

El Banco Interamericano de Desarrollo

FLACSO . Biblioteca

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *Elevadores* de Alfredo Guttero, óleo sobre madera, 1928.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: junio de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

(1428) Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN 950-29-0407-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

El Banco Interamericano de Desarrollo

DIANA TUSSIE



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Buenos Aires / Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires

*Retomando las palabras del Rey León,
para Ximena y Natalia,
por el círculo de la vida, por siempre.*

*"No tenemos más derecho a consumir felicidad
sin producirla, que a consumir riqueza sin
producirla."*

George Bernard Shaw, *Cándida*.

339.15

T&E

10/10/10

5-10

10/10/10

CONTENIDOS

Prólogo	11
Prefacio	13
Agradecimientos	15
Acrónimos	17
Capítulo 1: Introducción	19
La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo desde una perspectiva histórica	20
Los países de la región	26
El camino a recorrer	29
Parte 1: La creación del Banco	
Capítulo 2: Una breve historia del Banco	37
Marco institucional	37
Capítulo 3: Evolución del programa de préstamos	63
Políticas operativas básicas	64
Capítulo 4: La experiencia de los tres estudios de caso	91

Parte 2: La agenda de desarrollo

Capítulo 5: Desempeño de los préstamos y estructura de gobierno	117
Evaluación del objetivo de bajos ingresos	119
Calidad de la cartera	126
De cantidad a calidad: ¿Cuán factible?	130
Capítulo 6: Liderazgo en la región	133
La relación con el Banco Mundial	135
La ONG que se convirtió en Banco	142
Desarrollo de préstamos basados en políticas	144
Promesas ambiciosas, cumplimiento ambiguo	150
Préstamos a sectores sociales	152
Liderazgo regional	157
Capítulo 7: Movilización de recursos	163
Flujos de recursos	164
La cartera de proyectos del BID	167
Participación del BID en la recuperación de la región	171
Movilización de recursos concesionales	176
Eficacia operativa	179
Capítulo 8: El continuo desafío del desarrollo	185
Pobreza y desigualdad	186
El sector privado	189
Integración regional y cooperación	193
Rol del Estado y fortalecimiento institucional	195
Bibliografía	199
Publicaciones del BID	202
Sobre el libro y la autora	205

TABLAS Y FIGURAS

TABLAS

Tabla 2.1 Evolución del poder de voto	43
Tabla 2.2 Composición de la tabla de directores ejecutivos	46
Tabla 2.3 Suscripción al capital y poder de voto al final de BID-8.	53
Tabla 2.4 Proporción del voto en relación a las contribuciones del FOE	56
Tabla 2.5 Estructura del capital de la Corporación Interamericana de Inversión	60
Tabla 3.1 Reposiciones: Principales metas e iniciativas de políticas	67
Tabla 3.2 Préstamos por país (promedio anual en porcentaje)	73
Tabla 3.3 BID: Préstamos por país (promedio en porcentaje)	75
Tabla 3.4 Préstamos Sectoriales (promedio anual en millones de dólares estadounidenses)	80
Tabla 3.5 Préstamos Sectoriales (promedio anual en %)	81
Tabla 4.1 Indicadores sociales y demográficos, Bolivia	100
Tabla 5.1 Estimación de la distribución de los beneficios a los sectores de bajos ingresos de los préstamos en la cartera: 1990-1993	122
Tabla 6.1 Operaciones crediticias del BID y del Banco Mundial en América Latina comparadas por grupos de países: 1984-1992 (en millones de dólares estadounidenses)	138
Tabla 6.2 Préstamos de ajuste (en millones de dólares)	147
Tabla 6.3 Prioridades humanas en los flujos multilaterales	153
Tabla 6.4 Cartera de proyectos sociales del BID: 1991-1993	154

Tabla 7.1 Flujos netos y transferencias netas del BID a los países de América Latina: 1982e-1992 (millones de dólares estadounidenses).....	168
Tabla 7.2 Préstamos sectoriales con un componente de sector financiero	175

FIGURAS

Figura 1.1 América Latina: Flujos de capital, 1984-1992	24
Figura 3.1 Compromiso del BID y del Banco Mundial en América Latina	90
Figura 4.1 Préstamos de Ajuste del BID en Argentina	109
Figura 6.1 Operaciones crediticias del BID y del Banco Mundial en América Latina comparadas por Grupos de países: 1984-1992	140
Figura 7.1 América Latina: crecimiento e inflación, 1984-1992 (en por ciento)	172

PRÓLOGO

Este bien documentado estudio pone en evidencia las considerables dificultades que enfrenta el Banco Interamericano de Desarrollo en su intento de lograr un equilibrio técnicamente efectivo y políticamente adecuado entre los diversos objetivos, reclamos, factores y fuerzas internas y externas. Estos objetivos han cambiado dramáticamente a partir de los años '60, cuando el Banco comenzó sus operaciones, hasta los años '90, cuando entra en una nueva etapa.

El BID se ve ante la necesidad de superar las debilidades y sacar ventaja de las fuerzas del pasado, adaptándose al mismo tiempo a circunstancias radicalmente diferentes. Estas circunstancias requieren desplazarse hacia el terreno sensible y virgen de los programas crediticios y de la reforma de políticas en una nueva sociedad con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En este proceso, es esencial para el BID conservar y fortalecer la relación especial que ha desarrollado con sus países miembros prestatarios en la región, particularmente con los más pequeños, en términos de comprensión mutua, liderazgo intelectual y diálogo sobre políticas.

Este giro en la orientación trae consigo nuevas tareas. Estas incluyen los préstamos para el sector privado, especialmente para el desarrollo de micro y pequeñas empresas; el apoyo de nuevas e intensificadas políticas, programas y actividades para el alivio de la pobreza y la desigualdad; brindar asistencia en las reformas institucionales orientadas hacia una mayor receptividad y fiscalización de gobiernos más reducidos pero más efectivos; contribuyendo a la reanudación de la inversión y del crecimiento, fortaleciendo al mismo tiempo la competitividad y las preocupaciones ambientales y la cooperación con el entusiasmo renovado por la

integración económica regional. Los recursos del Banco y sus capacidades y redes nacionales de apoyo, deben ser desplegadas con un sentido muy agudo de las prioridades para que sean efectivos tanto en el corto como largo plazo.

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene fuertes raíces en la región latinoamericana y una tradición prestigiosa de compartir sus intereses y su evolución. También posee un registro positivo de antecedentes en el sentido de someterse voluntariamente a revisiones y evaluaciones externas y de ser receptivo a las recomendaciones. Los hallazgos de este estudio son altamente relevantes y deberían ser cuidadosamente sopesados en un momento en que el BID está llevando a cabo una reorganización importante para adaptarse a una nueva agenda.

Quisiera expresar mi apreciación al Instituto Norte-Sur por llevar a cabo este proyecto sobre los bancos multilaterales de desarrollo, y reflejando mi sesgo regional, en particular a Diana Tussie por su notable estudio sobre el BID. La comunidad del desarrollo le debe al instituto y a Roy Culpeper, su vicepresidente y director de proyectos, por una significativa y oportuna contribución a la comprensión de instituciones claves de cooperación internacional.

Oswaldo Sunkel

Presidente

Corporación de Investigaciones para el Desarrollo

PREFACIO

En 1991 el Instituto Norte-Sur lanzó su proyecto de investigación sobre los bancos multilaterales de desarrollo ("el Proyecto BMD"). El foco principal del proyecto era el grupo de bancos de desarrollo regionales (que comprendía a los Bancos Interamericano de Desarrollo, Africano y Asiático) más el Banco de Desarrollo del Caribe. Todos estos bancos creados, más o menos, a imagen y semejanza del Banco Mundial, habían estado en funcionamiento por dos o tres décadas. Sin embargo, contrastando con el Banco Mundial, éstos no habían sido sometidos a un escrutinio crítico de importancia.

El proyecto fue diseñado para proveer un marco consistente para el examen de cada uno de los bancos. Aparte de proveer una breve historia de los orígenes y evolución de su tema, cada estudio revisa la experiencia de un grupo seleccionado de países prestatarios, como así también el desempeño del banco como prestamista y movilizador de recursos. En todos los estudios las operaciones y políticas del banco regional son comparadas con el Banco Mundial. También se revisan las relaciones entre las dos agencias y la división laboral entre las mismas. Finalmente, cada estudio echa una mirada sobre los desafíos que deberán enfrentar los bancos en el futuro.

En una palabra, los estudios procuran determinar la *efectividad del desarrollo* de los bancos regionales mediante el examen de su impacto sobre el crecimiento, la pobreza, el medio ambiente y los indicadores sociales de desarrollo. Se espera que el proyecto contribuya a las discusiones iniciadas con respecto al futuro del sistema multilateral de financiamiento de desarrollo, que ahora está en su año número cincuenta luego de la Conferencia de Bretton Woods. Además de este

volumen sobre el Banco Interamericano, el proyecto producirá otras cuatro publicaciones importantes: cada una para los Bancos del Caribe, Asiático y Africano, como así también un volumen de "síntesis". También existen dos estudios sobre el rol de Canadá en los BMD, uno sobre Suecia y los BMD y uno sobre las relaciones entre Jamaica y los BMD.

El proyecto ha sido generosamente apoyado a través de donaciones provenientes de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Canadá, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, la Fundación Ford, el ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, el Banco de Desarrollo del Caribe, el ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos. No obstante, cabe destacar que las opiniones vertidas en cada volumen, sólo le pertenecen al autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de los sponsors del proyecto, los proveedores de fondos para el proyecto sobre los bancos multilaterales de desarrollo, el Instituto Norte-Sur, sus patrocinadores o su directorio.

