

Financiamiento de la transición energética en América Latina: el papel de los bancos multilaterales de desarrollo

Andrea Molinari  Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Centro de Estudios Económicos del Desarrollo, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín (CEED-EIDAES-UNSAM), Argentina.
amolinari@unsam.edu.ar

María Emilia Val  Centro de Estudios Sociales de la Economía, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín (CESE-EIDAES-UNSAM), Argentina.
eval@unsam.edu.ar

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13762>

RESUMEN

La necesidad de transformar la matriz energética frente al cambio climático demanda el financiamiento de fuertes inversiones en infraestructura, transporte y capacidad productiva. Los bancos multilaterales de desarrollo son influyentes actores políticos y económicos que financian y movilizan recursos verdes, pero la literatura no ha estudiado extensamente dicho financiamiento en América Latina. Este trabajo busca identificar y sistematizar algunas de las principales tendencias sobre el papel del financiamiento multilateral de la transición energética en la región. Para ello, a partir del análisis de fuentes secundarias recientes, estudiamos la relación del financiamiento climático con la transición energética, reconstruyendo también las tendencias de los principales organismos que otorgan préstamos a Latinoamérica, así como sus recomendaciones para financiar dicho sector. Encontramos que el financiamiento climático multilateral es insuficiente para atender las necesidades regionales en materia de transición energética. La trayectoria de su asistencia y los compromisos asumidos les auguran un papel creciente, no exclusivamente de financiamiento. Es menos claro si sus condicionalidades y recomendaciones, así como su papel de catalizadores, lograrán superar las tensiones observadas en sus intervenciones históricas previas en países en desarrollo.

Palabras clave: transición energética; bancos multilaterales de desarrollo; financiamiento multilateral; América Latina; financiamiento climático; instituciones financieras de desarrollo.

Para citar este artículo: Molinari, A., & Val, M. E. (2024). Financiamiento de la transición energética en América Latina: el papel de los bancos multilaterales de desarrollo. *Desafíos*, 36(2), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13762>

Financing the Energy Transition in Latin America: the Role of Multilateral Development Banks

ABSTRACT

The need to transform the energy matrix in the face of climate change demands the financing of strong investments in infrastructure, transportation, and productive capacity. Multilateral development banks (MDBs) are influential political and economic stakeholders that finance and mobilize green resources, but the literature has not extensively studied their financing in Latin America. This paper aims to identify and systematize some of the main trends regarding the role of multilateral banks in financing the energy transition in this region. Based on recent secondary sources, we analyze the relationship between climate financing and energy transition, reconstructing the trends of the main MDBs in Latin America, as well as their commitments and recommendations for financing that sector. We find that multilateral climate financing is insufficient to address regional needs in terms of energy transition. The historical record of assistance and standing commitments predict a growing role for MDBs, not exclusively in financing. It is less clear whether their conditionalities and recommendations, together with their role as financing catalysts, will overcome the tensions observed in their previous historical interventions in developing countries.

Keywords: Energy transition; multilateral development banks; multilateral financing; Latin America; climate financing; development financial institutions.

Financiando a transição energética na América Latina: o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento

RESUMO

A necessidade de transformar a matriz energética face às alterações climáticas exige o financiamento de fortes investimentos em infraestruturas, transportes e capacidade produtiva. Os bancos multilaterais de desenvolvimento são atores políticos e econômicos influentes que financiam e mobilizam recursos verdes, mas a literatura não estudou extensivamente esse tipo de financiamento na América Latina. Este trabalho procura identificar e sistematizar algumas das principais tendências sobre o papel do financiamento multilateral da transição energética na região. Para isso, com base na análise de fontes secundárias recentes, estudamos a relação entre o financiamento climático e a transição energética, reconstruindo também as tendências das principais organizações que assessoram a América Latina, bem como as suas recomendações para o financiamento do referido setor. Consideramos que o financiamento climático multilateral é insuficiente para responder às necessidades regionais em termos de transição energética. A trajetória da sua assistência e os compromissos assumidos preveem um papel crescente para eles, não exclusivamente de financiamento. É menos claro, no entanto, se as suas condicionalidades e recomendações, bem como o seu papel como catalisadores, irão superar as tensões observadas nas suas intervenções históricas anteriores nos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: transição energética; bancos multilaterais de desenvolvimento; financiamento multilateral; América Latina; financiamento climático; instituições financeiras de desenvolvimento.

Introducción

El cambio climático representa una amenaza global para el bienestar económico, social y ambiental (entre otras múltiples dimensiones). A fin de mitigar y adaptarse a sus efectos, en las próximas décadas se requerirá transformar la economía, en general, y la matriz energética, en particular, hacia un escenario de Cero Emisiones Netas (CEN). Numerosos países ya establecieron sus metas de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en concordancia con los compromisos del Acuerdo de París,¹ dentro del marco general de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

En paralelo, la problemática de la Transición Energética (TE) ha ganado espacio en la agenda global, y con ello, los temas del financiamiento verde o climático. Dicha transición requiere de significativas inversiones en infraestructura, transporte y capacidad productiva, lo cual, a su vez, implica voluminosos montos de financiamiento. En 2021, la Agencia Internacional de Energía (AIE) estimó que para llegar a un escenario de CEN se requerirían inversiones por US\$ 4 billones anuales hasta el 2030 —el triple de las actuales— (Agencia Internacional de Energía [AIE], 2021a, p. 30). Los esfuerzos para avanzar en la TE son especialmente importantes en los países en desarrollo (particularmente en los latinoamericanos), que han presentado históricas dificultades y restricciones financieras, que impactan en la sostenibilidad de sus transiciones (Hansen et al., 2018). En este sentido, mientras que en 2020 las inversiones en energía renovable en estos países alcanzaron los US\$ 150 mil millones, hacia fines de dicha década deberían alcanzar el billón de dólares para estar alineados con el escenario de cero emisiones netas (AIE, 2021b).

Dentro de la literatura sobre financiamiento dirigido a la TE (en particular), encontramos que escasean los trabajos que hagan foco en los países de ingresos medios de América Latina, que singularicen sus vínculos con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) en tanto principales actores de financiamiento público de la TE y, sobre todo, que posean una mirada desde el Sur Global. En este contexto, entre los múltiples actores involucrados, las instituciones financieras para el desarrollo (IFD), en general, y los BMD, en particular, han sido cuestionados por su limitada capacidad para responder a las crecientes

¹ Firmado en 2015, se trata de un hito en torno al cual se unen muchos BMD (entre otras IFD) en relación con las inversiones en, y el financiamiento para, tareas de mitigación y adaptación al cambio climático.

demandas de los países prestatarios, y ello se agrava en la actualidad al advertir las necesidades de financiamiento climático. Dado que los flujos de inversión internacionales, tanto privados como públicos (desde los BMD), establecen ciertos tipos de exigencias (que, en el caso de los multilaterales, se traducen en normativas y condicionalidades), es preciso trabajar sobre la planificación estratégica y la formulación de políticas públicas específicas orientadas a desarrollar y potenciar un financiamiento de la TE, que tome en cuenta las necesidades soberanas de cada país prestatario.

Para echar luz sobre esta problemática y, a partir del análisis de fuentes secundarias (literatura académica, informes y documentos institucionales recientes), este trabajo busca identificar algunas de las principales tendencias presentadas por la creciente (aunque aún escasa) producción sobre el papel de los BMD en el financiamiento de la TE en América Latina (AL), desde una perspectiva de economía política internacional (EPI), que atienda la conexión entre las dimensiones política y económica en el accionar del financiamiento climático multilateral. Este trabajo constituye un primer paso para nutrir un programa de investigación más amplio que analiza tanto las tendencias de dicho financiamiento para los países latinoamericanos de ingresos medios como las condicionalidades y normativas específicas de la agenda verde de los BMD.²

Además de esta introducción, el artículo posee cuatro secciones. La segunda sección caracteriza brevemente la problemática de la(s) transición(es) energética(s), para luego relacionarla con el financiamiento climático (en general) y la TE (en particular). La tercera sección analiza las potencialidades y tensiones presentes en el financiamiento climático por parte de las IFD (en general) y los BMD (en particular), describiéndose, en la cuarta sección, tanto las principales tendencias recientes de financiamiento verde como las principales recomendaciones, los compromisos asumidos y sectores priorizados por los tres principales BMD que operan en AL: el Grupo Banco Mundial (GBM), el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). La quinta y última sección incluye algunas conclusiones y reflexiones finales.

