

# ¿Qué esperar de las nuevas reformas en los bancos de política chinos?

02 de septiembre de 2021

Siran Huang

Consultora en Latinoamérica Sustentable (LAS)

Este año, las autoridades financieras chinas pusieron en marcha una **nueva ronda de reformas** sobre el Banco de Desarrollo de China (BDC), el Banco de Exportación e Importación de China (Chexim) y el Banco de Desarrollo Agrícola de China (ADBC) que son considerados bancos de “política”. La función principal de los bancos de “política” en China es apoyar, a través de sus préstamos, a cumplir las políticas de desarrollo nacional de China. Una función similar a los bancos de “fomento” en América Latina.

Los tres bancos de “política” se fundaron en 1994, con el objetivo principal de ordenar las funciones del sistema financiero chino. Sin embargo, han surgido preocupaciones y críticas en China por la falta de claridad en cuanto a la participación de los bancos de “política” en inversiones de negocios no relacionados con las políticas de desarrollo chinas. Esta falta de claridad, afecta a los bancos comerciales chinos como el Banco Industrial y Comercial de China (BICC) y el Banco de China (ambos bancos han concedido pocos préstamos a América Latina pero algunos de ellos son significativos por el monto o por el tipo de proyecto que financian), cuyo objetivo principal es obtener ganancias sin preocuparse sobre las políticas de desarrollo chinas. La crítica reside principalmente en que los bancos comerciales sentían que el apoyo económico gubernamental que tenían los bancos de “política” les permitía ofrecer préstamos con bajas tasas de interés, lo que creaba una competencia injusta y dañina entre bancos de política y comerciales.



Foto tomada de  
SIS International Research



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

Dos de los tres bancos de “política”, el BDC y el Chexim son dos de los mayores acreedores bilaterales de América Latina. Entonces, si el objetivo de esta reforma es limitar la participación de los bancos de “política” en los préstamos comerciales, cabe preguntarse: ¿qué implicaciones tendrá esta reforma para la región?; ¿el BDC y el Chexim dejarán de proporcionar préstamos corporativos y otros tipos de préstamos no soberanos a los países de ALC?; ¿habrá más espacio para el crecimiento de los bancos comerciales chinos como el BICC y el Banco de China en la región?; ¿qué tipo de proyectos apoyarán los bancos comerciales chinos; y, ¿los bancos comerciales chinos tendrán un mejor o peor manejo de riesgos ambientales y sociales?.

A principios de julio, el Comité de Desarrollo y Estabilidad Financiera de China (FSDC) delineó un programa de reforma para los bancos de “política” que incluía algunos aspectos importantes como el cumplimiento, la transparencia, la responsabilidad y la gestión de riesgos, aunque no se especificó si aquello incluía riesgos ambientales y sociales. Estos aspectos son áreas en las cuales los bancos chinos, tanto de “política” como comerciales, requieren de una urgente y vigorosa reforma. Muestra de ello es que el BDC, el mayor prestamista chino para América Latina, no cuenta con un marco de salvaguardas ambientales y sociales ni con los estándares más básicos de transparencia y rendición de cuentas al público. Sin duda, es una señal positiva que algunos de estos aspectos están incluidos en el programa de reforma, pero al mismo tiempo es muy claro que el foco de la reforma es organizar las prioridades y roles de los bancos de “política” y comerciales para mejorar el rendimiento y reducir los riesgos económicos de sus préstamos.

Lamentablemente, la reforma, presta poca atención a la gobernanza ambiental y social en los bancos de “política” chinos, un aspecto fundamental para lograr las metas de desarrollo sustentable con las que se ha comprometido el gobierno chino. Para América Latina, la falta de salvaguardas ambientales y sociales, y de una cultura de transparencia y participación en los bancos chinos de “política” y comerciales es motivo de gran preocupación, ya que muchos de los proyectos financiados por China están ubicados en hábitats social y ecológicamente sensibles, y un buen número de ellos tienen contratados de varias décadas que pueden ser renovados. En este sentido, es menos probable que esta ronda de reformas aborde lo que más nos preocupa sobre el financiamiento chino en ALC. No obstante, sería razonable esperar que el reciente endurecimiento de las regulaciones sobre los bancos chinos tenga implicaciones positivas para crear una cultura de responsabilidad y transparencia; y, con suerte, que esta cultura apoye a mejorar su desempeño socio ambiental a largo plazo.



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>

# 中国政策性银行改革 下半场看点几何



图片来源 SIS International Research

2021年9月2日

黄思然

Latinoamérica Sustentable 特聘顾问

今年，中国金融监管部门对中国的政策银行—国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行—启动了新一轮改革。在中国和世界上大部分国家，政策性银行的主要作用是通过贷款支持国家发展政策。

中国的三大政策性银行于1994年相继成立，意在使政策金融与市场金融“分道扬镳”，实行双轨制。但是在此过程中，政策性银行也大量涉足了与政策无关的商业性业务，业务边界不清，特别是与商业性金融有所重叠，加剧了与商业银行之间的竞争。这是因为政策性银行享有国家主权信用评级，较低的筹资成本使其能够以较低的利率提供贷款，这使得商业银行很难与其竞争。

三家政策性银行中的国家开发银行和进出口银行，握有大量的拉丁美洲国家债权。因此，本轮改革很可能也会影响到大洋彼岸的拉美国家。如果此次改革的目标是限制政策性银行的商业性业务，这将会如何影响拉丁美洲各国？国开行、进出口银行是否会停止向拉美国家提供商业性贷款和其他非主

权类贷款？这是否意味着，工商银行、中国银行等商业银行将在拉丁美洲获得更大的发展空间？中国的商业银行又将重点支持哪类项目？商业银行的环境与社会风险管理比之政策性银行又如何？

7月初，国务院金融委会议提出，政策性金融机构改革要继续加以推进，要坚持依法合规，完善规则制度，一行一策，从增量改革入手，渐进式、分步骤推进存量业务改革，实现业务分类管理分账核算，有序提高透明度，强化资本约束，加强风险管理等。这一改革方案涉及合规、透明度、问责制和风险管理等一些重要领域，尽管并未具体说明这环境与社会风险是否包含在内。这些领域是中资银行—无论是政策性银行还是商业银行—迫切需要大力改革的领域，比如，作为拉丁美洲最大的中国金融机构，国开行没有公开的环境社会保障框架，也没有最基本的信息公开、或公众问责的相关标准。改革方案中纳入了透明度与风险管理当然是一个积极的信号，但于此同时，改革的重点似乎仍是政策性银行业务范围的界定，避免与商业银行直接竞争，控制并降低金融风险。

遗憾的是，本轮改革似乎较少关注中国政策性银行的环境与社会治理，而对拉丁美洲而言，这恰是其最担忧的方面。一方面，中国政策性银行及商业银行缺乏投资相关的环境与社会保障措施，透明度欠缺，也仍未建立起公众参与的企业文化；另一方面，中国金融机构提供融资的许多项目都位于自然栖息地和生态敏感地区，并且其中的很多项目是可以续签的长期项目，长达数十年。近年来中国政府在这方面做出了许多承诺，以期顺利完成可持续发展目标。从这个意义上说，这一轮改革虽很难解决拉丁美洲最关心的问题；然而，监管的收紧将对中资银行的责任意识和透明度产生积极影响，长期来看，也有望改善金融机构的社会环境绩效。



Diego de Robles y Pampite Esquina,  
Edificio Impaqto. Quito-Ecuador

- Teléfono: (+593) 2 602 2078
- Email: [info@latsustentable.org](mailto:info@latsustentable.org)
- Web: <http://latsustentable.org>