Roy Culpeper
Director de Proyectos BMD
Instituto Norte-Sur

AGRADECIMIENTOS

La parte más gratificante, aunque a la vez la que más nos mueve a la humildad de investigar y escribir un libro, es sentarse al final del proceso y agradecer las muchas deudas contraídas a lo largo del camino.

Este libro es parte de un proyecto mayor sobre los bancos multilaterales de desarrollo dirigido por el Instituto Norte-Sur. Debo agradecer a este instituto por haberme dado la oportunidad de participar en el proyecto y particularmente a Roy Culpeper, director del mismo. Sus persistentes cuestionamientos y su lectura metódica de los varios borradores han sido la contribución más importante en determinar la dirección que he tomado. Mis gracias también a Sarah Matthews y a Andrew Clark en el instituto, que respondieron con generosidad a mis interminables requerimientos desde Ottawa a Buenos Aires, y a Clyde Sanger y Rowena Beamish por su trabajo de edición. Mis colegas en el equipo, Nihal Kappagoda y Chandra Hardy (autores de *The Asian Development Bank* y *The Caribbean Development Bank*), también compartieron sus conocimientos de manera generosa y contribuyeron con importantes sugerencias. El grupo de consejeros, compuesto por Jonathan Frimpong-Ansah, Catherine Gwin, John Lewis, Saburo Okita (hasta su muerte ocurrida en febrero de 1993, siendo sucedido por Yasutami Shimomura), Jean Quesnel, y Miguel Urrutia (quien se retiró en julio de 1993 y fue reemplazado por Osvaldo Sunkel), guiaron el estudio de todos los bancos regionales de desarrollo, aportaron su valioso tiempo y sugerencias para su mejoramiento.

Quiero agradecer la amplia cooperación provista por el Banco Interamericano de Desarrollo durante los trabajos de investigación para este trabajo. Sin el entusiasmo de Enrique Iglesias y Nohra Rey de Marulanda, no hubiera sido posible.

Daniel Szabo merece una particular mención por coordinar mis visitas al Banco y por ayudarme a través del laberinto. Muchos funcionarios y directores ejecutivos discutieron aspectos de la labor del Banco y compartieron su experiencia. Deseo agradecer particularmente a Andrés Bajuk, Ciro de Falco, Eloy García, Richard Fletcher, Richard Herring, Elio Londero, Ann Morales, Humberto Petrei, Alberto Pico, Luis Ratinoff, William Robinson, Luis Rubio, Charles Skeete y William McWhinney. Ira Kaylin y Héctor Luisi mostraron paciencia con preguntas simples. Estoy especialmente en deuda con las representaciones en Buenos Aires y Chile donde este estudio fue escrito. Paul Kohling y José María Puppo me abrieron puertas y compartieron sus percepciones. En Buenos Aires, Margarita Ryan fue invaluable en rastrear documentación.

También me beneficié con la cooperación brindada por varios funcionarios en el Banco Mundial. Quiero agradecer en particular a Carlos Quijano entre las muchas personas que me dieron una perspectiva sobre la relación entre los bancos.

Los estudios de caso en el libro se nutren de investigaciones provistas por Ennio Rodríguez para Costa Rica y Gonzalo Chavez para Bolivia. María Wagner, Nicole Moussa, Guillermo Canovas y mi hija Ximena Federman proveyeron asistencia en la investigación en diferentes etapas. Estoy muy agradecida a muchos otros que se tomaron el tiempo de aconsejarme y atender mis consultas. Arturo O'Connell y Ramón da Bouza merecen una mención especial, así como Mirta Botzman y Luciano Tomassini. Mi participación en un estudio coordinado por Stephany Griffith-Jones me proporcionó una mayor percepción y nuevas perspectivas.

Finalmente, agradezco el apoyo brindado por Anthony Tillet de la Oficina Regional del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, y de mi institución, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, para la publicación en castellano. Patricia MacElroy realizó una diligente y prolija traducción.

Diana Tussie

ACRÓNIMOS

AGC	Aumento General de Capital
AID	Asociación Internacional para el Desarrollo (Banco Mundial)
Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCHO	Area de Libre Comercio del Hemisferio Occidental
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BDM	Banco de Desarrollo Multilateral
BECD	Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRD	Banco Regional de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPALC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)
CII	Corporación Interamericana de Inversión (Afiliado del BID)
CO	Capital Ordinario
DES	Departamento Económico y Social (BID)
DPL	Departamento de Planes y Programas
DPP	Documento de Programación por País
ENLACE	Entidad Latinoamericana Científico Empresarial
EPP	Evaluación ex Post de Prestatarios
FAAE	Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural
FAE	Facilidad de Ajuste Estructural (FMI)
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FAAsD	Fondo Asiático de Desarrollo

FES	Fondo de Emergencia Social (Bolivia)
FFA	Facilidad de Financiamiento Ampliado
FFI	Facilidad de Financiamiento Intermedio
FFPS	Fondo Fiduciario para el Progreso Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
FPP	Facilidad para la Preparación de Proyectos
GAO	Government Accounting Office (Oficina Gubernamental Contable) (BID)
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IFD	Instituciones de Financiamiento para el Desarrollo
IFI	Institución Financiera Internacional (BID)
IFP	Informe de Finalización de Proyecto
ILPE	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMP	Informe de Marco de Políticas
IPA	Iniciativa para las Américas
JSF	Fondo Especial del Japón
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NSP	Nivel Sustentable de Préstamos
NPE	Nueva Política Económica (Bolivia, 1985)
OEA	Organización de Estados Americanos
OEO	Oficina de Evaluación de Operaciones (BID)
ONG	Organización no Gubernamental
ORE	Oficina de Revisión y Evaluación
PAE	Préstamo de Ajuste Estructural
PAS	Préstamo de Ajuste Sectorial
PBI	Producto Bruto Interno
PBN	Producto Bruto Nacional
PMnoP	Países Miembros no Prestatarios
PMP	Países Miembros Prestatarios
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP	Préstamo para la Reforma del Sector Público (Argentina)
PSI	Préstamo de Sector de Inversión
RDSD	Reducción de Deuda y Servicio de Deuda
TAPOMA	Grupo de Estudio sobre Administración de la Cartera
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es en la actualidad, la institución líder de desarrollo para América Latina y partes del Caribe. Desde su creación en 1959, el BID se ha convertido en una fuente de recursos técnicos, financieros e intelectuales para la región, aunque su contribución específica ha variado de país a país y de período a período.

Como institución de desarrollo regional ha entablado una relación especial con sus países miembros prestatarios (PMP). Los PMP han tenido la mayoría de los recursos de capital y de las acciones del Banco. De hecho, los Artículos de Acuerdo del BID ahora estipulan que el poder de voto de los PMP no puede caer por debajo del 50,005 por ciento del total. Esta participación se mantuvo en un 53,5 por ciento hasta 1994, momento en el cual sus artículos fueron enmendados para permitirle a Japón, Alemania, Italia y Francia incrementar sus respectivas participaciones. El presidente del Banco siempre ha surgido de un país miembro prestatario. La visión de un banco regional de desarrollo se apoyaba precisamente en la creación de una institución cuyo control permanecía mayormente en manos de los PMP. La meta era contrarrestar la marginalización de la región percibida por las instituciones de Bretton Woods en las cuales el poder de voto estaba fuertemente inclinado en favor de los países industrializados. La misión del BID era la de enfatizar una voz diferente.

La estructura del gobierno del BID le ha dado a los PMP derecho y compromiso con el Banco. Debido a su origen regional el Banco puede inspirar y guiar, en vez de imponer, las reformas de políticas. Aun cuando existe un acuerdo sobre las metas, el proceso y el estilo son importantes. El BID puede hacer que la agenda del

donante sea compatible con las sensibilidades nacionales y regionales; puede entonces evaluar la agenda de la región y hacerla presentable para recibir fondos.

Este sentido de confianza y propiedad es un rasgo importante de un banco regional de desarrollo, pero no es suficiente para justificar su existencia. Su *raison d'être* debe ser demostrada. Este libro trata de señalar la individualidad del BID mediante el análisis de la evolución de su programa crediticio y de su división del trabajo con el Banco Mundial. Se concentra en el período comprendido entre 1970 y principios de los años '90, aunque se hace referencia a la década inaugural del Banco para poner los temas contemporáneos en perspectiva y para comprender el rol cambiante del Banco.

La individualidad del BID ha surgido en mayor medida de su cultura corporativa y de su focalización en los países pequeños, que de la diferenciación sectorial o tipos específicos de préstamos. Una de las tendencias que más saltan a la vista en el programa crediticio del Banco ha sido la concentración sostenida de fondos concesionales (provenientes del Fondo para Operaciones Especiales) entre los doce países más pequeños y pobres en la región. Su proporción de recursos concesionales se elevó de un 30 por ciento en el período 1970-1972 a un promedio del 86 por ciento en 1988-1990. A través de las dos décadas estos países recibieron un 60 por ciento de los fondos concesionales.

El análisis concluye que, como la amenaza de la crisis de la deuda de los años '80 ha mermado, los PMP ahora presentan renovadas demandas ante el Banco. Si no existiera un BID, muchos países en desarrollo regionales trabajarían por crearlo, aunque probablemente se vería diferente al que tenemos hoy en día. No sólo ha cambiado dramáticamente el clima internacional en las décadas pasadas, sino que los PMP tienen nuevas prioridades como así también los miembros no prestatarios. El BID debe prepararse para enfrentar el fin del milenio con una nueva *Weltanschauung*.

LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La idea de un banco regional de desarrollo (BRD) se remonta a finales del siglo diecinueve, pero le llevó más de sesenta años alcanzar su realización. El BID fue el fruto de la visión sostenida por el estado del desarrollo que floreció en

América Latina en los años '50, una visión pionera liderada por Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que más tarde habría de convertirse en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC). En pocas palabras, la escuela de pensamiento estructuralista argumentaba que América Latina enfrentaba "cuellos de botella" en sus divisas, debido a la estructura de sus exportaciones. Además, las economías domésticas se caracterizaban por un sector privado débil y un capital insuficiente. Los fracasos del mercado fueron utilizados para justificar un liderazgo estatal fuerte y una industrialización de sustitución de importaciones. El BID fue establecido para que actuara como un vínculo crucial en las transferencias de recursos.