2 Este programa indaga sobre los desafíos para la innovación, el desarrollo y el financiamiento multilateral de la TE en dichos países.

La problemática de la(s) transición(es) energética(s) y el financiamiento climático

La TE ha ganado un espacio cada vez mayor en el debate político, económico y académico dada su importancia para la mitigación del cambio climático. En términos generales, las transiciones energéticas constituyen una transformación estructural, de un sistema energético a un cambio de las fuentes de generación y consumo (Serrani, 2020). La transición actual³ se puede definir como el cambio estructural en el sistema de suministro y el uso de la energía, a partir del abandono progresivo de los combustibles fósiles hacia un predominio de las energías renovables en el contexto de la mitigación de los GEI causantes del cambio climático (Carrizo et al., 2016). Si bien existe una relación entre desarrollo tecnológico, industrial y transformaciones en la matriz energética, la TE puede ser también producto de decisiones políticas en el largo plazo (Sabbatella et al., 2020). Así, diferentes transiciones energéticas (en plural) tuvieron lugar en el pasado, pero la TE actual adquiere características particulares debido a la emergencia de nuevas tecnologías y el descubrimiento de recursos (Barrera et al., 2022). Es decir, se trata entonces de una “transición con propósito” (Kern & Markard, 2016), guiada por la búsqueda de agendas de desarrollo sostenible.

Por ello, no se la debe entender solo como una modificación de fuentes de combustible o un avance en la innovación tecnológica, sino como un cambio de paradigma que incluye transformaciones en la vida, los precios, las políticas y los factores sociales ligados a la energía, así como en la producción, el consumo y la reducción de las desigualdades en el acceso a los beneficios y al bienestar derivados de las fuentes modernas de energía (Miller et al., 2013; Sareen & Haarstad, 2018).

En este sentido, el concepto de “transición energética” se utiliza generalmente de forma normativa, aunque también se adapta a objetivos políticos o para respaldar medidas concretas. Por ello, foros internacionales como el G20 o el Consejo Mundial de la Energía abogan por múltiples transiciones energéticas, para referirse a los cambios estructurales en el sistema energético de cada país, dependiendo de sus objetivos, potencial económico y disponibilidad

3 Serrani (2020) señala que, en el capitalismo, cada revolución industrial —la primera (1780-1840), la segunda (1880-1920), la tercera (1960 y 1990) y la actual (“industria 4.0”)— estuvo asociada a una transformación en la forma de generación de energía.

de recursos. En particular, la priorización de las metas nacionales de la política energética se ve influenciada por su condición (deficitario o superavitario) en el comercio de energía, su grado de influencia sobre la economía global, su grado de desarrollo económico y social, así como por el estado de su sistema energético y el nivel de acceso a suministros modernos (Pastukhova & Westphal, 2020).

Por su parte, la inclusión de consideraciones sobre cambio climático en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestra la conexión entre las agendas climática y de desarrollo, las cuales se relacionan, a su vez, con la necesidad de reorientar las inversiones e implementar políticas específicas hacia ciertos sectores para avanzar hacia la descarbonización.

Aunque todos los países de América Latina y el Caribe (ALC) ratificaron el Acuerdo de París —y en su mayoría adhirieron al objetivo más ambicioso de limitar los aumentos de temperatura a 1,5°C—, lograr las metas y los compromisos derivados del mismo demanda transformaciones sistémicas para alcanzar CEN de dióxido de carbono para el año 2050.⁴

En ALC tres sectores críticos explican más del 87% de todas las emisiones regionales de GEI (Bárcena et al., 2020): electricidad (generación y uso, incluyendo transporte, procesos industriales y construcción; 45% de las emisiones totales); agricultura y ganadería (23%); y cambio en el uso de las tierras y silvicultura (19%). En este sentido, aparecen como tareas inmediatas: eliminar la generación de electricidad basada en combustibles fósiles, cambiando a fuentes libres de carbono (energías eólica, solar, hidráulica y geotérmica); utilizar electricidad en lugar de combustibles fósiles (para transporte, industria, cocina y calefacción); reducir el uso de transporte privado y aumentar el del público e incentivar la movilidad peatonal, el uso de la bicicleta y el teletrabajo; mejorar las prácticas agrícolas (con prácticas de agroforestería, sistemas silvopastoriles y reducción del uso de fertilizantes); y detener y revertir la reducción de la cobertura forestal y el deterioro de los ecosistemas (Galindo et al., 2022).⁵

4 Este Acuerdo intenta, entre otras cuestiones, limitar el aumento en la temperatura global promedio de niveles preindustriales por debajo de los 2°C, impulsar la capacidad de adaptación al cambio climático, y lograr flujos financieros acorde con bajas emisiones de GEI y caminos de desarrollo resilientes al clima.

5 Las dos primeras tareas estarían más directamente relacionadas con la TE.

Con relación a las tareas de la TE, si bien se observan avances regionales —como una generación de GEI menor que el promedio mundial (70% versus 45% en ALC) y una matriz eléctrica relativamente descarbonizada—, no es menos cierto que AL también presenta desafíos para desarrollar otras fuentes de energía renovable y algunas tendencias que deben revertirse. Por ejemplo, el crecimiento económico de la región continúa vinculado a sus emisiones de GEI, como se observó durante el llamado “boom de las *commodities*” de la primera década del siglo XXI. En este sentido, además de las ventajas ambientales de la descarbonización y el cumplimiento de compromisos internacionales, la TE impacta fuertemente sobre la economía. La misma se incorporó en la agenda regional en las últimas dos décadas debido a la identificación de un escenario de crisis energética, resultado de una oferta deficitaria (Garrido, 2020), que orientó la búsqueda de financiamiento estatal para diversificar la matriz energética.

Aún con las distancias observadas entre las metas fijadas y los logros obtenidos, se entiende que las inversiones en energías renovables contribuirían a resolver problemas propios de los procesos de crecimiento (por ejemplo, generando ahorro, empleo y energía asequible), dando lugar incluso a modelos de desarrollo más democráticos e inclusivos (Garrido, 2020; Agencia Internacional de Energía & Corporación Financiera Internacional [AIE & CFI], 2023).

Asimismo, una cuestión particularmente relevante para Latinoamérica es que, hacer la transición hacia las CEN podría actuar en detrimento de intereses de aquellos sectores ligados a los combustibles fósiles o afectar algunos de los mecanismos ligados a estas fuentes de energía, que aportan ingresos a los Estados, atentando potencialmente contra la sostenibilidad fiscal. A esto deben sumarse algunas de las dificultades adicionales propias de los países en desarrollo, como los desequilibrios macroeconómicos, las crisis externas, el riesgo cambiario, la inestabilidad institucional y normativa, el menor desarrollo de los mercados financieros, el déficit en las inversiones en infraestructura y la dependencia respecto de la tecnología, el conocimiento y los recursos financieros internacionales, todo lo cual genera barreras para implementar la TE (Flavin et al., 2014; Cárdenas et al., 2021; Barrera et al., 2022; Galindo et al., 2022).

Entre estas dificultades, y en función del interés de este trabajo, el financiamiento multilateral de la TE aparece con un rol central, dado que la implementación de las transformaciones necesarias supone inversiones

importantes. En este sentido, los flujos destinados a la TE se incluyen dentro del denominado “financiamiento climático”,⁶ que se puede definir como el movimiento de recursos financieros para combatir los efectos del cambio climático a nivel mundial. Incluye todos aquellos flujos financieros orientados a reducir las emisiones netas de GEI y/o a mejorar la resiliencia hacia los impactos de la variabilidad del clima y de los cambios climáticos esperados. En términos generales, abarca fondos públicos, privados y alternativos, locales, nacionales e internacionales (incluyendo la Asistencia Oficial al Desarrollo), así como fondos especiales, para mitigación y adaptación a la variabilidad climática actual y futura (Tomassian & Mattos, 2017).

En cuanto a estas problemáticas, podemos relacionar el financiamiento de la TE, y específicamente el papel de los BMD dentro de este contexto (Tomassian & Mattos, 2017), considerando a dichos fondos como un subconjunto dentro del financiamiento climático. Ello se debe a que la transición energética se encuentra íntimamente ligada a la mitigación del cambio climático.

