, D. & Beile, P. (2005). Scholars Before Researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation. *Educational Researcher,* 34(6), 3-15.

Botelho, J. C. A. (2013). The reduction of asymmetries in MERCOSUR as a way of development aid and south-south cooperation: The case of Focem. *Geopolítica(s)*, 4(1), 43-62.

Brando, C. A., & Forero-Laverde, G. (2024). Shifting to trade for profit: The Andean Development Corporation's strategy during the crisis of the 1980s. *Business History*, 1-27.

Broccolini, C., Lotti, G., Maffioli, A., Presbitero, A., & Stucchi, R. (2019). Mobilization Effects of Multilateral Development Banks. Working Paper. *International Monetary Fund*, 2019/028.

Burton-MacLeod, J. A., & Chaulia, S. (2011). Rethinking international institutions: a global South agenda. *Jindal Global Legal Research Paper*, (11).

Butzbach, O., & von Mettenheim, K. E. (2015). Alternative banking and theory. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*, 5(2), 105-171.

Caetano, G, (2010). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del "Tratado de la Cuenca del Plata" (1969-2009). *Revista Relaciones Internacionales*, 37.

Caetano, G., López Burian, C., & Luján, C. (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130.

Cáceres, L. R. (1989). Un banco de desarrollo en un entorno de crisis: el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (16), 159-168.

Calvo Hornero, M.A. (2000). Organismos financieros internacionales: bancos regionales de desarrollo e instituciones financieras multilaterales. *Revista de Economía Mundial*, 3, 1-12.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.

Carvalho Neves, C., & Pasquariello, K. L. (2022). El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. *Foro internacional*, 62(1), 137-177.

Carbone, V. L. (2006). Cuando la Guerra Fría llegó a América Latina. La política exterior Norteamericana hacia Latinoamérica durante las presidencias de Eisenhower y Kennedy (1953-1963). *Centro Argentino de Estudios Internacionales* (CAEI), Buenos Aires. 1-27

Caria, S. (2022). Cooperation Regimes and Hegemonic Struggle: Opportunities and Challenges for Developing Countries. *Politics and Governance*, 10(2), 71-81.

Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3). 28-43.

Chawla, R. L. (2004). Multilateralism and Regionalism: The Latin American Experience. *India Quarterly*, 60(1-2), 57-76.

Clemente, D. (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contra-hegemónica. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1, 110-130

Cook, P., & Kirkpatrick, C. (1997). Globalization, regionalization and third world development. *Regional Studies*, 31(1), 55-66.

Cormier, B., & Manger, M. S. (2022). Power, ideas, and World Bank conditionality. *The Review of International Organizations*, 17(3), 397-425.

Culpeper, R. (1994). Regional development banks: Exploiting their specificity. *Third World Quarterly*, 15(3), 459-482

De Deos, S. & Wegner, R. (2010). Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. *OIKOS,* 9(2), 69-89.

De la Reza, G. A. (2013). El regionalismo abierto y su renovación teórica: una agenda analítica. Revista del CESLA. *International Latin American Studies Review,* (16), 207-229.

De Lombaerde, P. (2016). Theorizing Latin American regionalism in the 21st century. *Fédéralisme Régionalisme*, 16, 1-12.

De Soto, G. F. (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. *International journal of maritime history,* 27(4), 45-56.

Deciancio, M. (2016). El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Iberoamericana*, 16(63), 91-110.

Devlin, R. (1979). Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto. *Revista de la CEPAL*, 9, 71-97.

Díaz-Granados, S. (2021). CAF: el banco de la reactivación de América Latina y el Caribe. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, (169), 61-85.

Domínguez Martín, R. (2018). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(2), 49-107.

Domínguez Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo,* 5(1), 62-86.

Duffield, J. (2007). What are International Institutions? *International Studies Review*, 9, 1-22.

Duque Daza, J. (2021). Los estados del arte en ciencias sociales. Un camino para su escritura. *Perspectivas: revista de trabajo social,* (37), 121-149.

Ella, D. (2021). Balancing effectiveness with geo-economic interests in multilateral development banks: the design of the AIIB, ADB and the World Bank in a comparative perspective. *The Pacific Review,* 34(6), 1022-1053.

Fifer, J. V. (1970). The Plate basin project: new proposals for South American economic co-operation. *Geography*, 55(2), 209-214.

Figari, G. M. (2004). Los vaivenes de la Política Exterior Argentina. *Relaciones Internacionales*, 99-117.

Fioretos, O. (2011). Historical institutionalism in international relations. *International Organization*, 65(2), 367-399.

Fioretos, O., & Heldt, E. C. (2019). Legacies and innovations in global economic governance since Bretton Woods. *Review of International Political Economy*, 26(6), 1089-1111.

Fleiss, P. (2021). Multilateral development banks in Latin America. Recent trends, the response to the pandemic, and the forthcoming role. *Estudios y Perspectivas*, Serie 21, CEPAL.

Gallagher, K. P., & Yuan, F. (2017). Standardizing sustainable development: A comparison of development banks in the Americas. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 243-271.

García, L. E. (2016). Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: la experiencia de CAF. *Economía y Desarrollo*, 156(1), 6-19.

Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, (15), 11-31.

Giaccaglia, C. (2019). A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático. *Temas y Debates*, (38), 63-91.

Gil, L., & Paikin, D. (2013). Mapa de la Integración regional en América Latina. *Nueva Sociedad*, 1-32.

Gray, K., & Gills, B. K. (2016). South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, 37(4), 557-574.

Green, R., & Heller, C. (1980). Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta. *Foro Internacional*, 21(82), 161-193.

Greño Velasco, J. E. (1977). Novena conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata. *Boletín de Información*, 115-134.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1998). The potential of historical institutionalism: a response to Hay and Wincott. *Political studies*, 46(5), 958-962.