Los primeros años del BID coincidieron con un tiempo en el que la economía mundial experimentó una expansión sin paralelos, pero el acceso de los países en desarrollo a los mercados de capitales estaba lejos de ser extensivo. El Banco fue fundado para zanjar esta brecha. Los primeros préstamos fueron para vivienda, sanidad y educación, aceptando de este modo desafíos financieros en sectores que no eran necesariamente considerados como "comercialmente aceptables" en los círculos bancarios internacionales. El éxito obtenido en su primera década ha sido bien documentado (Calvo y Tomassini, 1970; Dell, 1972; White, 1970) y ampliamente elogiado. Se benefició por el impulso creado por la "Alianza para el Progreso" promovida por el presidente Kennedy y por una contribución de 525 millones de dólares al Fondo Fiduciario para el Progreso Social (FFPS) del BID en 1961. Los Estados Unidos eran entonces el único país donante "neto" y retenía el 42,05 por ciento del poder de voto. Las relaciones entre los gobiernos de América Latina y los Estados Unidos eran, en general, cordiales. Las administraciones norteamericanas en los años '60 eran comparativamente intervencionistas. Al mismo tiempo, el modelo de desarrollo prevaleciente a través de gran parte de América Latina era una variante de un modelo de sustitución de importaciones mayormente orientada hacia adentro. Como los estudios de países muestran, los programas del BID dieron un apoyo global al modelo de desarrollo conducido por el Estado y respaldaban la intervención social.

De esta manera, el Banco estableció para sí una reputación como el "banco del agua y la sanidad", debido a que era el principal proveedor de fondos externos para este sector. También era conocido como el "banco universitario" debido a sus líneas de créditos y asistencia a instituciones de enseñanza superior y como el "banco de la integración" a causa de su apoyo a la integración económica regional. Esto da un indicio de las actividades diversificadas que han caracterizado su mandato y sus funciones.

Los Estados Unidos continuaron siendo el socio más importante de la región en comercio e inversión, pero el Banco buscó otras fuentes de recursos a medida que la distribución del poder económico global cambiaba. La admisión de Canadá y de países no prestatarios y no regionales en 1973 incrementó el potencial del Banco para la movilización de recursos y enfatizó su carácter multilateral. Este también fue un tiempo en el cual el consenso hemisférico, que había inspirado la Alianza para el Progreso, había declinado enormemente (Iglesias, 1992). Por un lado, los gobiernos de países latinoamericanos, algunos de ellos militares, adoptaron posturas independientes o nacionalistas. Por el otro, la inauguración del presidente Richard Nixon en 1969 produjo un cambio en las prioridades de la política exterior estadounidense. Su agenda se volvió más global y menos orientada hacia su propio hemisferio.

Para entonces, las condiciones en los mercados de capitales internacionales se transformaron dramáticamente. Las sucesivas crisis del petróleo de los años '70 estuvieron acompañadas por un período de permisividad financiera y una toma excesiva de préstamos de fuentes privadas. Los déficits de cuenta corriente escalaban a medida que decrecía el interés por las teorías y estrategias del desarrollo. "Todo parecía solucionable a través del financiamiento externo" (Sunkel, 1993, p. 32). Hacia fines de los años '70 las visiones ortodoxas prevalecían en la región, particularmente en el Cono Sur. El poder del Banco en el desarrollo global de la región disminuyó.¹ Aún era significativo en ciertos sectores, tales como energía y sanidad y mantuvo su importancia para las economías más pequeñas y menos solventes de la región.

En los años '80, América Latina entró en su crisis más severa, larga y generalizada. Las tasas de interés escalaron y las condiciones financieras internacionales globales se deterioraron, provocando estragos entre los países prestatarios. El crédito se racionó. En el momento de estallar la crisis de la deuda, el endeudamiento externo de América Latina triplicaba el valor de sus exportaciones. El volumen de las exportaciones se expandió rápidamente durante la década pero los ingresos per cápita declinaron de manera significativa. Las disparidades en los ingresos empeoraron en casi todos los países. El período es conocido, con justicia, como "la década perdida". La región sufrió una transferencia de recursos negativa,² de un promedio de 15.000 a 20.000 millones de dólares por año desde 1983 a 1989. En 1989 era equivalente al 10 por ciento del PBI regional.

1. En general, los prestatarios mayores también evitaron la condicionalidad dura del FMI y del Banco Mundial.

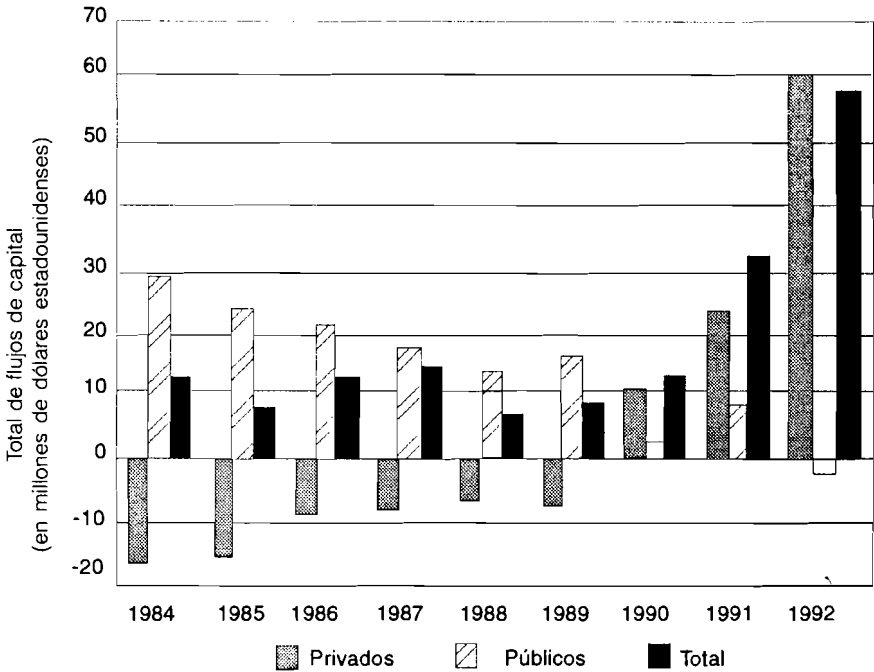
2. Estas son definidas como afluencias de capital menos las amortizaciones, pago de intereses y dividendos.

La crisis de la deuda también marcó una baja para el Banco. El BID no logró moverse con la suficiente rapidez como para contrarrestar el agotamiento de fondos. A medida que cambiaba el enfoque de un desarrollo económico a una supervivencia financiera, el Banco perdió su nicho. Su misma existencia fue cuestionada. Estas dudas precipitaron un giro que se apartaba del rol tradicional del Banco de apoyar los programas de inversión en el sector público, orientándose hacia el alivio inmediato de la balanza de pagos. Este cambio se produjo sólo en parte, debido a las fallas percibidas en la intervención pública; la urgencia real era evitar el colapso financiero internacional. La readaptación de objetivos fue difícil; las actividades llegaron casi a un punto muerto en el curso de ásperas negociaciones, que duraron casi tres años, desde 1986 a 1989, el año de su Séptimo Aumento General de Capital.

El inicio de la década del '90 trajo un resurgimiento de los flujos de capital internacionales hacia la región provocados por las decrecientes tasas de interés en los Estados Unidos, que cayeron a su nivel más bajo en treinta años. El auge en los flujos financieros privados acompañó una reanudación del crecimiento en muchos PMP. En 1992, los flujos de capital privado totalizaron 60.000 millones de dólares, más del doble que en 1991 y seis veces más que en 1990 (ver Figura 1.1). La reforma de políticas comerciales y fiscales, la liberalización de la inversión directa externa y políticas monetarias más ajustadas, han alentado los flujos de capital. Aun los países que no llevaron a cabo estas reformas, o sólo lo hicieron de manera parcial, han experimentado un giro en su flujos (Calvo et al., 1993). Estos flujos masivos, sin embargo, también han complicado el manejo de las políticas económicas mediante la apreciación de las tasas de cambio, el aumento de reservas y el engrosamiento de la oferta monetaria.

De este modo, el Banco ha presidido períodos sucesivos de sobreabundancia de préstamos y de escasez crediticia de los mercados de capitales privados, cada uno generando nuevos desafíos y requiriendo diferentes tipos de medidas compensatorias, instrumentos de políticas y modalidades crediticias. El Banco ha tratado de desempeñar un rol compensatorio mientras luchaba por contrarrestar las fallas del mercado que caracterizaron el proceso de desarrollo.

Figura 1.1 América Latina: Flujos de capital, 1984-1992



Fuente: BID, "Economic and Social Progress in Latin America", 1993.

El BID es el único entre todos los bancos multilaterales que tiene incorporada una ventana de préstamos concesionales, el Fondo de Operaciones Especiales (FOE) (Culpeper, 1993). La creación del FOE, hecha predominantemente para los miembros prestatarios más pobres de la región, fue simultánea a la creación del BID y es una parte integral de su estructura jurídica. En el Banco Asiático de Desarrollo y en el Banco Africano de Desarrollo, como así también en el Banco Mundial, sus facilidades concesionales fueron creadas con posterioridad a los bancos mismos y operan como entidades legales separadas.³

3. Como contraste, debería notarse que en el grupo del Banco Mundial, su brazo para préstamos privados, la Corporación Financiera Internacional (CFI), fue creada antes que su ventana blanda, la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID).