Los bancos multilaterales de desarrollo y el financiamiento climático: potencialidades y tensiones

En América Latina, continuar el proceso de transición de los combustibles fósiles hacia la generación de energías limpias exige el involucramiento de una multiplicidad de actores y mecanismos que financien la infraestructura, el transporte y la capacidad productiva necesarios, difundiendo a su vez conocimientos relacionados con proyectos renovables y de eficiencia energética. Entre los actores que protagonizan la actual transición energética encontramos a los privados (principalmente inversores institucionales y el mercado) y a los oficiales, entre los que se encuentran tanto los bancos multilaterales, regionales, subregionales y nacionales de desarrollo,⁷ como los fondos climáticos y la asistencia bilateral.⁸

6 La Federación Bancaria Europea incluye aspectos medioambientales y relacionados con el cambio climático; para el Panel Intergubernamental del Cambio Climático abarca todos los flujos financieros que reducirían las emisiones netas de GEI y/o mejorarían la resiliencia a los impactos de la variabilidad del clima, pero la literatura suele considerar al financiamiento climático como un subconjunto del verde, que a su vez sería parte de las “finanzas sostenibles” (Long et al., 2022).

7 Se denomina aquí “BMD” tanto a aquellos organismos multilaterales como a los bancos regionales y subregionales de desarrollo.

8 Dada la multiplicidad de actores involucrados, sus orientaciones y las discusiones que suponen, se excluyen del análisis tanto los fondos climáticos como la asistencia bilateral.

En los últimos años se ha reconocido el papel clave de los mercados financieros para inducir transformaciones que atiendan a los objetivos climáticos comprometidos, intentando achicar la brecha de financiamiento e inversión con participación del sector privado, a partir de estructuras de financiamiento híbridas, garantías y mecanismos de securitización y de *derisking* tendientes a proteger y dar reaseguros a los inversores (Gabor, 2019). No obstante, existen dificultades para compatibilizar los riesgos asumibles y los horizontes temporales de los inversores con las necesidades de los países en desarrollo y de la región en particular (Cárdenas et al., 2021).⁹

El limitado involucramiento de los privados en el financiamiento para la TE ha brindado un protagonismo creciente al sector oficial, especialmente en el endeudamiento soberano multilateral. En este escenario, recientemente los BMD se sumaron a nuevas instancias de diálogo con ejes en el desarrollo y el cambio climático (como el *Finance in Common Summit*)¹⁰, involucrándose en nuevos mecanismos de financiamiento para la descarbonización de países en desarrollo¹¹ y declarando en numerosas ocasiones su compromiso con aumentar el financiamiento climático y mejorar su coordinación (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2023; “Multilateral Development Banks announce...”, 2023). Sin embargo, persiste el debate en torno al rol de los multilaterales; a los límites de su acción en la promoción y financiamiento de la innovación y la transformación estructural (puntualmente, de la mitigación al cambio climático); y a las propuestas de reforma y mejora para fortalecer su impacto (Ocampo & Ortega, 2022).

Nuestro foco sobre el financiamiento multilateral se debe a que estos organismos movilizan asistencia y recursos externos que deben orientarse (según su mandato) al desarrollo de sus países prestatarios, complementados con su *expertise* y diversos enfoques para escalar sus inversiones e involucrar a otros actores (o movilizar recursos, muchas veces adoptando un rol de intermediación o *brokers*). A lo largo de su historia, estos organismos han crecido en tamaño y complejidad, incorporando diversas problemáticas a su agenda de desarrollo (como el cambio climático en las últimas décadas (Babb &

9 Las inversiones verdes son habitualmente inciertas, implican horizontes temporales de largo plazo y ofrecen bajos retornos, por lo que son difíciles de financiar en los mercados privados que favorecen proyectos menos arriesgados, rentabilidades atractivas y horizontes de menor duración.

10 Donde participan, junto a otros actores, 530 bancos de desarrollo en el marco del *Paris Peace Forum*.

11 Como las asociaciones para una transición energética justa (Banerjee et al., 2023).

Chorev, 2016). Como un subtipo de las IFD, y a diferencia de los bancos privados de inversión, los BMD adoptan una lógica cooperativa y son de propiedad de los países miembros, otorgando tanto financiamiento (por ejemplo, instrumentos de préstamo o garantías) para proyectos como asistencia técnica para países en desarrollo.

Los sujetos de dicho financiamiento y asesoramiento son tanto el sector público (soberano) como aquel no soberano, financiando a empresas (generalmente privadas, en algunos casos a las que son propiedad del Estado), instituciones financieras, Gobiernos subsoberanos, organizaciones sin fines de lucro, etc. Ambos tipos de financiamiento son ventajosos en tanto se otorgan en condiciones financieras ventajosas (o blandas) frente a aquellas ofrecidas por el mercado¹² y, en el caso de los Estados, en calidad de acreedor preferente.¹³ Si bien desde sus orígenes se ha contemplado atender al sector no soberano, en los últimos años los BMD incrementaron su espacio de injerencia para financiar al sector privado (Molinari et al., 2022; Molinari & Patrucchi, 2023).¹⁴ Finalmente, dado que, también a diferencia de los bancos privados, los rendimientos de las inversiones de los BMD son más difíciles de cuantificar, el valor que le otorgan sus accionistas (generalmente países) suele depender de su dinámica de política interna, en cuanto a la gobernanza entre prestatarios y no prestatarios (Babb, 2009), responsabilizando estos últimos a sus contribuyentes por las diversas condicionalidades impuestas a los primeros para apoyar su financiamiento.

Al respecto, Attridge et al. (2020) identifican algunas ventajas de las IFD para ampliar las inversiones en TE que exceden su rol de financiamiento. En primer lugar, suministran lo que se denomina “capital asequible de largo plazo” (*patient capital*), clave para financiar la TE debido a sus frecuentemente altos costos iniciales de capital y largos períodos de desarrollo y amortización de la infraestructura en energías renovables. Esto se ve reforzado por la capacidad

12 Tanto en términos de costos financieros para el financiamiento soberano (por ejemplo, con tasas de entre 2% y 4%, dependiendo del organismo) como en plazos (ya que incluye un período de gracia —entre tres y cinco años— y otro de repago —entre 15 y 25 años—, dependiendo del organismo y del país prestatario).

13 Esto es, los prestatarios cumplen con los servicios de deuda multilateral aún ante el incumplimiento de sus obligaciones comerciales, por lo cual estos organismos suelen tener muy bajas tasas de incumplimiento.

14 Si bien la demanda final de las empresas también depende de su poder de absorción y capacidad para endeudarse, generalmente en divisas, esto también puede deberse a que el tipo de instrumentos utilizados por estas ventanillas (préstamos, avales y garantías) supone una menor exigencia financiera para el organismo en términos de desembolsos.

de estos organismos para movilizar y acceder a recursos externos concesionales, permitiendo la inversión en proyectos que no serían normalmente financiados por el mercado. Segundo, cuentan con un mayor conocimiento sectorial respecto del sector privado (*expertise* técnico de especialistas, ingenieros y expertos en seguimiento y evaluación), algo también muy relevante para financiar la TE.

Asimismo, dado que su participación en determinados proyectos suele servir como señal de mayor credibilidad, estas instituciones pueden contribuir a mitigar, en cierta medida, algunos de los riesgos asociados a invertir en ciertos países (*country risk*). Para ello, utilizan instrumentos como las garantías,¹⁵ la asistencia a Gobiernos locales para movilizar financiamiento o el efecto demostración, para superar el desafío de “mover primero” (*first mover*).¹⁶ Por último, las IFD pueden diagramar acciones coordinadas e integrales para aumentar la inversión en energías renovables (Attridge et al., 2020).

En particular, estos autores añaden que los modelos de financiamiento ofrecidos por estas instituciones también permiten escalar las inversiones en energías renovables, pues suponen enfoques e instrumentos que: ayudan a movilizar inversión privada a escala (sindicación de préstamos, emisión de bonos verdes y fondos de capital común); aportan capital de riesgo en los diferentes niveles de una inversión (con capital —*equity*—, garantías y deuda preferente); apoyan el desarrollo de proyectos de energías renovables para la inversión mediante subvenciones y asistencia técnica; y facilitan el acceso al capital a las pequeñas y medianas empresas y los hogares que invierten en pequeña o menor escala.