Hancock, K. J., & Vivoda, V. (2014). International political economy: A field born of the OPEC crisis returns to its energy roots. *Energy Research & Social Science*, 1, 206–216.

Hanrieder, T. (2014). Gradual change in international organisations: agency theory and historical institutionalism. *Politics*, 34(4), 324-333.

Hart-Landsberg, M. (2009). Learning from ALBA and the Bank of the South: Challenges and Possibilities. *Monthly Review*, 61(4), 1-11,

Haug, S., Braveboy-Wagner, J., & Maihold, G. (2021). The 'Global South' in the study of world politics: examining a meta category. *Third World Quarterly,* 42(9), 1923-1944

Head, J. W. (2003). For richer or for poorer: Assessing the criticisms directed at the multilateral development banks. *University of Kansas Law Review*, 52, 241–322.

Heldt, E. C., & Schmidtke, H. (2019). Explaining coherence in international regime complexes: How the World Bank shapes the field of multilateral development finance. *Review of International Political Economy*, 26(6), 1160-1186.

Henning, C. R. (2019). Regime Complexity and the Institutions of Crisis and Development Finance. *Development and Change*, 50(1), 24-45.

Herrera, F. (1977). América Latina y el tercer mundo. *Estudios Internacionales*, 10(40), 13-32.

Holzman, F. D. (1969). Soviet Trade and Aid Policies. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 29(3), 104-120.

Humphrey, C., & Michaelowa, K. (2013). Shopping for development: Multilateral lending, shareholder composition and borrower preferences. *World Development*, 44, 142-155.

Humphrey, C. (2014). The politics of loan pricing in multilateral development banks. *Review of International Political Economy,* 21(3), 611-639.

Humphrey, C. (2016). The invisible hand: financial pressures and organisational convergence in multilateral development banks. *The Journal of Development Studies*, 52(1), 92-112.

Humphrey, C. (2023). Tapping the potential of borrower-led multilateral development banks. Working Paper. *Overseas Development Institute Publications*, Londres.

Humphrey, C. (2025). Southern-led multilateral channels for climate finance. Working Paper. *Overseas Development Institute Publications*, Londres.

Jiejin, Z. (2015). New South-South co-operation and the BRICS new development Bank. *BRICS Insights Paper*, (2), 1-5.

Jönsson, C., & Tallberg, J. (2001). Institutional theory in international relations. Department of Political Science, *Lund University Publications*, 1-32.

Käkönen, J. (1975). The World Bank: A Bridgehead of Imperialism. *Instant research on peace and violence*, 5(3), 150-164.

Karg, J. M. (2016). Chávez, Kirchner y Lula: del No al ALCA a la nueva integración regional. Cartografías del Sur. *Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (3) 114-125.

Kellerman, M. (2018). The proliferation of multilateral development banks. *The Review of International Organizations*. 14, 107-145

Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7-23.

Kindleberger, C. P. (1951). Bretton Woods Reappraised. *International Organization*, 5(1), 32-47.

Koremenos, Barbara; Lipson, Charles; Snidal, Duncan (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55(4), 761–799.

Krasner, S. D. (1981). Power structures and regional development banks. *International Organization*, 35(2), 303–328.

Kring, W. N., & Gallagher, K. P. (2019). Strengthening the foundations? Alternative institutions for finance and development. *Development and Change*, 50(1), 3-23.

Lall, R. (2017). Beyond institutional design: Explaining the performance of international organizations. *International Organization*, 71(2), 245-280.

Levander, C., & Mignolo, W. (2011). Introduction: the global south and world dis/order. *The Global South*, 5(1), 1-11.

Levi, M. (2020). El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes. *Revista tempo do mundo*, 23, 23-34.

Liebig, K., & Wolff, P. (2008). Development finance by regional development banks: Combining regional ownership with multilateral governance. Financing for Development Series No. 10/2008. Briefing Paper. German Development Institute.

Lindbaek, J., Pfeffermann, G., & Gregory, N. (1998). The evolving role of multilateral development banks: History and prospects. *EIB Papers*, 3(2), 60-81.

Lipson, C. (1981). The international organization of Third World debt. *International Organization*, 35(4), 603-631.

Long, T., Schulz, C.A. (2025). Critical Junctures in International Relations: Antecedents, Contingency, and Change in World Politics. *European Journal of International Relations,* 1-25.

Lorenzini, M. E., & Pereyra Doval, G. (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano. *Conjuntura Austral*, 11(55), 35-50.

Lyne, M. M., Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (2009). Controlling coalitions: Social lending at the multilateral development banks. *The Review of International Organizations,* 4(4), 407–433.

Malacalza, B. H. (2019). La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe. *Colombia Internacional*, (98), 67-103.

Malacalza, B. H. (2020 A). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (125), 209-228.

Malacalza, B. H. (2020 B). Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de casos. Documento de Trabajo 32/2020. Segunda Época. Fundación Carolina.

Malacalza, B. H. (2023). Beyond the dominant voices: Unveiling Latin American perspectives on the international order. *Latin American Policy*, 14(4), 492-509.

Malacalza, B. H., & Fagaburu, D. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro internacional*, 62(1), 5-45.

Malacalza, B. H., & Pereyra Doval, G. (2024). The disruptive effect of Western supremacist civilizationism: why Southern Cone reactionary governments confront regionalism. *Global Dialogue*, 14(4), 459–478

Malamud, C. (2015). Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas. Documento de trabajo, 15/2015, Real Instituto Elcano. 1-36.

Maldonado, R. (2003). La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior. *Revista de la CEPAL,* Santiago de Chile, CEPAL.

Manzur, J. C. M. (2021). El alba-tcp:¿ un modelo de integración en vías de extinción? *Clío. Revista de Historia, Ciencias Humanas y Pensamiento Crítico*, (1), 6-24.