Como resultado de esto, las contribuciones al FOE deben ser acordadas cada cuatro años dentro del contexto de los "incrementos de recursos generales", en contraste con los otros bancos, que mantienen negociaciones separadas para la reposición de sus ventanas duras y blandas. Esta característica del BID ha convertido a las negociaciones de reposición en ejercicios dilatados y globales. Todos los términos y contribuciones se convierten en parte de un emprendimiento único y deben ser acordados simultáneamente.

El FOE estaba excepcionalmente bien dotado en sus comienzos. Al encontrarse dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, América Latina tenía la ventaja de un reclamo anticipado sobre las transferencias estadounidenses, pero a medida que los Estados Unidos comenzaron a sentir la presión de intereses y responsabilidades más amplias y de presupuestos más ajustados, los fondos concesionales sufrieron una drástica erosión. Esta situación no fue revertida por los otros países miembros no prestatarios, hasta el Octavo Aumento, concluido en 1994. Durante el Séptimo Aumento de 1989, solamente se recaudaron 200 millones de dólares bajo la forma de nuevas contribuciones. Esto representó menos del 1 por ciento del aumento de capital total, siendo un reflejo de la preeminencia dada al rescate financiero de los países fuertemente endeudados. El Octavo Aumento fue relativamente más exitoso; logró recaudar un adicional de 1.000 millones de dólares en nuevos recursos con contribuciones incrementadas provenientes de los países no prestatarios y no regionales (en particular del Japón). Los fondos concesionales en 1995, representaron el 2,5 por ciento del incremento de capital. Estos fondos serán usados exclusivamente en los cinco países más pobres y menos desarrollados y por el Banco de Desarrollo del Caribe para *on-lending* a países no miembros del BID.

El rol del Banco como estimulador económico se vio facilitado en la década del '80 por el reavivamiento de un consenso económico y político en las relaciones hemisféricas luego del colapso económico de los años '80. Muchos países latinoamericanos han retornado al gobierno democrático, y el fin de la Guerra Fría ha borrado las animosidades ideológicas de tiempos pasados. En concordancia con los cambios producidos en todo el mundo, las políticas orientadas hacia el mercado han conducido a la liberalización del comercio, a la desregulación y a la privatización. Una nueva mentalidad ha ganado posiciones en la región aunque cabe esperarse algunos contratiempos políticos y financieros, como ha quedado demostrado en México con los levantamientos en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial Daniel Colosio y el colapso del tipo de cambio a fines de 1994.

El espíritu de las relaciones hemisféricas en los años '90 se asemeja de muchas maneras al que imperaba en la década del '60. El Banco y su presidente, Enrique Iglesias, son promotores activos de esta visión. En 1994 tuvo lugar la primera cumbre hemisférica desde 1967. La creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) es un faro de esperanza aun cuando no sea el amanecer de una nueva era brillante deseada por tantos líderes. Si el TLC se extiende al resto del hemisferio, el Banco tendrá que involucrarse más en el apoyo al ajuste al mercado libre en los PMP. Necesitará aumentar el personal con capacitación para analizar los ajustes necesarios y para proveer la asistencia técnica en las áreas regulatorias que están emergiendo para la negociación. Tendrá que asegurar la consistencia de su agenda social a medida que el comercio liberalizado altera los patrones laborales y de producción. Los intereses diversos de los países no prestatarios y no regionales pueden complicar esta tarea.

La adhesión del Banco a la "Iniciativa para las Américas" (IPA) lanzada por el presidente George Bush, puede comprenderse dentro de este contexto. La IPA consta de tres componentes principales: la propuesta de crear un área de libre comercio desde Anchorage hasta Tierra del Fuego, una facilidad pequeña para cancelar la deuda pública de países con los Estados Unidos y la promoción de la inversión privada dentro del hemisferio. Este último componente ha sido el más importante hasta la fecha. Apunta a la creación de un ámbito de políticas que resulte atractivo para la inversión externa y al retorno de capitales fugados. El componente de inversiones de la IPA ha sido puesto en manos del BID. Con este fin, se ha creado un Fondo Multilateral de Inversión (Fomin) para proveer apoyo y asistencia técnica para las empresas privadas y para programas para el desarrollo de recursos humanos.

LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Con el fin de guiar el acceso a los recursos del Banco, los PMP fueron agrupados en cuatro categorías conocidas como A, B, C y D, de acuerdo a su nivel de desarrollo, aunque se hicieron algunos ajustes y transacciones políticas con el fin de acomodar exigencias particulares. El Grupo A que comprende a Argentina, Brasil, México y Venezuela poseían el 36,84 por ciento del poder de voto hasta 1993 y absorbieron el 55 por ciento del total de préstamos en el período 1961-1993. Venezuela, como país exportador de petróleo dentro del grupo, comenzó a

tomar préstamos en forma activa del Banco recién después de la crisis de la deuda de 1982.⁴ El Grupo B, que comprende a Chile, Colombia y Perú, tiene el 7,92 por ciento del poder de voto. Este grupo ha recibido el 19 por ciento del total de créditos del Banco. El Grupo C comprende a las Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay. Estos tiene el 3,18 por ciento del poder de voto y han recibido el 8 por ciento del total de créditos. Los países del Grupo D son los PMP más pobres y menos desarrollados: Belice, Bolivia, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Surinam. Los mismos poseen el 5,82 por ciento del poder de voto y han recibido casi un cuarto de la totalidad de los recursos. Según lo acordado durante el Octavo Aumento, los más pobres de estos países, Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, serán los únicos que podrán acceder a préstamos blandos en divisas del FOE.

Las economías más grandes de la región han sido los mayores prestatarios del BID. El setenta por ciento de los préstamos desembolsados por el Banco están concentrados en la actualidad, en Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú, que en conjunto dan cuenta del 85 por ciento del PBN. Sin embargo, sobre una base per cápita, el Banco le ha prestado más dinero a los países más pequeños y pobres. En sus PMP pequeños -Grupo D-, el BID presta de dos a tres veces más que el Banco Mundial. Para muchos de estos pequeños prestatarios el Banco es el principal agente financiero externo.

El Banco desempeña diferentes roles en diferentes países. Su impacto como institución de desarrollo ha sido más significativa en los PMP pequeños. Los países más grandes en la región tienen capacidades institucionales más fuertes y una base más amplia de habilidades, habiendo tenido históricamente un acceso más fácil a fuentes alternativas de recursos para sus programas de inversión del sector

4. Luego del primer incremento del precio del petróleo y de la bonanza petrolera a principios de los '70, Venezuela estableció un fondo fiduciario equivalente a 500 millones de dólares (incluyendo el equivalente de 100 millones de dólares en bolívares). Los términos y condiciones de los créditos otorgados con estos recursos eran similares a los que gobernaban las operaciones con recursos de capital ordinario. Se daba una preferencia especial a los proyectos conjuntos, particularmente aquéllos que contribuían a la integración regional. El único otro PMP que estableció un fondo fiduciario, aunque mucho más reducido, fue Argentina, que lo hizo en 1970 para el financiamiento de proyectos específicos en sus países vecinos, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

público. Aquí el Banco actúa más como un intermediario financiero que como una agencia de desarrollo. Los países pequeños son más dependientes de la ayuda oficial para el desarrollo y tienen mayores restricciones con respecto a la mano de obra. El impacto del aporte de fondos del BID no es sólo cuantitativo sino también cualitativo. Los países pequeños necesitan una mayor guía por parte del BID y absorben cantidades relativamente grandes de crédito y de dedicación de tiempo en términos de personal. El BID se ha ocupado activamente en estos países de identificar oportunidades, diseñar políticas y de ofrecer asistencia técnica.

Jorge Quiroga, ex-ministro de Finanzas de Bolivia en 1992, expresó que cuando dos países grandes como México o Brasil se recomponen económicamente, reciben inversión privada. Países como Bolivia necesitan que el BID actúe como un elemento catalítico mediante el otorgamiento de préstamos al sector privado con garantías gubernamentales. Por ejemplo, Bolivia ha tenido proyectos masivos de exportaciones de gas al Brasil y a Chile que han requerido la intervención del BID.

Este sesgo estratégico hacia los PMP menos desarrollados ha sido implementado, vía préstamos concesionales y mayores cuotas de asistencia técnica no reembolsable. Las políticas también permiten un tratamiento preferencial en la participación relativa de los fondos otorgados por el Banco para el costo total de un proyecto. Esta distribución de fondos del Banco y de contrapartida es conocida como "la matriz". La matriz está graduada de modo que los países de menor desarrollo puedan recibir proporciones más altas de apoyo del Banco en comparación a los otros PMP por proyecto.

Mientras que el desempeño económico de la región en general mostró un mejoramiento a partir de 1990, la recuperación en estos países sigue siendo frágil y tentativa. En 1991, Haití tenía la proporción más alta de la deuda contraída con fuentes multilaterales en la región (58 por ciento), seguida por Honduras (47 por ciento), Bolivia (42 por ciento), El Salvador (39 por ciento) y Guyana (27 por ciento). Estas cifras reflejan el acceso limitado de estos países a fuentes alternativas de recursos y subrayan el rol crucial del BID.