Sin embargo, el modelo de financiamiento de las IFD también presenta ciertas rigideces y contradicciones, que reflejan las tradicionales tensiones a nivel político, institucional y financiero, tanto internas como con sus prestatarios (Nemiña & Val, 2021). Al respecto, McCallum et al. (2022) plantean que, tanto las principales fuentes de financiamiento como la constitución institucional y

15 Por ejemplo, en una asociación público-privada la ventanilla no soberana podría coordinar el asesoramiento normativo y reglamentario de políticas, ofrecido por la soberana, mediante garantías para mitigar el riesgo político, mientras que aquella soberana podría garantizar las obligaciones de pago del Gobierno en cuestión.

16 Es decir, la participación multilateral indicaría que el proyecto en cuestión se ha examinado a profundidad desde una perspectiva ASG (ambiental, social y corporativa), garantizando, por ejemplo, que cumple normas técnicas, medioambientales y sociales elevadas, y que es financiable. Este sello de aprobación es muy importante para los inversores privados, que pueden estar menos familiarizados con el sector de energías renovables.

las consideraciones geopolíticas, económicas y ambientales (entre otras características), condicionan el papel de las IFD en las transiciones energéticas en varios niveles. Por un lado, estas instituciones deben compatibilizar sus objetivos (muchas veces contrapuestos) de desplegar inversiones contracíclicas o, al menos, acíclicas (ver Molinari & Patrucchi, 2020, en particular para los BMD) ante las crisis, manteniendo al mismo tiempo su solidez financiera (en tanto algunas de ellas, como los BMD, se fondean principalmente en los mercados de capitales debido a su alto nivel de apalancamiento por poseer un capital en efectivo relativamente bajo).¹⁷ Es decir, muchas IFD terminan sopesando cuidadosamente cómo desplegar su asistencia, debiendo garantizar al mismo tiempo su sostenibilidad comercial, lo cual puede derivar en un involucramiento y/o resultados limitados.

Por otro lado, McCallum et al. (2022) advierten que aquellas IFD permanentemente fondeadas por sus accionistas (predominantemente países desarrollados) se ven compelidas a actuar en línea con sus exigencias, ajustando sus condicionalidades a los compromisos públicos articulados por el Gobierno donante, lo cual suele representar un desafío para las IFD, en especial en aquellos países que cuentan con combustibles fósiles en su trayectoria de TE. En cambio, aquellas instituciones que se financian principalmente de los mercados de capitales derivarían en una alineación con los compromisos de políticas públicas algo más laxa, aunque, agregamos aquí, ello implica que también persista la tensión mencionada entre solidez financiera y mandato de desarrollo.

Se observa también que algunas IFD están preocupadas por acelerar la descarbonización y aceptan que esto requiere una cierta tensión en su impacto sobre el desarrollo socioeconómico, lo cual, a su vez, puede afectar las decisiones de inversión. Por ejemplo, los préstamos y subvenciones de los BMD del Norte (como el GBM) han sido utilizados por sus accionistas más poderosos para promover sus objetivos estratégicos y como instrumentos de política exterior (Nemiña & Val, 2021), adecuando sus contribuciones a los mismos y procurando mantener la influencia sobre las decisiones de asignación (Schneider & Tobin, 2016).

17 En 2020 un grupo representativo de BMD contaba con un promedio del 91% en capital exigible, es decir, 9% en efectivo (Boosting MDBs' investing capacity, 2022), a lo cual se suma el mandato AAA y las metodologías inadecuadas de las agencias calificadoras de riesgo, todo lo cual implica una priorización de la solvencia financiera por sobre las necesidades de los prestatarios, poniendo en jaque el mandato de desarrollo de los BMD (Molinari & Patrucchi, 2020, 2023).

En cuanto a los BMD en particular, Cárdenas et al. (2021) señalan que, si bien han tenido un papel fundamental en el financiamiento de proyectos ligados a la TE, en los últimos años estos organismos redefinieron su rol priorizando la movilización de inversiones privadas (es decir, funcionando como intermediarios de los mercados) por sobre el aporte directo de fondos.

En esta línea, Gabor (2019) añade que, junto a otras instancias multilaterales, los BMD articularon una nueva visión del desarrollo centrada en el financiamiento privado, por ejemplo, mediante la reducción de los diversos riesgos mencionados anteriormente (*derisking*) para crear oportunidades de inversión. Así, los proyectos se ajustan a las preferencias y la búsqueda de beneficios de los inversores institucionales (esto es, privados). El denominado “Consenso de Wall Street”¹⁸ constituye un paradigma de desarrollo como de *derisking*, sostenido por diferentes instancias de coordinación multilateral¹⁹ y consistente en reorganizar las intervenciones para el desarrollo en torno a asociaciones con las finanzas mundiales. De esta manera, Gabor (2021) plantea que el desarrollo financiado con inversión privada requeriría de una estrategia doble: hacer que el Estado proteja a los inversores del riesgo derivado de esta clase de activos y acelerar la transformación estructural de los sistemas financieros locales hacia una financiación basada en el mercado, que se adapte mejor a los flujos de cartera.

Dentro de este paradigma, los BMD promueven y apoyan la titularización o securitización (por ejemplo, de su propia cartera) como un instrumento central para aumentar los activos sostenibles.

Sin embargo, esta agenda que concibe las intervenciones internacionales para el desarrollo como oportunidades para las finanzas globales, generando condiciones a medida de los privados, podría, a su vez, quebrantar las promesas de cumplimiento efectivo de los objetivos de financiamiento y sostenibilidad de los propios BMD. Asimismo, el *derisking* refuerza aquellas estructuras financieras con núcleo en los mercados de valores.²⁰ Ello podría también reducir el espacio para estrategias autónomas de desarrollo y una transición justa hacia economías bajas en carbono. En otras palabras, el imperativo de adecuación

18 Este supone una actualización del Consenso de Washington para acompañar a los inversores institucionales mundiales (del Norte) a invertir en activos de desarrollo.

19 Liderado por el GBM, las Naciones Unidas y el G20.

20 Más frágiles y vulnerables a la volatilidad en los precios de los activos y a los cambios en el apetito de riesgo de los inversores globales.

de la acción estatal a esta lógica puede generar distorsiones o alejamientos respecto de las necesidades nacionales, orientando las decisiones de política pública en un sentido, que no necesariamente se correspondan con los objetivos de desarrollo y sostenibilidad climática, y potencialmente aumentando la carga sobre las cuentas públicas.

En este sentido, la posibilidad de cumplir con sus mandatos y con los compromisos climáticos asumidos puede alejarse del accionar efectivo, tornando necesario evaluar si la intervención multilateral en relación con la TE y sus consecuencias replican (y en qué sentido y grado) lo que, para el GBM, se caracterizó como hipocresía organizada. Esto es, la disyuntiva entre los objetivos, ideales y políticas declarados de una organización y lo que efectivamente hace, como resultado de desarrollar agendas contradictorias o ser objeto de presiones externas (Weaver, 2006; Shandra et al., 2016).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, los prestamistas multilaterales del desarrollo vienen recibiendo, hace ya varios años, diversos cuestionamientos por su escasa capacidad para responder a las crecientes demandas de los países en desarrollo (en general, y en términos de financiamiento climático en particular), configurando una tensión entre las necesidades de los prestatarios y las capacidades prestables de los organismos, que impactan en la TE (Molinari & Patrucchi, 2020).

Finalmente, una de las principales limitaciones del financiamiento de estos organismos son las condicionalidades que frecuentemente imponen, por ejemplo frente a un aumento general de capital (GCI, por sus siglas en inglés), debiendo responder a las exigencias de países no prestatarios en pos de atender el aporte de sus contribuyentes nacionales (Molinari & Patrucchi, 2020).²¹ Otro claro ejemplo de condicionalidad son las salvaguardas impuestas por algunos BMD para otorgar los llamados “préstamos basados en políticas”, como requerir reformas estructurales para recibir este tipo de préstamos en el contexto de una crisis económica, lo cual podría debilitar aún más la situación macroeconómica del país prestatario a mediano plazo (Koeberle, 2003; Vreeland, 2003; Steil & Litan, 2006; Humphrey & Michaelowa, 2013; Vivares,

21 Estos sirven para respaldar y/o ampliar la operatoria del organismo y generalmente requieren de intensas negociaciones entre los principales países accionistas (por su volumen y por su destino).

2013; Dados & Connell, 2018; Forster et al., 2019; Deciancio & Quiliconi, 2020; Palacios Dávalos, 2021).