Mariano, M. P., Ferreira, G. A. G., & Carvalho Neves, B. (2023). Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. *Revista de Sociologia e Política*, 31, 1-19.

Martins, R. D. (2005). FONPLATA. Fundo Financeiro para a Bacia do Prata. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, 11, 375-396.

Massad, C. (1980). Integración financiera en la subregión andina: la experiencia del SAFICO. *Revista de la CEPAL*, (11), 105–120

Menon, P. K. (1971). The Plate River basin-some legal aspects of navigation development. *The International Lawyer,* 5(4), 667-689.

Molano Cruz, G. (2011). La integración andina: origen, transformaciones y cultura. *Integración & comercio*, (33), 39-50.

Molinari, A., & Patrucchi, L. (2020). Rompiendo el molde: logros y desafíos de los nuevos bancos de desarrollo. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad,* 31(54), 131-155.

Molinari, A., & Patrucchi, M. L. (2019). Las tensiones de la banca multilateral de desarrollo en América Latina. *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, (43), octubre.

Morales Fajardo, M. E. (2007). Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 3(6), 65-80.

Movsésov, M. V. (2025). Orígenes de la integración latinoamericana: del panamericanismo al latinoamericanismo. *Cuadernos de Nuestra América*, (017), 131-143.

Muhr, T. (2011). Conceptualising the ALBA-TCP: Normative and Institutional Peculiarities of an “Anti-neoliberal” Regionalism. *Contexto Internacional,* 33(2), 377–421.

Muhr, T. (2016). Beyond ‘BRICS’: ten theses on South–South cooperation in the twenty-first century, *Third World Quarterly,* 37(4), 630-648

Musacchio, A., Lazzarini, S. G., Makhoul, P., & Simmons, E. (2017). The role and impact of Development Banks. World Bank Working Paper. Washington.

Nelson, P. J. (2001). Transparency mechanisms at the multilateral development banks. *World Development,* 29(11), 1835-1847.

Nogara, T. S. (2024). The rise and fall of the Bank of the South: challenges in Latin American post-neoliberal regionalism. *Iberoamerican Journal of Development Studies,* 13(2), 48-67.

Nohlen, D., & Fernández B, M. (1981). Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata. *Estudios Internacionales,* 14(55), 412-443.

Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.

O'Connell, A. (1988). La coordinación de los deudores latinoamericanos: el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho. *Estudios Internacionales,* 21(83), 373-385.

Ocampo, J. A., & Ortega, V. (2022). The global development banks’ architecture. *Review of Political Economy*, 34(2), 224-248.

Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 131, 7-28.

Ocampo, J. A., & Titelman, D. (2009). Subregional financial cooperation: the South American experience. *Journal of Post Keynesian Economics*, 32(2), 249-268.

Ojeda Medina, D. T. (2018). Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43, 23-36.

Orellana, S. M. Á. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (10), 285-309.

Palestini, S. (2016). Energía de baja intensidad: gobiernos, mercados e instituciones en el regionalismo energético de América del Sur. *Caderno CRH*, 29, 107-123.

Park, S. (2021). Policy norms, the development finance regime complex, and holding the European Bank for reconstruction and development to account. *Global Policy*, 12, 90-100.

Pastori Fillol, A. (2018). El Tratado de la Cuenca del Plata en su laberinto. Estudio 7/18. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), 1-22.

Pérez, I. E. (2017). Los organismos internacionales y su incidencia en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: notas introductorias para comprender su naturaleza, funciones y comportamiento. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 127, 49-81.

Pérez, M. C. (2020). El ALBA-TCP: de la emergencia a la resistencia. *Revista Temas Sociológicos*, (27), 219-244.

Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance,* 13(4), 475-499.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3(1), 1-32.

Pinto, R. C. I. (2024). O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e uma nova perspectiva da integração. *Caderno Pedagógico*, 21(6).

Plater, Z. J. (1988). Damming the Third World: Multilateral development banks, environmental diseconomies, and international reform pressures on the lending process. *Denver Journal of International Law & Policy*, 17, 121.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El trimestre económico*, 16(3), 347-431.

Qobo, M., & Soko, M. (2015). The rise of emerging powers in the global development finance architecture: The case of the BRICS and the New Development Bank. *South African Journal of International Affairs*, 22(3), 277-288.

Rana, P. B., & Pacheco Pardo, R. (2018). Rise of complementarity between global and regional financial institutions: Perspectives from Asia. *Global Policy*, 9(2), 231-243.

Raustiala, K. & Victor, D. G. (2004). The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, 58(2), 277-309.

Ray, R., & Kamal, R. (2019). Can south–south cooperation compete? The Development Bank of Latin America and the Islamic Development Bank. *Development and Change*, 50(1), 191-220.

Reche, F. H. (2019). La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): usos y sentidos de una expresión polisémica. *Folha Histórica del Nordeste*, (35), 27-50.

Reisen, H. (2015). Alternative multilateral development banks and global financial governance. *International Organisations Research Journal*, 10(2), 106-118.

Riggirozzi, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales,* 3(5), 6-21.

Rodrik, D. (1996). Why is there Multilateral Lending? Working Paper 5160, *National Bureau Economic Research (NBER) Working Paper Series*. Cambridge, 167–205.

Rosales, A. (2013). The Banco del Sur and the Return to Development. *Latin American Perspectives*, 40(5), 27–43.

Rosero, K. H., & Rosero, L. D. (2018). Multilateral Development Banks as Conduits for South–South Cooperation. *Journal of Global South Studies,* 35(1), 29-55.

Rubiolo, M. F., & Baroni, P. A. (2019). El este de Asia como socio de América Latina: implicancias económicas y sociales de una inserción asimétrica en los casos de Chile y Argentina. *PORTES. Revista Mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 13(25), 7-32.

Ruiz, A. S., O. de Almeida, & Braga, T. M. (2024). Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira na cidade de Ponta Porã, MS–fronteira do futuro: FONPLATA e a cooperação financeira. *Revista Camalotes*, 3(2), 1-24.