Basándose en la orientación del BID hacia los países pequeños y en el peligro de la superposición y duplicación entre los bancos regionales y el Banco Mundial, han existido propuestas para que el Banco Mundial se concentre en los países grandes donde tiene más influencia y que los bancos regionales se concentren en los países pequeños donde tienen comparativamente mayores conocimientos y poder de negociación. Los argumentos en favor de esta división del trabajo no son totalmente convincentes en el caso del BID. En primer lugar, la

actual estructura de costos del BID no permitiría una concentración exclusiva en sus PMP pequeños. Resulta dudoso hasta qué punto este énfasis puesto en los países pequeños puede sostenerse debido a los altos costos fijos del Banco. Los gastos incurridos por el Banco en la preparación de un crédito alcanzan hasta un millón de dólares; los préstamos menores de 50 millones de dólares no son costo-efectivos.⁵

Para poder continuar otorgando préstamos a los países pequeños y para ganar eficiencia, el BID tendrá que pasar mayores recursos, elaborando procedimientos más ajustados con los bancos subregionales: el Banco de Desarrollo del Caribe, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Estos bancos en conjunto cubren los PMP medianos y pequeños en la región. Por otra parte, los únicos países que no son miembros de un banco subregional son los tres mayores: Argentina, Brasil y México,⁶ como así también Chile, Uruguay y Paraguay. Los países que reciben una afluencia masiva de capitales privados podrían abandonar la contratación activa de créditos, como lo hizo Venezuela durante su bonanza petrolera. Esto podría liberar recursos para países prestatarios más necesitados. Una política de graduación para terminar el acceso de algunos países a las líneas crediticias del Banco podría ser flexible y reversible, si un país demostrara necesitar nuevamente un préstamo. La misma debería estar acompañada por un análisis de riesgo-país, particularmente en el caso de los países de bajos ingresos altamente endeudados, con el fin de tomar medidas tanto para salvaguardar la cartera de proyectos del Banco como para ajustar el flujo de recursos a los PMP de acuerdo a sus necesidades.

EL CAMINO A RECORRER

La eficiencia de los bancos multilaterales de desarrollo está siendo cuestionada por aquéllos que examinan sus costos administrativos, beneficios del personal o los magníficos edificios que albergan a estos bancos. Estos factores serán estu-

5. Entrevista de la autora con funcionarios del BID.

6. México es un accionista del Banco Centroamericano para la Integración Económica e integra el Directorio como un miembro donante neto. México, Venezuela y Colombia, son también miembros regionales no prestatarios del Banco de Desarrollo del Caribe.

diados en forma creciente y la exigencia de una mayor eficiencia y transparencia en estos asuntos, figurará en la agenda de los prestatarios y no prestatarios.

Los bancos multilaterales de desarrollo tienen un doble rol como intermediarios financieros y como instituciones de desarrollo. Deben operar financieramente como bancos manteniendo al mismo tiempo una perspectiva orientada hacia el desarrollo. Existe una gran dificultad para lograr el equilibrio correcto entre una práctica crediticia sana y la superación de los desafíos planteados por el desarrollo. Sin embargo, la misma complejidad de la tarea argumenta fuertemente en favor del multilateralismo. Los países pobres y pequeños sufren un racionamiento crediticio a todo nivel que puede ser compensado por los bancos multilaterales de desarrollo. El multilateralismo permite una consistencia y aceptación más amplia de objetivos. Cassen et al. (1987) informan que la falta de coordinación entre los donantes bilaterales contribuye a que los programas de ayuda no alcancen el logro de sus objetivos.

Un banco regional de desarrollo puede tener una ventaja comparativa en esta tarea. Está en posición de desarrollar estrategias crediticias específicas para países, estrechamente sintonizadas con las necesidades de cada prestatario. Por otra parte, a medida que el diálogo de políticas se extiende hacia los campos sociales y políticos, un banco regional de desarrollo que representa un grado de "propiedad" por parte de los países latinoamericanos y del Caribe es, quizás, el canal más apropiado para esta tarea, una tarea que requiere que se preste una urgente atención al fortalecimiento de las instituciones en esta área y que se brinde una fuerte asistencia para la movilización de los recursos internos. La red de representaciones del BID, una para cada PMP, es una ventaja clave en esta nueva misión. Creadas como agentes para la asistencia técnica intensiva requerida durante la ejecución de proyectos, las representaciones, aunque son una parte integral del Banco, están lamentablemente subutilizadas. Para resumir, el Banco debe canalizar esta fuente potencial de fuerza institucional.

Felipe Herrera, el primer presidente del Banco, afirmaba que el Banco debía funcionar como una "universidad del desarrollo", ayudando a elucidar ideas y propuestas en apoyo de la modernización económica y del desarrollo. El BID está hoy decidido a restaurar esta tradición. Con la crisis de la deuda más aliviada y la estabilidad macroeconómica ganando terreno, éste es un buen momento para la germinación de nuevas ideas. El rol que cumple el Banco como catalizador para los recursos intelectuales y el asesoramiento sobre políticas, seguramente habrá de acelerarse a medida que el Banco se convierta en un centro de ideas para el desarrollo. El diálogo sobre políticas con los prestatarios es siempre un área sen-

sible, y lo será cada vez más, a medida que se incorporen nuevas áreas tales como la equidad, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad, a su esfera de acción.

América Latina es reconocida en la actualidad como la región que contiene las peores inequidades en términos de ingresos. El crecimiento durante los años '60 y '70 no redujo el número de pobres y el estancamiento de la década de los '80 revirtió gran parte del progreso social que se había logrado anteriormente. Durante ese período, el crecimiento de la población en muchos países sobrepasó los aumentos en vivienda, escuelas, empleos y demás. Los efectos sociales de los años de la crisis de la deuda han sido devastadores. Existe evidencia de una persistente y creciente desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los PMP (Cardoso y Helwege, 1992). Además, la experiencia de los años '80 muestra que ante la ausencia del crecimiento económico, los niveles más pobres de la población encuentran muy difícil, no ya mejorar su suerte, sino directamente sobrevivir. La experiencia de los años '60 y '70 indica que el crecimiento es una condición necesaria pero insuficiente para aliviar gran parte de la pobreza de la región. Se necesita una redistribución de ingresos e intervenciones programadas por objetivos para lograr este fin.

Esta programación de objetivos requiere un planeamiento cuidadoso, ya que los países aún no han sido agrupados en categorías que correspondan a su nivel de pobreza en términos tanto sociales como de ingresos. Además, a fines de los años '70 y de los '80, el alivio de la pobreza era un tema menos preocupante que la escalada en los precios del petróleo o el creciente endeudamiento nacional. La experiencia de esos años y la evidencia de desigualdades crecientes ponen en claro que el Banco tiene que colocar los esfuerzos relativos al alivio de la pobreza en el centro de su trabajo en cada país. Las medidas para implementar este alivio deben integrar la médula de la estrategia del Banco para cada país, antes que ser sólo una parte de su programa de ayuda social.

La reforma social es un proceso que funciona mejor si se empieza de abajo hacia arriba. El Banco no puede ser un sustituto para los esfuerzos domésticos, pero puede y debe ser un catalizador. Está guiando una "segunda generación de reformas socioeconómicas" (BID, "El progreso económico y social en América Latina", 1993, p. 1), que combinarían la equidad social con un crecimiento a largo plazo sustentable. Estas reformas deben concentrarse en crear trabajo para los pobres, estimulando la inversión en recursos humanos y en el ambiente urbano y mejorando el proceso institucional, presupuestario y de toma de decisiones, en los sectores sociales. Tales esfuerzos no solamente mejorarán el nivel de bienestar de los estratos más pobres en la región sobre la base de la equidad, sino que también

fortalecerán la sustentabilidad de las recientes reformas macroeconómicas, reforzarán la estabilidad política y contribuirán al desarrollo de recursos humanos, que representa un ingrediente esencial para el crecimiento a largo plazo.

Otro tema central que el BID debe resolver en su futuro inmediato, es el impacto que tendrá sobre su ventana de préstamos concesionales el proceso generalizado de privatización encarado por sus anteriores clientes. Desde sus comienzos el BID ha funcionado mayormente como una agencia para el financiamiento de proyectos del sector público. Sin embargo, sus Artículos de Acuerdo le permiten al Banco otorgar créditos a empresas privadas sin garantías gubernamentales. Hasta la fecha, ésta no ha sido una vía principal para la actividad del BID. Los proyectos del sector privado han sido llevados a cabo con garantías gubernamentales. El Banco está examinando las implicancias que tiene el aumento de créditos otorgados al sector privado, para la calidad de su cartera de proyectos, su base financiera, su estrategia crediticia y su organización interna. Esto incluye una revisión del mandato de su afiliada, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que comenzó sus operaciones en 1989 como una corporación bancaria mercantil autónoma.

Aún en el caso de que las afluencias de capital permanezcan en los niveles actuales, tales flujos, históricamente, han estado dirigidos hacia los países grandes de ingresos medios, y grandes empresas ya establecidas. El Banco debe redoblar sus esfuerzos para convertirse en un fuerte intermediario financiero, no sólo para los países pequeños y pobres, sino también para los agentes más pequeños del sector privado.

Las nuevas formas de cooperación económica regional han abierto fronteras en el campo financiero del desarrollo. Pero, a medida que caen las barreras comerciales entre los países miembros, el "vino añejo" de la infraestructura económica debe ser envasado en botellas nuevas. Los cuellos de botella en la infraestructura deben ser superados si la competitividad de los PMP ha de ser sustentada en los mercados mundiales. Es un tiempo para el optimismo y para el aprovechamiento de oportunidades. Con su reputación como una organización "insider" (que juega de local) con años de sólida experiencia, el Banco está en situación de sacar ventaja y de reforzar las actitudes orientadas hacia afuera que ahora prevalecen en la región. Es mucho lo que el Banco puede lograr para inspirar los esfuerzos nacionales de desarrollo brindando ayuda para establecer las prioridades a un nivel regional.

El Banco ha operado tradicionalmente en ciclos de cuatro años de aportación de fondos. En el futuro, sin embargo, no puede esperar que se produzcan en forma

continúa aumentos crecientes de capital. Los miembros esperan que el Banco cambie los ciclos periódicos de reposición de capital por un nivel sustentable de créditos a partir de su Octavo Aumento en 1994 (un nivel sustentable de préstamos puede ser definido como el monto anual de créditos que puede ser comprometido, a perpetuidad, en ausencia de nuevas reposiciones de capital). El nivel sustentable de préstamos previsto para el Banco ha sido calculado en aproximadamente 7.000 millones de dólares por año. Este cálculo está basado en el incremento de 40.000 millones de dólares del Octavo Aumento, pagos de préstamos y sumas agregadas a las reservas.