Estas potencialidades y dificultades, sumadas a las especificidades y necesidades regionales y nacionales, han configurado una intervención específica del financiamiento de los BMD para la TE. Si bien los BMD deben ser objeto de investigaciones más profundas, aquí nos limitaremos a presentar algunos de los hallazgos y tendencias existentes en la producción reciente, poniendo un foco especial sobre los principales organismos que financian a América Latina: el GBM, el GBID y la CAF.

La intervención de los BMD en la transición energética en América Latina: tendencias recientes y sectores prioritarios

Existen diversas mediciones sobre el financiamiento necesario para cumplir con los objetivos climáticos planteados a nivel global. De acuerdo a Schneider (2023, p. 7), las necesidades anuales al 2050 varían entre US\$ 2,4 mil millones (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2018) y US\$ 9,2 billones (McKinsey & Company, 2022). En cuanto a la inversión en TE, según cálculos globales (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017), la OCDE (Schneider, 2023, p. 11) estima que las necesidades acumuladas de infraestructura energética totalizarían US\$ 25,5 billones (directas), a lo cual se sumarían casi US\$ 50 billones del sector transporte (indirectas) para el período 2016-2030. Asimismo, si bien la International Energy Agency (IEA) (2022) contabiliza inversiones actuales en energía por US\$ 2,4 mil millones, también destaca que, en 2022, la mitad de los recursos adicionales en inversión de capital habría sido explicada por aumentos en los costos (debido a presiones en la cadena de suministros), mientras que Bloomberg NEF (2023) estima necesidades globales de inversión en transición energética y red de transporte —para alcanzar las cero emisiones netas— en US\$ 4,6 billones (para 2023-2030), US\$ 6,9 billones (2031-2040) y US\$ 7,9 billones (2041-2050).

Por su parte, los BMD no han logrado movilizar capitales privados a los niveles esperados. Si bien se estima que cada dólar multilateral podría apalancar US\$ 9 privados (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2023), se admite también que, en promedio, en 2020, atrajeron solo 1,2 veces la cantidad de

financiamiento climático respecto de los compromisos de sus propios recursos (FMI, 2022). Según Mookherjee (2023) se invirtieron 26 centavos de capital privado por cada dólar de los BMD en países de renta baja a media, en 2020, y 25 en 2021.

En cuanto a ALC, escasean los datos detallados y actualizados sobre el financiamiento climático multilateral. Asimismo, los informes dan un panorama global sobre las finanzas verdes (Climate Policy Initiative [CPI], 2021, 2022) o se refieren a ciertas dimensiones específicas, por ejemplo, bonos verdes (Climate Bonds Initiative [CBI], 2019; 2020; 2021). Es decir, dadas las dificultades para identificar y sistematizar la evolución y el estado actual del financiamiento multilateral de la TE en la región latinoamericana (Molinari et al., 2023), en esta sección se presentan algunas de las generalidades encontradas, tomando como fuente principal un estudio publicado por la CAF (Schneider, 2023), que cubre gran parte de la literatura y datos disponibles sobre el financiamiento climático para AL.

Sobre las necesidades de financiamiento en ALC, un estudio del BID (Galindo et al., 2022) sugiere que, para responder a la crisis climática,²² sería necesario financiar entre US\$ 470 mil millones y US\$ 1,3 billones en inversiones para infraestructura y gasto social, hasta 2030. Por otra parte, se habrían requerido unos US\$ 280 mil millones (en 2019) para construir la infraestructura necesaria para proporcionar servicios básicos y cumplir con los objetivos climáticos. Esto contrasta con los US\$ 170 mil millones anuales (durante el período 2008-2018) destinados a financiar infraestructura en la región.

El financiamiento climático para ALC se ha mantenido muy estable en términos agregados durante el período 2013-2020, aumentando poco más del 10% entre puntas (Schneider, 2023, p. 17), con un total de US\$ 23 mil millones en 2020,²³ y más de US\$ 161 mil millones acumulados desde 2013; esto es, un 8% de los US\$ 2 billones globales (CPI, 2021). Estos recursos habrían sido financiados predominantemente por BMD²⁴ (45% del total, en promedio para

22 Solo 13 países de ALC presentaron sus contribuciones nacionales determinadas ante la CMNUCC y, excepto El Salvador, solo los caribeños explicitaron sus necesidades de financiamiento. Dado que la problemática de estos últimos es diferente a la enfrentada por los países latinoamericanos, de existir datos disponibles, se destaca esta última subregión.

23 Este año fue atípico por la necesidad de atender el impacto de la pandemia del COVID-19.

24 GBM, GBID, CAF y, en menor proporción, Banco de Desarrollo del Caribe, BEI y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

2013-2020), bancos nacionales de desarrollo (BND) (32%), bonos verdes (14%), otros recursos locales (14%) y fondos climáticos internacionales (2%), destacándose una creciente participación de BMD y bonos verdes.

El aumento en la participación de los BMD (de 29% en 2013 a 47% en 2020) se debe tanto a una caída en la participación de los BND de la región (particularmente el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileiro, BNDES), como a los compromisos asumidos por los principales organismos para direccionar una mayor proporción de sus carteras hacia proyectos para combatir el cambio climático. Entre los BMD, el BID y la CAF abarcaron, durante 2013-2020, más de dos tercios de los recursos movilizados con fines climáticos hacia ALC, siendo la CAF (con alta participación hasta el 2015) superada por el BID a partir de 2016. Asimismo, destaca la creciente relevancia del GBM (del 13% en 2013 al 21% en 2020) y la caída en la participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) (del 11% al 2%).

En cuanto a la asignación por tipo de propósito (tabla 1), en 2020 los principales BMD que financian a ALC destinaron casi todos sus fondos verdes hacia adaptación (49%) y energía verde y mitigación (42%), mientras que el GBID fue el que más recursos destinó hacia fondos para adaptación (66% del total) y el GBM y el BEI financiaron una alta proporción al sector “otros medioambientales, reducción de riesgo de desastres, agua y saneamiento y desarrollo sustentable” (Schneider, 2023, p. 29). Por otra parte, la CAF otorgó la mayor proporción de fondos para energía verde y mitigación (35%), mientras que el GBID asignó un 43% de los recursos de todos estos organismos a adaptación.

Asimismo, en 2020 la categoría “energía verde y mitigación” (es decir, la más cercana a nuestra definición de TE) tuvo una importancia diferencial entre instituciones: para el BEI y la CAF representó menos de la mitad, para el GBID poco más de un tercio y para el GBM solo una cuarta parte de sus recursos movilizados en la región estuvieron ligados al clima.

Tabla 1. Recursos movilizados por los principales BMD que financian a ALC (en 2020, millones de dólares)

Monto	CAF	GBID	BCIE	BEI	GBM	Total
Energía verde y mitigación	1.556	1.174	1.027	98	553	4.408
Adaptación	1.722	2.257	435	12	819	5.244
Mitigación + adaptación	-	-	-	-	-	-
Biodiversidad	29	-	-	-	2	31
Otros*	-	-	-	97	839	936
Total	3.307	3.431	1.462	207	2.213	10.620

* Otros medioambientales, reducción de riesgo de desastres, agua y saneamiento y desarrollo sustentable.

Fuente: elaboración propia con base en Schneider (2023, p. 29).

Si bien los BMD pueden financiar parte de la transición energética, su capacidad es limitada en relación a las necesidades. Por ejemplo, construir una infraestructura económica y social costaría entre US\$ 340 mil millones y US\$ 1,1 billones en 2030 (Galindo et al., 2022). En este sentido, los guarismos presentados permiten afirmar que, el financiamiento multilateral actual (tanto soberano como no soberano) no alcanzaría para cerrar la brecha respecto de las necesidades de gasto climático e instrumentar las transformaciones estructurales necesarias en las economías de la región latinoamericana.

No obstante, los BMD ejercen una fuerte influencia sobre la agenda climática mediante sus recomendaciones y compromisos de acción. En este sentido, además de financiar proyectos, estos organismos tienen también impacto al otorgar apoyo técnico y movilizar fondos de otras fuentes. Ello, agregamos, debería respetar la soberanía, manteniendo intercambios con los actores locales y adaptando su respuesta a las particularidades (económicas) y dinámicas (políticas) de cada país prestatario, permitiendo redirigir los flujos domésticos e internacionales, tanto públicos como privados, para alinearlos con el cumplimiento de los objetivos de cambio climático y de sostenibilidad de cada país.

En concreto, muchos de estos organismos priorizan el financiamiento cierto de sectores, actividades y proyectos para avanzar en la TE, influyendo así sobre las decisiones de política soberana y la orientación de los recursos (tanto públicos como privados) en diferentes regiones o países en desarrollo.