Sagasti, F., & Araoz, D. (1979). Financiamiento del desarrollo de la ciencia y tecnología en el Tercer Mundo. *Nueva Sociedad*, 42(3), 15-33.

Salazar Serantes, G. (2004). Las fuentes de la investigación en las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* (64), pp.193-208.

Serbin, A. (2008). El ALBA: ¿una nueva forma de integración regional? *Nueva Sociedad*, (216), 124-139.

Solingen, E., & Wan, W. (2017). Critical Junctures, Developmental Pathways, and Institutional Change. *International Politics and Institutions in Time*, 167, 1-32.

Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning perspectives,* 30(1), 17-38.

Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis. Revista Latinoamericana,* (39), 7-30.

Street, J. H. (1979). Los ajustes de la América Latina ante la crisis de la OPEP y la recesión mundial. *El Trimestre Económico*, 46,184, (4), 867-888.

Stuenkel, O. (2013). Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? *International Organization,* 46(3), 1-26.

Teixeira, R. A., & Neto, W. A. D. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. *Perspectivas Para la Integración de América Latina,* 11-36.

Thelen, K. (2003). Institutions and social change: The evolution of vocational training in Germany. Theory and Research in Comparative Social Analysis, Working Paper No. 03/2. Max Planck Institute for the Study of Societies.

Tussie, D. (2009). Latin America: contrasting motivations for regional projects. *Review of international studies*, 35(S1), 169-188.

Tussie, D. (2015). La concertación de deudores: las negociaciones financieras en América Latina. *Ola Financiera*, 8(20), 197-215.

Vadell, J. (2016). La Red de Bancos de Desarrollo de China (RBDC) y sus implicaciones para América latina. *Revista Voces en el Fénix*, 7(56), 30-38.

Vadell, J. A., & Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro internacional*, 60(3), 1041-1080.

Van Klaveren, A. (1990). Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 13-44.

Van Klaveren, A. (1997). América Latina: hacia un regionalismo abierto. *Estudios Internacionales*, 62-78.

Vera, C., & Pérez Caldentey, E. (2015). El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*.

Vidal, L. T. (2006). Retorno de Chile a la Comunidad Andina:¿ Quién gana, quién pierde? *Revista Quehacer,* (162), 26-33.

Wainana, B. N. (2025). Regional development banks in the broader multilateral development bank reforms. WIDER Background Note 10. Helsinki, UNU-WIDER.

Wang, H. (2017). New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Global Policy*, 8(1), 113-118.

Wang, L. (2025). Voting power in subregional multilateral development banks in Latin America and the Caribbean-The case of the CAF. *Mexican Law Review*, 17(2), 1.

Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economia e Sociedade*, 27(3), 909-938.

Wexell, L. (2021). Antecedentes de la integración financiera en América Latina y avances en el ámbito del Mercosur. *Cuadernos Americanos*, 176(2), 125-145.

Weyl, N., & Wasserman, M. J. (1947). The International Bank: An Instrument of World Economic Reconstruction. *The American Economic Review*, 37(1), 92-106.

Wood, A., & Lewis, A. (2018). Risk culture development and its impact: the case of the Caribbean Development Bank. *International Journal of Business and Economic Development (IJBED),* 6(1), 18-37.

Yang, X. (2025). Voting power in subregional multilateral development banks in Latin America and the Caribbean-The case of the CAF. *Mexican Law Review*, 109-133.

Zavarce Velasquez, C. D. (2023). Venezuela's South-South Cooperation at the regional level during Hugo Chavez's Government. *Asian Journal of Latin American Studies, 36*(2), 1-41.

Zerpa de Hurtado, S. (2013). Historia del proceso de integración económica en América Latina durante 1810-2003. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo,* 8(15), 41-63.

Documentos oficiales

Banco del ALBA

Banco del ALBA. (2008, 5 de noviembre). Convenio Constitutivo del Banco del ALBA.

Banco del ALBA. (2019, 4 de noviembre). Banco del ALBA celebra XXII Reunión del Consejo Ministerial con adhesión de Antigua y Barbuda. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos.

Banco del ALBA. (2019, 5 de noviembre). Banco del ALBA celebra su undécimo aniversario con seminario internacional. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos.

CAF

Corporación Andina de Fomento (CAF). (1968). Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento. Caracas, Venezuela.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (1973). Memoria Anual 1973. Corporación Andina de Fomento. Caracas, Venezuela.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (1988). Memoria Anual 1988. Corporación Andina de Fomento. Caracas, Venezuela

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2009). Annual Report 2009. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/295

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2015). Initiatives for sustainable development. Bogotá, Colombia.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2020). 50 años en el camino a la prosperidad. Caracas, Venezuela: CAF.

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2021, 4 de enero). CAF closes 2020 with all-time loan approval high. https://www.caf.com/en/currently/news/caf-closes-2020-with-all-time-loan-approval-high/

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2022). Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (versión actualizada). Caracas, Venezuela.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2022). El Congreso Nacional de Chile aprobó por amplia mayoría el reintegro de ese país como miembro pleno de CAF.

FONPLATA

Acta de Santa Cruz de la Sierra. (1968, 20 de mayo). II Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata.

Declaración Conjunta de los Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata. (1967, 27 de febrero).

FONPLATA. (1974). Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

FONPLATA. (2005). Memoria Anual 2005. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2008). Memoria 2008. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2013). Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (versión actualizada).

FONPLATA (2016, 21 de enero).FONPLATA aumentó financiamiento para la región en 2015. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2019). Normas para la formulación y la administración de las operaciones de FONPLATA. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2020). Estados financieros al 31 de diciembre de 2020 y 2019. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2020). Cooperaciones técnicas al 31 de diciembre de 2020. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2021). Marco de deuda sostenible. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA (2022, 15 de septiembre). Juan E. Notaro finaliza su gestión como Presidente Ejecutivo de FONPLATA.