Es posible que el Banco pueda tener más tiempo para pensar y hacer planes para el largo plazo, ahora que ya no necesita negociar la obtención de fondos cada cuatro años. La administración tiene ahora nuevas responsabilidades en cuanto a planificar estrategias y una filosofía coherente para el desarrollo como guía para los programas crediticios. Ante las nuevas oportunidades que se han creado, el Banco debe asumir un rol más emprendedor (empresario) dentro del contexto de los volúmenes crediticios, que, según lo esperado, habrán de nivelarse para luego declinar en relación a los niveles altos de principios de los años '90. También cabe esperar que se produzcan transferencias de recursos negativas del Banco por parte de un buen número de PMP (repagos del principal de la deuda e intereses que exceden los préstamos nuevos), especialmente de aquéllos que comenzarán a pagar los préstamos de ajuste a gran escala tomados a principios de los años '90.

La segunda generación de reformas focalizada en los temas sociales, institucionales, presupuestarios y de administración pública, renueva el difícil rol del Banco en términos de uso intensivo de personal requerido en las operaciones a pequeña escala. Los réditos del Banco pueden declinar como resultado de esto. Este dilema podría conducir a la delegación de actividades crediticias a bancos subregionales de desarrollo más pequeños.

Por último, la penosa lección de la crisis de la deuda de los años '80 fue que, tanto el Banco como los PMP, fueron tomados por sorpresa. Así como el sistema de préstamos basado en políticas fue introducido para mejorar el desempeño de los proyectos, la creciente sensibilidad del desempeño regional frente a las políticas monetarias, fiscales y de tasa de cambios estadounidenses, exige el fortalecimiento de los recursos analíticos para monitorear estas políticas, informar a los PMP sobre las consecuencias previstas y para crear modos de asistencia para los sucesivos períodos de ajuste. El monitoreo de las políticas macroeconómicas del G-7 debería efectuarse paralelamente con un análisis de riesgo-país. En conjunto,

le permitirían al Banco una posición más flexible que la que tiene en la actualidad bajo las rígidas asignaciones por país, que son rutinariamente preestablecidas por la duración de cada reposición. Las predicciones sobre flujos de capital han demostrado ser esquivas; pero un nivel crediticio sustentable requerirá la adaptación de la programación por país a las necesidades que sufren cambios constantes y que ahora se muestran peligrosamente sensibles a las fluctuaciones en las tasas de interés internacionales.

El Banco necesita afinar tanto su asistencia financiera como las condiciones de políticas que la acompañan, para fortalecer una recuperación sustentable de la región en los años venideros. Debe, asimismo, volverse más flexible y descentralizado a nivel operativo para poder enfrentar a estos nuevos desafíos. Debido a las lecciones aprendidas en tiempos difíciles, el Banco está ahora mejor equipado para aprovechar estas oportunidades.

PARTE I

La creación del Banco y su actuación en la región

CAPÍTULO 2

UNA BREVE HISTORIA DEL BANCO

MARCO INSTITUCIONAL

El BID es el más grande y antiguo de los bancos regionales de desarrollo (BRD) y fue fundado en 1959. Su capital suscrito total llegó a los 64.000 millones de dólares para fines de 1993; su capital autorizado fue incrementado por el Octavo Aumento en 1994 a 101.000 millones de dólares. El BID es la principal agencia financiera para América Latina y la región del Caribe. Sus recursos financieros y técnicos han apoyado la lucha por el desarrollo social y económico emprendida por la región.

Sino para todos, al menos para la mayoría de sus PMP, el Banco ha sido la mayor fuente externa de capital público. Al mismo tiempo, los PMP son los accionistas mayoritarios. Esta es una característica importante del Banco: los gobiernos latinoamericanos perciben al BID como "su" institución de desarrollo.

Desde su fundación, el Banco ha tenido tres presidentes. El primero, Felipe Herrera de Chile, ejerció desde 1960 a 1971. Fue sucedido por Antonio Ortiz Mena, quien previamente había sido ministro de Finanzas de México. Ortiz Mena renunció en diciembre de 1987 antes de terminar su tercer período. Enrique Iglesias, el anterior secretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, fue elegido en febrero de 1988 y asumió el 1 de abril del mismo año. Recientemente fue reelecto para un segundo mandato. Cada presidente dejó su impronta en el Banco y contribuyó a dar forma a la filosofía económica y a las

prioridades crediticias del momento. Felipe Herrera le dio al Banco sus credenciales y su imagen como un catalizador de cambios. Antonio Ortiz Mena abrió el Banco para nuevos países donantes regionales y extraregionales y nutrió el carácter multilateral de la institución. Enrique Iglesias proveyó el liderazgo intelectual y la dirección estratégica.

El BID, en mayor grado que los otros BRD, ha mantenido una estrecha relación con el gobierno de los Estados Unidos. La participación de los Estados Unidos en el BID es más alta que en cualquier otra institución financiera internacional: hasta 1994, poseían un tercio del poder de voto. Esta parte fue reducida a un 30 por ciento en ocasión del octavo incremento general de recursos en 1994. Debido a que las enmiendas a los artículos del Convenio Constitutivo del BID requieren el consentimiento de las dos terceras partes de los miembros regionales, los Estados Unidos con una mayoría de tres cuartos mantienen su poder de veto sobre las enmiendas al Convenio. Los Estados Unidos también controlan los plazos de los incrementos de capital.

El BID era, hasta la fundación del Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo (BECD), el único banco regional cuya sede no se había establecido en un país miembro prestatario. Se ha unido a las instituciones de Bretton Woods en la capital de los Estados Unidos, el país con la mayor suscripción de capital.

Orígenes y mandato

La idea de una institución financiera regional es de larga data en América Latina, remontándose hasta el siglo diecinueve. Ganó fuerza a mediados de los años '50 cuando las expectativas de la región con respecto a un extensivo apoyo financiero por parte del Banco Mundial, se vieron frustradas. Los países de América Latina habían provisto casi una mitad del número de miembros originales del Banco Mundial. Pero, a medida que las colonias en otros continentes ganaban su independencia el campo de operaciones del Banco Mundial se expandió. Existía la preocupación de que estos nuevos miembros al encontrarse en niveles anteriores de desarrollo recibirían asistencia financiera en forma prioritaria. Los gobiernos de América Latina argumentaron a favor de la creación de una agencia crediticia que se especializara en los problemas de desarrollo de la región.

En este clima de opinión, se llevó a cabo una conferencia económica especial a fines de 1954 en Quitandinha,¹ Brasil, en la que se pidió el establecimiento de un grupo de expertos provenientes de bancos centrales y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para que hiciera una propuesta específica a la Organización de Estados Americanos (OEA). Este grupo propuso la creación de un fondo de desarrollo para suplementar los esfuerzos de las agencias de préstamos existentes. La idea fue rechazada por el secretario del Tesoro norteamericano, George Humphrey, sobre la base de que los Estados Unidos no disponían de los fondos públicos para financiar un programa de este tipo, que cualquier proyecto en la región podía ser financiado por los recursos existentes, y que, en todo caso, los recursos externos para el financiamiento del desarrollo deberían provenir del sector privado.

Las propuestas de Quitandinha fueron reavivadas cuatro años más tarde, después de que la visita efectuada por el entonces vice-presidente norteamericano Richard Nixon contribuyera a producir un cambio de percepciones y prioridades. La hostilidad que debió enfrentar Nixon durante su tour hizo tomar conciencia a los Estados Unidos del profundo malestar político, social y económico en la región e impulsó un giro en las políticas estadounidenses. La cooperación para el desarrollo fue agregada a su agenda regional por encima de la seguridad militar, un cambio que también modificó la posición estadounidense ante las propuestas de integración regional en América Latina.

El anteproyecto para el Banco recomendaba que debía aportar fondos no sólo para proyectos productivos en el sentido tradicional sino también para los proyectos sociales. Proponía, asimismo, capacitar al banco regional para el financiamiento de proyectos locales. También contemplaba que el Banco debía apoyar el proceso de planeamiento y preparación de proyectos suministrando asistencia técnica para la definición de prioridades, la preparación adecuada de los proyectos, y para informar a los prestatarios sobre los diversos pasos, condiciones y compromisos requeridos (Convenio Constitutivo, Artículo I, sección 2. v). Un rasgo distintivo del BID es su extensa red de representaciones. Cada PMP cuenta con una representación para canalizar la asistencia técnica e intensificar la supervisión de proyectos.

1. El trabajo de base para Quitandinha fue llevado a cabo por un grupo de expertos entre los cuales figuraba Eduardo Frei Montalva (presidente), quien más tarde se convirtió en presidente de Chile y Carlos Lleras Restrepo (*rapporteur*), luego presidente de Colombia.

Además de movilizar recursos y proveer asistencia técnica, el BID tiene un mandato explícito de apoyar los esquemas de integración regional. La participación del Banco en los esfuerzos por mejorar la utilización de recursos en los países miembros prestatarios debe efectuarse "de manera consistente con el objetivo de hacer que sus economías sean más complementarias" (Artículo I, sección 2. iv). "El propósito del Banco será el de contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico de los países miembros, de forma individual y colectiva" (*ibid.*) (el Banco, en tándem con los acuerdos de integración regionales, surgió como resultado de la escuela estructuralista de pensamiento económico prevalente, que acentuaba el impacto de los "cuellos de botella" externos sobre el desarrollo de América Latina).