Por ello —y reconociendo que el financiamiento climático y las recomendaciones de los BMD son esenciales para que los países cumplan sus compromisos—, se detallan finalmente los principales compromisos, recomendaciones y sectores prioritarios del GBID, el GBM y la CAF.

El GBID se comprometió a cumplir una meta (mínima) de financiamiento climático del 30% sobre el total de sus aprobaciones para 2023 —que alcanzó un 19% en 2020, por un total de US\$ 3,9 mil millones (BID, 2021b); y US\$ 4,5 mil millones en 2021 (BID, 2022). Asimismo, el organismo reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales para crear sistemas financieros sostenibles mediante financiamiento climático, respaldando el acceso de los países a los recursos de los socios y movilizandoinversiones del sector privado (BID, 2021a). A modo de ejemplo, el GBID identifica una serie de actividades elegibles para financiar la mitigación del cambio climático en Argentina (Beljansky et al., 2022), excluyendo aquellas de *upstream* y *midstream* en la industria de combustibles fósiles, así como la generación de electricidad a partir de carbón o turba y aquellas que conducen a la deforestación.²⁵ El GBID adopta, no obstante, una visión relativamente laxa al incluir como elegibles a las energías renovables para calor con respaldo de gas natural, gas licuado de petróleo o electricidad producida a partir de combustibles fósiles, que también se permitiría en ciertas actividades para refrigeración.²⁶ En concreto, reconoce como sectores prioritarios a las energías renovables para electricidad, calor, energía mecánica y refrigeración; hidrógeno verde; almacenamiento o medidas para mejorar la estabilidad de la red, con mayor consumo de energía muy baja en carbono; y medidas de eficiencia energética (en los sectores industrial, comercial y público, agropecuario, edificación, transporte y logística).

Por otra parte, en su Plan de Acción sobre el Cambio Climático, el GBM se comprometió a alcanzar un 35% promedio anual de su cartera para financiamiento climático durante el período 2021-2025 (frente al 26% promedio durante 2016-2020), alineando también (desde julio de 2023) todo su financiamiento con los objetivos del Acuerdo de París (Banco Mundial [BM], 2020, 2021; Grupo Banco Mundial [GBM], 2021) y sumando metas para el financiamiento de la adaptación. Además, el organismo aceleraría la movilización del financiamiento público y privado para iniciativas climáticas y ayudaría a ampliar el acceso soberano al financiamiento climático multilateral en

25 En aquellos proyectos desarrollados en lugares conectados a la red eléctrica, se espera que la electricidad renovable desplace a aquella que utiliza combustibles fósiles, principalmente gas natural, y en menor medida gasoil, fuel oil y carbón.

26 Esto permitiría “evitar el consumo de electricidad de la red y/o de combustible fósil que se habría empleado para producir electricidad aislada de la red en ausencia de esta actividad, con la consiguiente reducción de emisiones de GEI” (Beljansky et al., 2022, pp. 31, 33).

condiciones concesionales. En el sistema energético, el GBM priorizaría el financiamiento de la ampliación de los sistemas nacionales de energías limpias²⁷ y del acceso a la energía; la planificación del sector eléctrico, reformando los subsidios a la energía y mejorando el desempeño operativo y financiero de las empresas de servicios públicos; el aumento de la eficiencia energética; y el logro de una transición justa hacia la eliminación del uso de carbón.

En cuanto a su respuesta al cambio climático durante el período 2021-2025 para ALC, el GBM (2022) identifica que sus acciones climáticas (dentro del sistema de energía y transporte, directamente relacionado con la TE) deberían centrarse en la adaptación y mitigación, mediante la descarbonización de la generación de energía, el transporte y la industria manufacturera. De esta forma, el GBM priorizaría en ALC: la inversión en energías renovables, transporte verde, procesos industriales de bajo consumo energético (eficiencia energética) y economía circular. En cuanto a sus prestatarios en energía y transporte (GBM, 2022, p. 8), el nuevo apoyo del GBM para la descarbonización de la energía sería prioritario en México y Brasil (con más de la mitad de las emisiones regionales del sector), así como en Bolivia, Colombia, la República Dominicana y Perú, mientras que para Argentina, los nuevos apoyos del GBM se orientarían urgentemente hacia la transición al transporte verde, además de la generación de resiliencia en los sistemas y el aprovechamiento de oportunidades de transición, sumando estas acciones a contribuciones previas en el país (como la descarbonización de la energía o la catalización de la inversión privada en energías renovables).

La CAF manifiesta que su financiamiento buscará contribuir a su compromiso de convertirse en el banco verde de América Latina, para lo cual se plantea una estrategia verde para impulsar, entre otras acciones climáticas, la transición energética. Para ello, se ha comprometido a movilizar sus propios recursos financieros y alinear los intereses de actores públicos y privados en pos tanto de la responsabilidad ambiental y social como de la reducción de emisiones de GEI. En relación a sus acciones a futuro, en su informe anual de 2022 el organismo sostiene que en cinco años movilizará US\$ 25 mil millones para fomentar el crecimiento verde en la región. Esto implicaría un aumento de la participación de su cartera verde del 24% del total (en 2020) al 40% (en 2026). Para el quinquenio de 2022 a 2026, el plan estratégico del organismo plantea agendas temáticas con metas medibles, planes de acción quinquenales y grupos de trabajo interdisciplinarios. En relación con su imperativo de

27 Incluyendo los minerales y metales necesarios para las tecnologías con bajas emisiones de carbono, las energías hidroeléctrica, eólica, solar y geotérmica, y el hidrógeno verde.

transformarse en un banco verde, se priorizaría la transición energética justa, ligada a iniciativas misionales relativas a la generación energética con fuentes renovables y los sistemas energéticos nacionales, y transversales, relacionadas con operaciones más verdes (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2023).

En resumen, tanto el financiamiento climático como los compromisos programáticos de los principales BMD que financian a América Latina, muestran una creciente relevancia dentro de los objetivos de estos organismos, buscando volcar en los años venideros al menos un tercio de sus recursos. No obstante, el financiamiento multilateral actual no alcanzaría para cerrar la brecha respecto de las necesidades regionales de gasto climático.

Finalmente, el financiamiento climático podría generar tensiones por su impacto en el desarrollo socioeconómico y el accionar de los Gobiernos. Por ejemplo, instrumentos como el *derisking* podrían generar conflictos y reducir el espacio para estrategias autónomas de desarrollo y de transición justa hacia economías bajas en carbono (Gabor, 2019, 2021), sumándose a la ya histórica tensión entre las necesidades de los prestatarios y las capacidades prestables de los organismos y las condicionalidades impuestas por los mismos. Todo ello puede resentir y condicionar las acciones de política orientadas a una TE adecuada a las realidades de cada país. En definitiva, el involucramiento de los BMD en el financiamiento climático podría dar lugar a que se repliquen tensiones históricas respecto de su rol en países en desarrollo, ligadas a la imposición de políticas y recomendaciones en línea con los intereses de sus principales accionistas, que restringen las autonomías nacionales y reducen los grados de libertad de los Estados prestatarios.

Reflexiones finales

La transición energética ha sido abordada ampliamente dentro de las ciencias sociales, con diferentes recortes, orientaciones disciplinarias y marcos conceptuales. Sin embargo, el estudio de su financiamiento aún no posee el mismo nivel de desarrollo y profundización, tanto en términos generales como para América Latina, e institucionalmente, respecto del accionar de los BMD. En este punto el presente trabajo busca realizar un aporte, sistematizando algunas de las principales discusiones y presentando algunos de los datos disponibles, para comenzar a zanzar la vacancia en relación con la problemática de los recursos y operaciones efectivos, que permitirían alcanzar los ambiciosos objetivos climáticos definidos en diversas instancias multilaterales y refrendados a nivel nacional.

Al respecto, la producción (académica e institucional) remarca el papel nodal de las IFD (en general) y los BMD (en particular) para potenciar los procesos de TE necesarios para alcanzar las metas climáticas. Dicho rol se ejerce mediante asesoramiento técnico, financiamiento en condiciones favorables para actividades verdes o bien catalizando inversiones. Los BMD, no obstante, presentan diversos límites y contradicciones ligados, entre otras cuestiones, a tensiones planteadas por el imperativo de catalizar inversiones privadas utilizando mecanismos de *derisking*, las restricciones y condicionalidades derivadas de sus diferentes fuentes de fondeo y su gobernanza interna, frente a las crecientes necesidades de los países prestatarios. Desde una perspectiva de economía política internacional, estas tensiones son justamente lo que conecta el financiamiento de la TE con la política pública diseñada por los Estados soberanos.