FONPLATA. (2022). Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022–2026. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2023). Reporte anual de sostenibilidad 2023. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FONPLATA. (2024). Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (versión vigente).

FONPLATA. (2024, 1 de agosto). FONPLATA inauguró una oficina de enlace en La Paz, Bolivia.

FONPLATA. (2024, 27 de agosto). Brasil: nueva oficina y acuerdo para impulsar el desarrollo local y la igualdad de género.

FONPLATA. (2025, 31 de julio). FONPLATA celebra la XXVIII Asamblea de Gobernadores en Asunción con histórico aumento de capital.

Tratado de la Cuenca del Plata. (1969, 23 de abril). Texto del tratado. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

Discursos y comunicaciones oficiales

Caldera, R. (1969, marzo). Discurso de toma de posesión presidencial. Caracas, Venezuela.

Chávez, H. (2006, abril 29). Intervención en la firma de acuerdos en el marco del ALBA entre Bolivia, Cuba y Venezuela. Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

Frei Montalva, E. (1968, 21 de mayo). Cuarto mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República de Chile al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Perón, J. D. (1974, 10 de junio). Discurso del Presidente Juan Domingo Perón en el acto inaugural de la VI Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2018, 13 de diciembre). Decreto N° 3.702 (Gaceta Oficial N° 41.545). http://www.gacetaoficialdevenezuela.gob.ve/

Velasco Alvarado, J. (1970, 28 de julio). Mensaje a la Nación del Presidente del Perú, General de División Juan Velasco Alvarado. Presidencia de la República del Perú.

Young, J. P. (1950). Developing plans for an International Monetary Fund and a World Bank, 4046. Office of Public Affairs, U.S. Department of State.

Otros

FLAR (2011). Mecanismos de blindaje financiero, fondos regionales y otros esquemas sustitutos o complementarios. Papers and Proceedings. Dirección de Estudios Económicos.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2005). Cuarta Cumbre de las Américas: Declaración de Mar del Plata. “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática” (Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005).

Prensa especializada y entrevistas

Alba Ciudad. (2025, 3 de febrero). Proponen financiamiento a través del Banco del ALBA para la inserción productiva de migrantes. Alba Ciudad. https://albaciudad.org/2025/02/proponen-financiamiento-a-traves-del-banco-del-alba-para-la-insercion-productiva-de-migrantes

Diario Financiero. (2008, 9 de abril). Primera sucursal del Banco del ALBA se instala en Cuba. Diario Financiero. https://www.df.cl/mercados/primera-sucursal-del-banco-del-alba-se-instala-en-cuba

Diario UChile (2023, 6 de marzo). Julián Suárez Migliozzi: "Es un hito histórico que un socio fundador como Chile se reincorpore a la CAF". https://radio.uchile.cl/2023/03/06/julian-suarez-migliozzi-es-un-hito-historico-que-un-socio-fundador-como-chile-se-reincorpore-a-la-caf/

El Comercio. (1987, 27 de mayo). El Protocolo de Quito impulsa la participación privada en la integración andina. Sección Economía, Quito, Ecuador.

El Estímulo. (2015, febrero 21). Banco del ALBA: la utopía internacional bolivariana se enfrenta a sus propias contradicciones. El Estímulo. https://elestimulo.com/climax/investigacion/2015-02-21/banco-del-alba/

El Nacional. (1973, 14 de septiembre). CAF impulsa el financiamiento andino del comercio a través del SAFICO. Sección Economía, Caracas.

Infobae (2023, 28 de agosto). Fonplata abre oficina en Paraguay para fortalecer vínculos locales y fomentar desarrollo. Infobae. https://www.infobae.com/america/agencias/2023/08/29/fonplata-abre-oficina-en-paraguay-para-fortalecer-vinculos-locales-y-fomentar-desarrollo/

Kanenguiser, M. (2023, abril 28). La Argentina pidió retirarse de Fonplata, un organismo de crédito, para conseguir más préstamos en otro, la CAF. Infobae. https://www.infobae.com/economia/2023/04/28/la-argentina-pidio-retirarse-de-fonplata-un-organismo-de-credito-para-conseguir-mas-credito-en-otro-la-caf/

Mesa Redonda. (2013, junio 27). Banco del ALBA impulsa proyectos productivos en Bolivia. Cubadebate. http://mesaredonda.cubadebate.cu/noticias/2013/06/27/banco-del-alba-impulsa-proyectos-productivos-en-bolivia/

Notaro, J. (2021, 27 de septiembre). Entrevista a Juan Notaro, presidente ejecutivo del FONCODES [Entrevista]. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/8-entrevista-a-juan-notaro.pdf

NoticiasLatam. (2008, abril 10). La primera sucursal del Banco del ALBA abrió sus puertas en Cuba. NoticiasLatam. https://noticiaslatam.lat/20080410/104597550.html

Noticias Fides. (2010, 21 de mayo). Bolivia aportará US$ 54 millones para iniciar el Banco del ALBA. Noticias Fides. https://www.noticiasfides.com/economia/bolivia-aportara-us-54-millones-para-iniciar-el-banco-del-alba-141645#google_vignette

Noticias Fides. (2013, 27 de junio). Banco del ALBA posee un fondo comercial de US$ 27 millones para Bolivia. Noticias Fides. https://www.noticiasfides.com/economia/banco-del-alba-posee-un-fondo-comercial-de-us-27-millones-para-bolivia-332163

Panamá América. (2012, 7 de diciembre). CAF emite por primera vez bonos en el mercado del yuan. Panamá América. https://www.panamaamerica.com.pa/economia/caf-emite-por-primera-vez-bonos-en-el-mercado-del-yuan-852023