A pesar de que no se contemplaba ningún tratamiento financiero preferencial para los proyectos de integración regional, existe una relación directa entre el establecimiento del BID y el primer brote de integración regional en América Latina en los años '60. Unos meses después del establecimiento del BID, el Tratado de Montevideo lanzó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Tratado de Managua, al Mercado Común Centroamericano (MCCA). El propósito de las tres instituciones era apoyar la integración como un camino hacia la industrialización en la región. El Banco era considerado como el "banco para la integración". Ha otorgado líneas de crédito a la Corporación de Desarrollo Andino y al Banco Centroamericano para la Integración Económica y ha suministrado asistencia técnica para varios esquemas de integración.

No obstante, los proyectos de integración desarrollados e implementados en más de un PMP, no recibieron trato preferencial alguno en términos de tasas de interés, períodos de amortización o requerimientos de garantías. Podían estar calificados para obtener préstamos concesionales pero la asignación no se basaba exclusivamente en la dimensión de integración de un proyecto. Sólo dos fondos fiduciarios establecidos por PMP, uno por Argentina en 1970 y otro por Venezuela en 1975, daban prioridad a la promoción del desarrollo regional.

La proclamación por parte de los Estados Unidos de la Alianza para el Progreso (que se produjo después del establecimiento del BID) apuntaló y reforzó al Banco definiendo su rol en sus primeros años. La alianza puso un énfasis especial en el financiamiento de proyectos de desarrollo social con la esperanza de reducir las tensiones sociales y de promover la estabilidad política durante el pico de la Guerra Fría. En 1961, el presidente Kennedy asignó 394 millones de dólares (más tarde incrementados a 525 millones de dólares) a un Fondo Fiduciario para el Progreso Social (FFPS) que sería administrado bajo un acuerdo fiduciario por el BID.

Los formuladores de políticas latinoamericanas al hacer campaña para el establecimiento del BID durante los años '50, enfatizaban particularmente la necesidad de contar con un banco regional de desarrollo que apoyara al sector privado en la agricultura y la industria sin garantías gubernamentales. Argumentaban que el sector privado podía ser un activo agente de desarrollo si estuviera disponible el capital. Por otra parte, tenía que lograrse un equilibrio entre los sectores directamente productivos y la infraestructura; de otra forma, el desarrollo de la infraestructura apoyado por el Banco Mundial podía adelantarse a la capacidad productiva para hacer uso de la misma (Dell, 1972).

El Convenio Constitutivo que estableció al BID requiere del mismo "que coopere con los países miembros para orientar sus políticas de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos" (Artículo I, sección 2. a. iv). Este aspecto de su mandato fue interpretado como una responsabilidad para poner en marcha y apoyar instituciones de planeamiento, proveer asistencia en la preparación de proyectos, establecer o fortalecer instituciones capaces de ejecutar esos proyectos, capacitar especialistas y evaluar y mejorar la implementación de proyectos. La mayoría de las oficinas de planeamiento de la región fueron organizadas por una comisión tripartita compuesta por la OEA, el BID y la CEPAL durante los primeros años de la década del '60 como parte del programa de la Alianza para el Progreso. Cuando la alianza fue dejada de lado, la magnitud de esta cooperación tripartita se diluyó, aunque proyectos más reducidos de asistencia técnica conjunta continuaron operando. Más recientemente, el final de la Guerra Fría y el resurgimiento del nacionalismo han promovido una redefinición de las instituciones regionales; quizás reaparezca la cooperación tripartita bajo una nueva fisonomía.

Hasta el momento en que la crisis de pagos regional a mediados de los años '80 socavó los basamentos del Banco, éste había colocado la responsabilidad de la toma de decisiones sobre la formulación de planes, la definición de políticas y el establecimiento de prioridades en los países miembros (C. Morales en Calvo y Tomassini, 1970). El BID era, según lo describiera Sidney Dell, "el sirviente de los gobiernos miembros, no su patrón" (Dell, 1972, p. 233).

Los recursos iniciales del Banco ascendían a algo menos de 1.000 millones de dólares. El primer préstamo fue aprobado en febrero de 1961. El mismo otorgaba 3,9 millones de dólares para el suministro de agua potable y redes cloacales a la ciudad peruana de Arequipa, un proyecto del cual los funcionarios del Banco todavía se sienten orgullosos.

Este era, para resumir, el marco intelectual en el que emergieron el banco latinoamericano y su identidad. El BID tenía encomendado dos tareas básicas: financiar proyectos de inversión y proveer asistencia técnica. El Banco ha reconsiderado este mandato en ocasiones, a la luz de la naturaleza cambiante de los problemas de la región (y de las percepciones de éstos), de las lecciones que resultan de su experiencia operativa y de los cambios en las condiciones económicas globales enfrentados por los prestatarios. Durante el Séptimo Aumento se produjo un importante punto de inflexión cuando la filosofía y las modalidades operativas del Banco fueron severamente cuestionadas debido a repercusiones de la crisis de la deuda.

Ingreso de miembros

Originalmente, sólo los miembros de la Organización de Estados Americanos eran elegibles para el ingreso. El acuerdo que establecía al BID fue firmado por veinte países latinoamericanos (incluyendo a Cuba, que luego no ingresó) y los Estados Unidos. A fines de los años '60 ingresaron tres países caribeños de habla inglesa, recientemente independizados, Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica. En forma subsiguiente, lo hicieron las Bahamas, Surinam y Guyana. Belice ingresó en 1992.

Los Estados Unidos eran el único país no prestatario en el inicio del Banco. Durante la primera década del Banco, los Estados Unidos poseían el 42,05 por ciento del poder de voto (*Informe Anual*, 1970). En 1972, una enmienda a la carta permitió la admisión de Canadá, que en ese entonces no era miembro de la OEA. Chile y Perú se opusieron a esta incorporación debido a la alteración que esto producía en la distribución del poder de voto. A mediados de los años '60 países no regionales fueron invitados a ingresar. Como parte del Cuarto Aumento, se agregó una enmienda en 1976 que permitía la admisión de miembros no regionales "del FMI y de Suiza" (Convenio Constitutivo, Artículo II). En el curso de los dos años siguientes, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, los Países Bajos, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido y Yugoslavia² ingresaron como miembros. Portugal se agregó en 1980. Noruega había solicitado su

2. La nómina de miembros cambió en 1993 cuando Yugoslavia dejó de ser miembro y Croacia y Eslovenia se incorporaron por sucesión (BID, *Informe Anual*, 1993).

ingreso al mismo tiempo que los primeros países europeos a mediados de los años '70; sin embargo, por razones internas, el acceso no pudo concretarse hasta fines de los años '80, momento en el cual Brasil trató de obstruir este ingreso argumentando que el "carácter latinoamericano del Banco" necesitaba ser preservado.

Los nuevos aportes de capital que siguieron a la incorporación de los países no regionales alteraron la distribución del poder de voto. La participación de los PMP cayó de su 67,95 por ciento inicial a un 54,8 por ciento; la proporción de Estados Unidos cayó de un 42,05 por ciento a un 34,5 por ciento (ver Tabla 2.1). Los miembros no regionales poseían un 7,09 por ciento³ y obtuvieron dos sillas en el Directorio. Para acomodar la entrada de los miembros no regionales no prestatarios, se creó la Cuenta de Capital Inter-Regional. La misma operaba bajo los mismos lineamientos aplicados al capital ordinario excepto que los aportes provenían de miembros no prestatarios no regionales. En 1988, se fusionaron ambas cuentas y ahora componen una cuenta única de capital ordinario. En la actualidad, el Banco cuenta con cuarenta y seis miembros.

Tabla 2.1 Evolución del poder de voto

	1980	1994
	% de votos	% de votos
PMP regionales		
Grupo A		
Argentina	11,88	10,75
Brasil	11,88	10,75
México	7,64	6,91
Venezuela	6,37	5,76
Subtotal	37,77	34,17

3. Las enmiendas al Convenio Constitutivo requieren una mayoría de dos tercios de gobernadores representando tres cuartos del total del poder de voto de los países miembros. Sin embargo, se requiere la unanimidad para la aprobación de cualquier enmienda que modifique el derecho a efectuar retiros del Banco, a adquirir stock de capital del Banco y hacer aportes a la ventana de préstamos blandos, el Fondo para Operaciones Especiales.

Tabla 2.1 Continuación

	1980	1994
	% de votos	% de votos
PMPs regionales		
Grupo B		
Chile	3,27	2,95
Colombia	3,27	2,95
Perú	1,60	1,44
Subtotal	8,14	7,34
Grupo C		
Bahamas	0,19	0,21
Barbados	0,15	0,13
Costa Rica	0,49	0,43
Jamaica	0,65	0,57
Trinidad y Tobago	0,49	0,43
Uruguay	1,28	1,15
Subtotal	3,25	2,92
Grupo D		
Belice	-	0,11
Bolivia	0,96	0,86
Rep. Dominicana	0,65	0,57
El Salvador	-	0,43
Ecuador	0,65	0,57
Guatemala	0,65	0,57
Guyana	0,19	0,16
Haití	0,49	0,43
Honduras	0,49	0,43
Nicaragua	0,49	0,43
Panamá	0,49	0,43
Paraguay	0,49	0,43
Suriname	0,11	0,09
Subtotal	5,66	5,51
Total PMPs	54,82	49,94

Tabla 2.1 Continuación

	1980	1994
	% de votos	% de votos
No PMPs regionales		
Estados Unidos	34,55	30,00
Canadá	4,56	4,00
Subtotal	39,11	34,00
Extrarregionales, no PMPs		
Austria	0,06	0,16
Bélgica	0,17	0,33
Croacia	-	0,05
Dinamarca	0,08	0,17
Finlandia	0,06	0,16
Francia	0,66	1,89
Alemania	0,85	1,89
Israel	0,06	0,15
Italia	0,66	1,89
Japón	0,92	5,00
Holanda	0,07	0,34
Noruega	-	0,17
Portugal	0,02	0,05
Eslovenia	-	0,03
España	0,78	1,89
Suecia	0,19	0,32
Suiza	0,10	0,47
Reino Unido	0,83	0,96
Bosnia/Yugoslavia	-	0,03
Subtotal	5,51	15,95
Total	100,00	100,00

Fuente: BID, *Informes Anuales*, varios años.