Al momento de acercarnos a los datos sobre flujos de financiamiento de los BMD en la región, nos encontramos con pocas y muy diferentes fuentes, escasa sistematización, indicadores con un alto grado de agregación y falta de uniformidad en los criterios para la presentación de la información.

No obstante ello, con base en las publicaciones institucionales, una primera reconstrucción de algunas de las tendencias indicaría que, el financiamiento climático o verde posee cada vez mayor relevancia y peso dentro de los objetivos y la cartera para los tres BMD estudiados. También encontramos que los compromisos programáticos a futuro operan en la misma dirección, por lo cual, el apoyo climático de los BMD se priorizará en sus esfuerzos de ayudar a los países en alcanzar los ods y los compromisos del acuerdo de París. No obstante, el financiamiento multilateral actual no alcanzaría para cerrar la brecha respecto de las necesidades de gasto climático para instrumentar las transformaciones estructurales necesarias en las economías de la región.

En cuanto a los tres organismos enfocados al final de este trabajo, hallamos que, en términos generales, para América Latina, las tareas de adaptación ocuparon (en 2020, y salvo en el GBM) el primer destino de los flujos, seguidas por acciones ligadas a energía verde y mitigación (relacionadas con la TE). Asimismo, al definir aquellas actividades a financiar en relación con la TE, el GBID presentaría²⁸ un mayor pragmatismo —al permitir el financiamiento de ciertas

28 A partir del ejemplo brindado para la Argentina.

actividades relacionadas con los combustibles fósiles— frente a un GBM más estricto y una CAF comprometiendo un financiamiento algo menos taxativo.

Además de brindar fondos imprescindibles para acelerar la transición energética, entendemos que su financiamiento implica dimensiones económicas y políticas ineludibles, ya que dichos fondos multilaterales podrían impactar sobre el desarrollo socioeconómico y el accionar de los Gobiernos, replicando las tensiones históricas respecto del rol de los BMD en países en desarrollo, además de reactualizar la discusión sobre las disyuntivas entre los objetivos y mandatos de los BMD y su accionar concreto (hipocresía organizada).

Finalmente, frente a todos estos desafíos y tensiones, y más allá de las dudas respecto de la significatividad del impacto técnico y financiero de los BMD, es menester que su financiamiento climático respete la soberanía de los países, manteniendo intercambios con los actores locales, y adaptando su respuesta a las particularidades (económicas) y dinámicas (políticas) nacionales. En próximos trabajos, dado que la información disponible no nos permite discriminar aquel financiamiento climático por destinatario, creemos necesario analizar tanto las formas y dinámicas de asistencia —en las cuales se encuentren particularmente involucrados los Estados para identificar la normativa y las condicionalidades del financiamiento multilateral— como algunos proyectos emblemáticos financiados por estos organismos. Estas dos líneas permitirán comprender de manera más integral la influencia sobre (y/o los grados de libertad de) la política pública orientada a la TE en los países prestatarios.

Referencias

- Agencia Internacional de Energía. (2021a). *World Energy Outlook*, AIE.
- Agencia Internacional de Energía. (2021b). *Financing Green Energy Transition in Emerging and Developing Economies*. AIE.
- Agencia Internacional de Energía, & Corporación Financiera Internacional. (2023). *Scaling up Private Finance for Clean Energy in Emerging and Developing Economies*. AIE.
- Attridge, S., Xu, J., & Gallagher, K. P. (2020). Piloting and scaling up clean energy transitions: the role of development finance institutions [International Research Initiative on PDBS and DFIS Working Groups, Working Paper 2]. <https://www.nse.pku.edu.cn/docs/20201103192445517601.pdf>
- Babb, S. (2009). *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. University of Chicago Press.

- Babb, S., & Chorev, N. (2016). International organizations: Loose and tight coupling in the development regime. *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102. <https://doi.org/10.1007/s12116-016-9217-7>
- Banco Mundial. (2020). *Informe anual 2020 del Banco Mundial: Apoyo a los países en una época sin precedentes*. GBM. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1623-9>
- Banco Mundial. (2021). *Informe anual 2021. De la crisis a la recuperación verde, resiliente e inclusiva*. GBM. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36067/211778SP.pdf>
- Bárcena A., Samaniego, J., Peres, W. & Alatorre, J. E. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la cepal 160. CEPAL.
- Banerjee, S., Mishra, A., & Ace, T. (2023). Reformed MDBs for a Just Energy Transition in Emerging Economies. [T20 Policy Brief. G20 Task Force 4. Refuelling Growth: Clean Energy and Green Transitions]. G20; T20. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2023/06/T20_PolicyBrief_TF4_ReformedMDBs.pdf
- Barrera, M. A., Sabbatella, I., & Serrani, E. (2022). Macroeconomic barriers to energy transition in peripheral countries: The case of Argentina. *Energy Policy*, 168. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113117>
- Beljansky, M., Fernandini Puga, M., Castello, R., Buttazzoni, M., & Frisari, G. L. (2022). *Guía para el financiamiento climático en Argentina: oportunidades e indicadores para las instituciones financieras*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003996>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021a). *Plan de acción del Grupo bid en materia de cambio climático 2021-2025*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003153>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021b). *Informe sobre Sostenibilidad 2020*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003098>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Informe Anual. Reseña del año 2021*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004187>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Statement of the Heads of Multilateral Development Banks Group: Strengthening Our Collaboration for Greater Impact*. BID. <https://www.iadb.org/en/news/statement-heads-multilateral-development-banks-group-strengthening-our-collaboration-greater-0>
- Bloomberg NEF. (2023). *Energy Transition Investment Trends 2023. Tracking global investment in the low-carbon energy transition*. <https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/energy-transition-investment-trends-2023.pdf>
- Boosting MDBs' investing capacity. (2022). *An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*. https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/rapporti_finanziari_internazionali/rapporti_finanziari_internazionali/CAF-Review-Report.pdf

- Cárdenas, M., Bonilla, J. P., & Brusa, F. (2021). *Políticas climáticas en América Latina y el Caribe. Casos exitosos y desafíos en la lucha contra el cambio climático*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003239>
- Carrizo, S., Nuñez Cortés, M., & Gil, S. (2016). Transiciones energéticas en Argentina. *Revista Ciencia Hoy*, 25(147), 25-29. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1295.6644>
- Climate Bonds Initiative. (2019). *América Latina y el Caribe: Estado de las Finanzas Verdes 2019*. PNUD; BID Invest. <https://greenfinancelac.org/wp-content/uploads/2021/03/Estado-del-mercado-2019-1.pdf>
- Climate Bonds Initiative. (2020). *Sustainable Debt: Global State of the Market 2020*. CBI. https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_sd_sotm_2020_04d.pdf
- Climate Bonds Initiative. (2021). *Sustainable debt. Global State of the Market 2021*. CBI. https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_global_sotm_2021_02h_0.pdf
- Climate Policy Initiative. (2021). *Global Landscape of Climate Finance 2021*. CPI. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/10/Full-report-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2021.pdf>
- Climate Policy Initiative. (2022). *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data 2011-2020*. CPI. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-A-Decade-of-Data.pdf>
- Multilateral Development Banks announce over \$180 billion in new climate finance commitments through multi-year programs at COP28. (2023, 04 de diciembre). *Cop28uae*. <https://www.cop28.com/en/news/2023/12/Multilateral-Development-Banks-announce-over-180-billion-in-new-climate-finance>
- Corporación Andina de Fomento. (2021). *Reporte de Sostenibilidad 2020*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1729>
- Corporación Andina de Fomento. (2023). *Informe anual 2022*. (CAF). <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2021>
- Dados, N., & Connell, R. (2018). Neoliberalism in World Perspective: Southern Origins and Southern Dynamics. En D. Cahill, M. Cooper, M. Konings, & D. Primrose (Eds.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism* (Part. 1, Cap. 3, pp. 28-39). SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781526416001>
- Deciancio, M., & Quiliconi, C. (2020). Widening the 'Global Conversation': Highlighting the Voices of IPE in the Global South. *All Azimuth*, 9(2), 249-266. <https://doi.org/10.20991/allazimuth.726271>
- Flavin, C., Gonzalez, M., Majano, A. M., Ochs, A., da Rocha, M., & Tagwerker, P. (2014). *Study on the Development of the Renewable Energy Market in Latin America and the Caribbean* [Working paper OVE/WP-02/14]. Worldwatch Institute. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2778.3280>
- Fondo Monetario Internacional. (2022). *Global Financial Stability Report: Navigating the High-Inflation Environment*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2022/10/11/global-financial-stability-report-october-2022>