Prado Reyes, Y. (2013, 13 de junio). Arriba a Nicaragua presidente del Banco del ALBA. El 19 Digital. https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:10403-arriba-a-nicaragua

Prensa Latina (2019, 5 de noviembre). Banco del ALBA celebra aniversario con crecimientos en su patrimonio. Escambray. https://www.escambray.cu/2019/banco-del-alba-celebra-aniversario-con-crecimietnos-en-su-patrimonio/

Scarpita, Y. (2023, 10 de marzo). Banco del ALBA y BDC exploran oportunidades de crecimiento en la región. Radio Mundial. http://radiomundial.com.ve/banco-del-alba-y-bdc-exploran-oportunidades-de-crecimiento-en-la-region/

Tiscornia, F. (2016, 3 de octubre). “Hemos pasado el momento de peor sofocón económico”. Entrevista con el uruguayo Juan Notaro, presidente Ejecutivo de FONPLATA. *El País Uruguay*.

Policy Briefs, ponencias y trabajos presentados en Congresos

Abbondanzieri, C., Morasso, C. (2025). The Reconfiguration of the Centers and Margins of Development Finance: The Roles and Agendas of Multilateral Development Banks and International Development Cooperation at the FdD4 in Seville. UNU-CRIS Policy brief.

Baig, T., & Goldfajn, I. (2001). The Russian default and the contagion to Brazil. Texto para discussão, No. 420, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro.

De Luna-Martínez, J., & Vicente, C. L. (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper, *World Bank*, 59-69.

García, L. E. (2015). Comparative Advantages and Challenges of Regional Development Banks: the CAF experience. Policy Brief No.2/2015. LSE Global South Unit.

Hernández, G. (2008, junio 20). El Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo. Ponencia presentada en el Diálogo Regional sobre Financiamiento al Desarrollo y Deuda Externa, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Caracas, Venezuela.

Pratt, T. (2018). Angling for influence: Institutional proliferation in development banking. Paper presented at the IPES Conference, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, November 2–3.

Rosales, A. (2010). El Banco del Sur y el sucre: (des) Acuerdos sobre una Arquitectura Financiera Alternativa. Trabajo presentado en las Jornadas de Economía Crítica, Zaragoza, España.

Scamardella Rosa. (2024). The Cartagena Consensus: From failure to dialogue for Latin American regionalism. Paper presented at the 11th International Scientific Conference “Social Changes in the Global World”, Faculty of Law, Goce Delcev University.

Shushan, D., & Marcoux, C. (2010, March). Assessing Arab aid: Trends, explanations, and unreported transfers. Paper presented at the AidData Conference, Oxford University, 1-25.

Soifer, H. D. (2009). What is a critical juncture? Permissive and productive conditions in historical causation. Permissive and Productive Conditions in Historical Causation.

van den Boogaerde, P. (1991). III Assistance by Arab Multilateral Aid Agencies. En P. van den Boogaerde, Financial assistance from arab countries and arab regional institutions. International Monetary Fund.

Tesis doctorales y de maestría

Nader, S. (2019). ¿Quién controla la CAF? Un análisis sobre su actuación en la década progresista. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

Rubio Vega, V. (2015). From lending in the Andes to thriving in Latin America: CAF's continuity, growth and long-term financing in the region. Tesis doctoral Doctor of Philosophy in Global Governance Wilfrid Laurier University.

Siglas y Acrónimos

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AIIB / BAII	Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDE	Asoc. Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad (Paraguay)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
BADEA	Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BDEAC	Banco de Desarrollo de los Estados del África Central
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nac. de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)
BRICS	Bloque conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC	Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CRFD	Complejo de Regímenes de Financiamiento para el Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
ENATEX	Empresa Pública Nacional Textil (Bolivia)
FfD4	Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo
FFE-BANALBA	Fondo para Financiamientos Especiales del Banco del ALBA
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GBM	Grupo Banco Mundial

IICA	Inst. Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
ILAT	Alianza por la Integración y el Desarrollo de América Latina y el Caribe
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IsDB	Banco Islámico de Desarrollo
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LIAT	Leeward Islands Air Transport (Aerolínea del Caribe)
MDS	Marco de Deuda Sostenible
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPYMEs	Micro, pequeñas y medianas empresas
NDB	New Development Bank (Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFID	Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Org. de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PEI	Plan Estratégico Institucional
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
S&P	Standard & Poor’s (Agencia de Riesgo)
SAFICO	Sistema Andino de Financiamiento del Comercio
SAI	Sistema Andino de Integración
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Anexos

Anexo 1. Entrevistas

Entrevistado/a	Fecha	Cargo	Período
Christian Asinelli	5 oct. 2023	Vicepresidente de Operaciones, CAF	En funciones al momento de la entrevista
Pablo Fleiss	24 oct. 2023	Consultor del BID	En funciones al momento de la entrevista
Ignacio Asís	5 ago. 2025	Especialista en Gestión de Cartera y Resultados, FONPLATA	En funciones al momento de la entrevista
María Inés Avellino	18 ago. 2025	Técnica de la CRPM del MERCOSUR	En funciones al momento de la entrevista
Natalia Salazar	29 ago. 2025	Ex funcionaria de OFID; actual funcionaria de ICLEI	Trayectoria previa y cargo vigente al momento de la entrevista
Tomás Guayasamín	4 sept. 2025	Investigador especializado en Banco del ALBA y Banco del Sur por FLACSO Ecuador	Trayectoria en investigación académica
Mónica Vergara	5 sept. 2025	Investigadora en integración regional y ALBA por FLACSO Ecuador	Trayectoria en investigación académica
Brenda Pietraccone	19 sept. 2025	Ex funcionaria pública argentina; consultora en financiamiento	Trayectoria previa y cargo vigente al momento de la entrevista
Verónica Rubio Vega Sepehr	19 sept. 2025	Investigadora especializada en CAF por Wilfrid Laurier University	Trayectoria en investigación académica

Sebastián Nader	24 sept. 2025	Investigador especializado en CAF por FLACSO Ecuador	Trayectoria en investigación académica
Leslie Elliott Armijo	26 sept. 2025	Profesora e investigadora en Regionalismos de UC Berkeley y Simon Fraser University	Trayectoria en investigación académica
Barbara Carvalho Neves	14 oct. 2025	Investigadora del Observatório de Regionalismo (ODR) de la Universidade Estadual Paulista – UNESP (Brasil)	Trayectoria en investigación académica
Leandro Gorgal	31 oct. 2025	Funcionario del Consejo Federal de Inversiones; ex funcionario del AIIB	Trayectoria previa y cargo vigente
Daniele Benzi	21 nov. 2025	Investigador especializado en ALBA de la Pontificia Universidad Católica de Perú	Trayectoria en investigación académica
Ernesto Vivares	26 nov. 2025	Investigador de FLACSO Ecuador	Trayectoria en investigación académica
Karina Lilia Pasquariello Mariano	1 dic. 2025	Investigadora del Observatório de Regionalismo (ODR) de la Universidade Estadual Paulista – UNESP (Brasil)	Trayectoria en investigación académica

Nota: Las entrevistas fueron de carácter semiestructurado. Algunas se realizaron de manera presencial y otras en modalidad virtual. La selección de informantes respondió a un criterio de relevancia analítica, combinando perfiles de gestión institucional y trayectorias académicas especializadas en bancos regionales de desarrollo, regionalismos y financiamiento para el desarrollo.

Anexo 2. Operacionalización del concepto de Trayectoria Institucional de los Bancos Regionales de desarrollo en Sudamérica

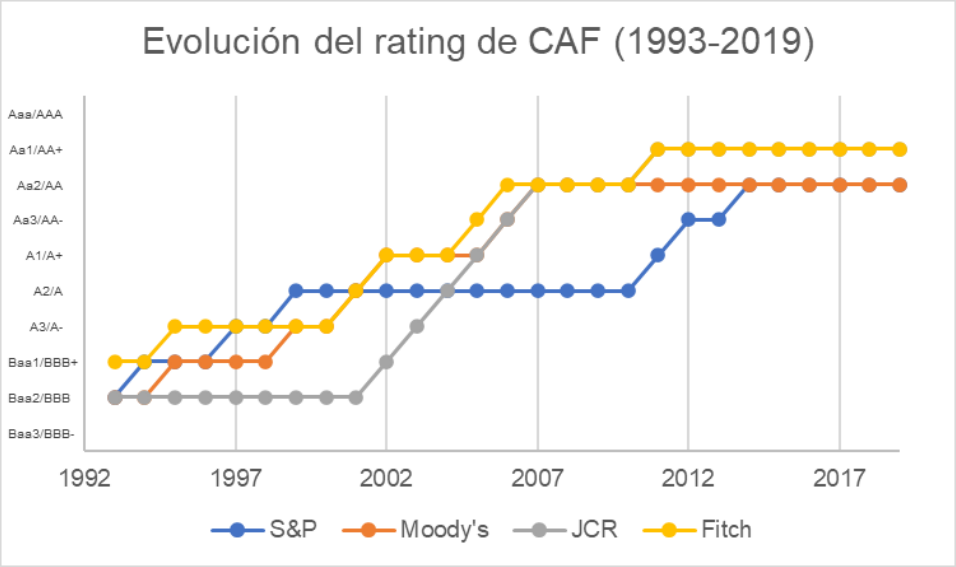
CONCEPTO	VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
MARCO INSTITUCIO-NAL	**Conformación institucional**	Tipo de entorno de fundación: tipo de institución creada (asociada a proceso de integración económica o de cooperación política) Grado y evolución de vinculación con los organismos de integración o cooperación: directo, indirecto y nulo.	Actas constitutivas Normativa oficial de los bancos a lo largo de los años
	Mandato institucional	Objetivos institucionales: tipo de objetivos, naturaleza de la institución Destinatarios de los objetivos: tipos de relación entre prestamistas y prestatarios según lo definido en los estatutos instituyentes.	Normativa de los bancos a lo largo de los años; prensa oficial y no oficial
GOBER-NANZA CORPORA-TIVA	**Composición accionaria**	Membresía: cantidad de miembros, tipos de membresías Estructura del capital: cantidad de capital autorizado, cantidad de reposiciones de capital, cantidad de capital suscrito, cantidad de capital exigible, cantidad de capital de capital desembolsable, cantidad de capital desembolsado, tipo patrimonio de accionistas; tipo de composición accionaria, cantidad de cuotas accionarias	Normativa de los bancos a lo largo de los años; prensa oficial y no oficial; entrevistas
	Proceso de toma de decisiones	Estructura orgánica: tipo y cantidad de órganos Votaciones: tipo de votaciones, método de votaciones, distribución de cuotas decisoras, tipo y resultado de las votaciones.	Normativa de los bancos a lo largo de los años; prensa oficial y no oficial; entrevistas

CICLO DE OPERACIO-NES	**Portfolio de Proyectos**	Proyectos: tipos de proyectos, tipos de programas, cantidad áreas cubiertas Destinatarios: tipos y cantidad de socios alcanzados, tipo de áreas geográficas cubiertas Instrumentos financieros: montos de los proyectos; tipos de instrumentos Instrumentos técnicos: tipos de asesorías, tipos de capacitaciones técnicas	Reportes e informes de los bancos; prensa oficial y no oficial; entrevistas
POLÍTICA INSTITUCIO-NAL INTERNA-CIONAL	**Estrategia de institucionalización**	Representaciones oficiales: tipo y cantidad de oficinas y sedes establecidas en países de la región	Reportes e informes de los bancos; prensa oficial y no oficial; entrevistas
	Estrategia de coordinación	Proyectos conjuntos: tipo y cantidad de operaciones conjuntas con otros bancos, tipo y cantidad de cofinanciamientos Cooperación: tipo y cantidad de convenios con otros bancos, tipos y cantidad de asesorías técnicas conjuntas	Reportes e informes de los bancos; prensa oficial y no oficial; entrevistas