- Fondo Monetario Internacional. (2023). *Global Financial Stability Report: Financial and Climate Policies for a HighInterest-Rate Era*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2023/10/10/global-financial-stability-report-october-2023>
- Forster, T., Kentikelenis, A. E., Reinsberg, B., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2019, mayo). How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: A Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980-2014. *Social Science Research*, 80, 83-113. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.01.001>
- Gabor, D. (2019). *Securitization for sustainability. Does it help achieve the Sustainability Development Goals?* Heinrich Böll Stiftung.
- Gabor. (2021, mayo). The Wall Street consensus. *Development and change*, 52(3), 429-459. <https://doi.org/10.1111/dech.12645>
- Galindo, L. M., Hoffman, B., & Vogt-Schilb, A. (2022). ¿Cuánto costará lograr los objetivos del cambio climático en América Latina y el Caribe? [Documento de trabajo del BID N.º IDB-WP-01310]. <http://dx.doi.org/10.18235/0004021>
- Garrido, S. (2020). Del cambio de matriz energética a la transformación del sistema socio-técnico. Repensando la transición energética en Argentina. En C. Guzowski, M. Ibáñez Martín, & M. F. Zabalo (Coords.), *Energía, Innovación y Ambiente para una Transición Energética Sustentable. Retos y perspectivas* (pp. 79-94). Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Grupo Banco Mundial. (2021). *Plan de acción sobre el cambio climático 2021-25. Apoyar el desarrollo verde, resiliente e inclusivo*. GBM. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ee8a5cd7-ed72-542d-918b-d72e07f96c79>
- Grupo Banco Mundial. (2022). *Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe 2021-25*. GBM. <https://reliefweb.int/report/world/hoja-de-ruta-para-la-accion-climatica-en-america-latina-y-el-caribe-2021-25-espt>
- Hansen, U. E., Nygaard, I., Romijn, H., Wiczorek, A., Kamp, L. M., & Klerkx, L. (2018). Sustainability transitions in developing countries: stocktaking, new contributions and a research agenda. *Environmental Science & Policy*, 84, 198-203. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.11.009>
- Humphrey, C. & Michaelowa, K. (2013, abril). Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences. *World Development*, 44(4), 142-55. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2012.12.007>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). *Global Warming of 1.5 °C*. IPCC.
- International Energy Agency. (2022). *World Energy Investment 2022*. IEA.
- Kern, F., & Markard, J. (2016). Analysing energy transitions: combining insights from transition studies and international political economy. En T. Van de Graaf, B. K. Sovacool, A. Ghosh, F. Kern, & M. T. Klare (Eds.), *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy* (pp. 291-318). Palgrave. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55631-8_12

- Koeberle, S. G. (2003, septiembre). Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality? *The World Bank Research Observer*, 18(2), 249-273. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkg009>
- Long, S., Lucey, B., Kumar, S., Zhang, D. & Zhang, Z. (2022, diciembre). Climate finance: What we know and what we should know? *Journal of Climate Finance*, 1. <https://doi.org/10.1016/j.jclimf.2023.100005>
- McCallum, W. Davies, M., Richards, N., & Hoffman, J. (2022). *Catalysing the Just Energy Transition: On the Potential of Development Finance Institutions. Reconfiguring Energy for Social Equity*. Centre for Sustainable Transitions (CST); Stellenbosch University and Urban Futures Studio (UFS); Utrecht University. https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/426848/Catalysing_the_Just_Energy_Transition_On_the_Potential_of_Development_Finance_Institutions_December_2022.pdf?sequence=1
- McKinsey & Company. (2022). *The net zero transition. What would cost, what it could bring* [Report]. McKinsey Global Institute.
- Miller, C. A., Iles, A., & Jones, C.F. (2013). The Social Dimensions of Energy. Transitions, *Science as Culture*, 22(2), 135-148. <https://doi.org/10.1080/09505431.2013.786989>
- Molinari, A., & L. Patrucchi. (2020, septiembre-diciembre). Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate. *Contexto Internacional*, 42(3), 596-619. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2019420300004>
- Molinari, A., & L. Patrucchi. (2023, 19 de julio). World Bank Group Evolution: Technical fixes or urgently needed reform? *The Bretton Woods Project Observer*. <https://www.brettonwoodsproject.org/2023/07/world-bank-group-evolution-technical-fixes-or-urgently-needed-reform/>
- Molinari, A., Patrucchi, L., & Gasparini, C. (2022). Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo. Una caracterización de su desempeño reciente. *Ec-Revista de Administración y Economía*, (6), 11-41. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/1331>
- Molinari, A., Toftum, N., Cretini, I., & Bortz, P. (2023). Financiamiento multilateral de la transición energética en Argentina, *mimeo*.
- Mookherjee, P. (2023). *Bridging the Climate Finance Gap: Catalysing Private Capital for Developing and Emerging Economies*. Observer Research Foundation.
- Nemiña, P., & Val, M. E. (2021). Debt and International Organizations. *International Studies Association and Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.650>
- Ocampo, J. A., & Ortega, V. (2022). The global development banks' architecture. *Review of Political Economy*, 34(2), 224-248. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1977543>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Investing in Climate, Investing in Growth*. OECD.
- Palacios Dávalos, D. (2021). *Análisis Sobre Los Préstamos Del bid Durante La Pandemia de La COVID-19: Caso Bolivia*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

- Pastukhova, M., & Westphal, K. (2020). Governing the Global Energy Transformation. En M. Hafner, & S. Tagliapietra (Eds.), *The Geopolitics of the Global Energy Transition. Lecture Notes in Energy* 73 (pp. 341-364). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-39066-2_15
- Sabbatella, I., Serrani, E., & Barrera, M. (2020). Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en Argentina. En C. Guzowski, M. Ibáñez Martín, & M. F. Zabaloy (Coords.), *Energía, Innovación y Ambiente para una Transición Energética Sustentable. Retos y perspectivas* (pp. 79-94). Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Sareen, S., & Haarstad, H. (2018, octubre). Bridging socio-technical and justice aspects of sustainable energy transitions. *Applied Energy*, 228, 624-632. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.06.104>
- Schneider, H. (2023). *Financiamiento internacional para el cambio climático en América Latina y el Caribe* [Policy Paper N.º 16]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2028>
- Schneider, C. J., & Tobin, J. L. (2016, diciembre). Portfolio similarity and international development aid. *International Studies Quarterly*, 60(4), 647-664. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw037>
- Serrani, E. C. (2020). América Latina: Hacia una agenda multidisciplinar para analizar las transiciones energéticas. En *Boletín del Grupo de Trabajo Energía y desarrollo clacso*, (2), 112-135. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/11/V5_Energia-y-Desarrollo-Sustentable_N2.pdf
- Shandra, J. M., Rademacher, H., & Coburn, C. (2016). The World Bank and organized hypocrisy? A cross-national analysis of structural adjustment and forest loss. *Environmental Sociology*, 2(2), 192-207. <https://doi.org/10.1080/23251042.2016.1160471>
- Steil, B., & Litan, R. (2006). *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*. Foreign Policy. Yale University Press.
- Tomassian, G. C., & Matos, A. (2017). *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el desarrollo medioambiental* [Serie Financiamiento para el Desarrollo, 266]. Naciones Unidas CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6ba79dcc-daee-4d77-bc48-a946aa26061b/content>
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la Década Neoliberal*. FLACSO.
- Vreeland, J. R. (2003). Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases. *International Political Science Review*, 24(3), 321-43. <https://doi.org/10.1177/0192512103024003003>
- Weaver, C. (2008). *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton University Press.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359681877011>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Andrea Molinari, María Emilia Val

Financiamiento de la transición energética en América Latina: el papel de los bancos multilaterales de desarrollo
Financing the Energy Transition in Latin America: the Role of Multilateral Development Banks
Financiando a transição energética na América Latina: o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento

Desafíos

vol. 36, núm. 2, e3626, 2024

Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.,

ISSN: 0124-4035

ISSN-E: 2145-5112

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13762>