Anexo 3. Evolución de la calificación crediticia de los casos de estudio

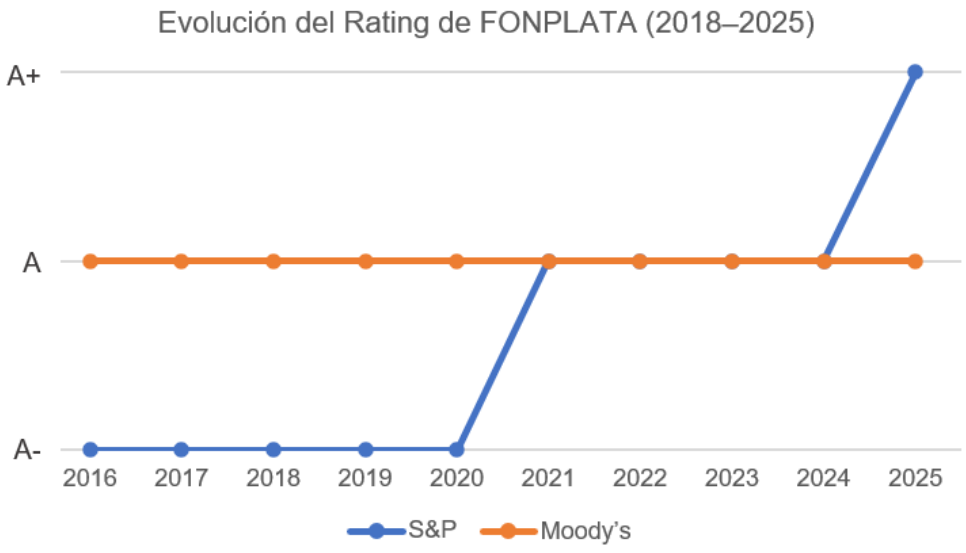
Se incluyen cuadros separados con la evolución de las calificaciones crediticias de CAF y FONPLATA. No se presenta un cuadro equivalente para el Banco del Alba, ya que este nunca recibió calificaciones de riesgo por parte de las agencias S&P, Moody's, Fitch ni JCR durante el período analizado.

CAF (1993-2019)



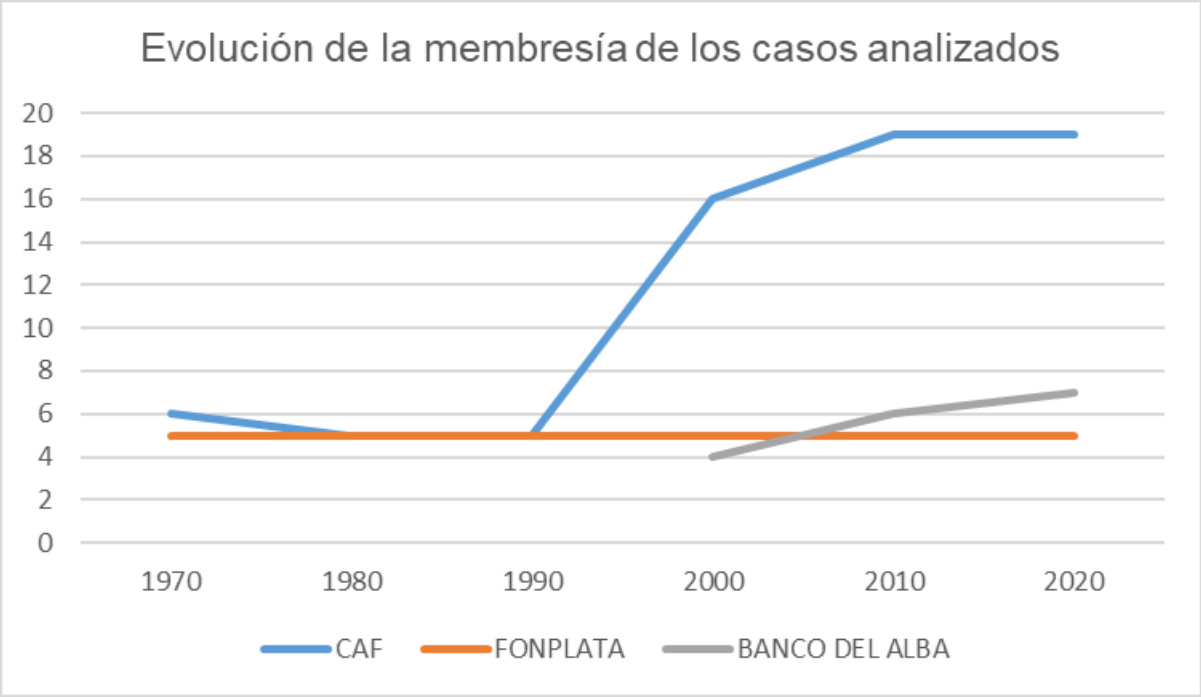
Fuente: Elaboración propia en base a CAF (2020, p.12).

FONPLATA (2018-2025)



Fuente: Elaboración propia en base a FONPLATA (2018–2025). Calificaciones crediticias de largo plazo según Standard & Poor's y Moody's Investors Service. Consultado el 18 de noviembre de 2025.
Nota: El eje vertical representa una escala ordinal de calificaciones crediticias, construida con fines analíticos para visualizar tendencias temporales.

Anexo 4. Evolución de la membresía de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA desde sus fundaciones hasta 2020



Fuente: elaboración propia en base las páginas web de CAF, FONPLATA y el Banco del ALBA. Consultado el 14 de junio de 2024.