Luego del acceso de Canadá y de los miembros no prestatarios no regionales a mediados de los años '70, el Directorio quedó integrado por once miembros. En 1978 el Directorio fue reorganizado y se agregó un nuevo grupo de votantes para darles a los países angloparlantes una silla propia. Los miembros no prestatarios estaban representados por cuatro sillas, de las cuales, dos pertenecían a los países no regionales, una al Canadá y la otra a Estados Unidos. Como el voto fraccionado no está permitido, cada grupo debe llegar a un acuerdo para emitir un voto único (ver Tabla 2.2).

Un nuevo cambio en la estructura del capital del Banco fue decidido durante el Octavo Aumento, llevando a más del doble la participación de los miembros no prestatarios no regionales, de un 7,09 por ciento a un 15,95 por ciento. Se agregaron dos nuevas sillas al Directorio, una para Japón, que ha incrementado su participación de un 1,07 por ciento a un 5 por ciento y la otra para Chile (que debe ser compartida con otros PMP). Chile había sido el único de los cinco PMP más grandes que no tenía una silla en el Directorio. Cuando primero se creó el Banco, Chile cedió su silla a cambio de la presidencia del Banco. Cuando Felipe Herrera fue sucedido por Ortiz Mena de México, Chile, que entonces estaba gobernado por la administración de la Unidad Popular de Salvador Allende, descubrió que sus derechos en las organizaciones internacionales estaban disminuidos.

Tabla 2.2 Composición de la tabla de directores ejecutivos

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1970		
Argentina	Argentina	12,42
Perú (A)	Perú	1,70
Subtotal		14,12
Brasil	Brasil	12,42
Ecuador (A)	Ecuador	0,71
Subtotal		13,13
Honduras	Costa Rica	0,55
Nicaragua (A)	El Salvador	0,55
	Guatemala	0,71
	Haití	0,55
	Honduras	0,55

Tabla 2.2 Continuación

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1970		
	Nicaragua	0,55
Subtotal		3,46
México	Barbados	0,19
Panamá (A)	República Dominicana	0,71
	Jamaica	0,71
	México	8,00
	Panamá	0,55
Subtotal		10,16
Paraguay	Bolivia	1,04
Bolivia (A)	Paraguay	0,55
	Uruguay	1,37
Subtotal		2,96
Venezuela	Chile	3,45
Colombia (A)	Colombia	3,44
	Trinidad y Tobago	0,55
	Venezuela	6,66
Subtotal		14,10
Estados Unidos	Estados Unidos	42,05
Estados Unidos (A)	Estados Unidos	
Total		100,00
1980		
Argentina	Argentina	11,88
Chile (A)	Chile	3,27
Subtotal		15,15
Brasil	Brasil	11,88
Ecuador (A)	Ecuador	0,65
Subtotal		12,53
Costa Rica	Costa Rica	0,49
El Salvador (A)	El Salvador	0,49
	Guatemala	0,65
	Haití	0,49

Tabla 2.2 Continuación

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1980		
	Honduras	0,49
	Nicaragua	0,49
Subtotal		3,10
México	México	7,64
República Dominicana (A)	República Dominicana	0,65
Subtotal		8,29
Paraguay	Paraguay	0,49
Bolivia (A)	Bolivia	0,96
	Uruguay	1,28
Subtotal		2,73
Venezuela	Venezuela	6,37
Panamá (A)	Panamá	0,49
Subtotal		6,86
Colombia	Colombia	3,27
Perú (A)	Perú	1,60
Subtotal		4,87
Barbados	Barbados	0,15
Jamaica (A)	Jamaica	0,65
	Guyana	0,19
	Trinidad y Tobago	0,49
	Bahamas	0,19
Subtotal		1,67
Estados Unidos	Estados Unidos	34,55
Estados Unidos (A)	Estados Unidos	34,55
Canadá	Canadá	4,56
Canadá	Canadá	
España	Austria	0,06
Suiza (A)	Francia	0,66
	Israel	0,06
	Japón	0,92
	Portugal	0,06
	España	9,78
	Suiza	0,19

Tabla 2.2 Continuación

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1980		
	Yugoslavia	0,06
Subtotal		2,79
Reino Unido	Alemania	0,85
Países Bajos	Bélgica	0,17
	Dinamarca	0,08
	Finlandia	0,06
	Italia	0,66
	Países Bajos	0,07
	Reino Unido	0,83
	Suecia	0,19
Subtotal		2,91
Total		100,00
País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1994 Sillas regionales		
Argentina	Argentina	10,75
Haití	0,43	
Subtotal		11,18
Brasil	Brasil	10,75
	Suriname	0,09
Subtotal		10,84
Uruguay	Uruguay	1,15
Paraguay	Paraguay	0,43
Bolivia	Bolivia	0,86
Subtotal		2,44
Colombia	Colombia	2,95
Chile	Chile	2,95
Perú	Perú	1,44
	Ecuador	0,57
Subtotal		7,91

Tabla 2.2 Continuación

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1994 Sillas regionales		
México	México	6,91
República Dominicana	0,57	
Subtotal		7,48
Venezuela	Venezuela	5,76
Panamá	0,43	
Subtotal		6,19
Costa Rica	Costa Rica	0,43
El Salvador	El Salvador	0,43
Guatemala	Guatemala	0,57
Honduras	Honduras	0,43
Nicaragua	Nicaragua	0,43
Belice	Belice	0,11
Subtotal		2,40
Bahamas	Bahamas	0,21
Barbados	Barbados	0,13
Guyana	Guyana	0,16
Jamaica	Jamaica	0,57
Trinidad y Tobago	Trinidad y Tobago	0,43
Subtotal		1,50
Estados Unidos	30,00	
Canadá	Canadá	4,00
Total		83,94
1994 Sillas no regionales		
Japón	Japón	5,00
	Reino Unido	0,93
	Portugal	0,05
	Croacia	0,05
	Eslovenia	0,03
Subtotal		6,06
Francia	Francia	1,89
España	España	1,89

Tabla 2.2 Continuación

País del Director Ejecutivo o Suplente	Nominado o elegido por	Porcentaje de votos
1994 Sillas no regionales		
	Suecia	0,33
	Noruega	0,17
	Dinamarca	0,17
	Finlandia	0,16
	Austria	0,16
Subtotal		4,77
Alemania	Alemania	1,89
Italia	Italia	1,89
	Bélgica	0,33
	Países Bajos	0,34
	Suiza	0,47
	Israel	0,16
Subtotal		5,08
Total		15,91

Fuente: BID, *Annual Reports*, varios años.

Nota: Los países están agrupados por sillas. Los países de la primera columna ocupan la dirección de su grupo por rotación. El grupo de Colombia, Chile y Perú tiene dos sillas. Dentro de los grupos, según se muestra, la dirección rota. No se indican los suplentes en esta tabla. Las cifras han sido redondeadas a dos puntos decimales.

Hacia fines de los años '70, cuando los militares argentinos y chilenos desarrollaron lazos de cooperación, Argentina ofreció compartir la silla pero no sobre una base rotativa. De este modo, hasta el Octavo Aumento, Chile sólo tenía un director ejecutivo suplente (ver Tabla 2.3).

La relación entre los miembros regionales y no regionales con respecto a las acciones de capital y al poder de voto se encuentra ahora en un 83 a 16 por ciento (y entre los prestatarios y no prestatarios en un cincuenta-cincuenta). La estructura del ejercicio del gobierno aún permanece fuertemente influenciada por el mayor donante y los cuatro PMP más grandes, que en conjunto poseen los dos tercios del poder de voto.

La participación de Estados Unidos en el Banco, es más alta que la de cualquier otro banco multilateral de desarrollo. También informalmente, los Estados Unidos tienen una fuerte influencia debido no sólo a la locación de la sede sino también al hecho de que el vice-presidente ejecutivo, que es el principal administrador del Banco, siempre ha sido de nacionalidad norteamericana. Como también lo han sido tradicionalmente el gerente financiero y el consejo general. En la actualidad, alrededor de un cuarto de los niveles gerenciales más altos pertenecen a esta nacionalidad. Esta proporción ha disminuido de más de un 40 por ciento a principios de los años '70 (Congreso de los EE.UU., 1974).⁴

Como lo señalara John White antes del ingreso de los países no regionales y de Canadá, el BID ha seguido "un patrón conformado por la interacción de dos juegos de relaciones, las relaciones de los países latinoamericanos entre sí y sus relaciones colectivas e individuales con los Estados Unidos" (White, 1970, p. 140). Este patrón no cambió mucho luego de la incorporación de los países no prestatarios. Los Estados Unidos continuaron siendo el contribuyente único más importante y por esta razón, la más involucrada de todas las instituciones externas en el minucioso filtrado de préstamos y en hacer conocer sus preferencias económicas. Pero el patrón ha experimentado algunas oscilaciones pendulares. A mediados de los años '70, cuando surgieron disputas con respecto a la nacionalización de empresas norteamericanas en Chile y Perú, y el poder de Estados Unidos era percibido como excesivo, estos países, con el apoyo de Argentina, sugirieron que se trasladara la sede del BID de Washington a América Latina (BID, 1972). Dos décadas después la merma de los antagonismos de la Guerra Fría permitió una atmósfera de mayor colaboración, que, unida al hecho de la aceptación generalizada de las economías abiertas basadas en el mercado y las promesas de la Iniciativa para las Américas, ha hecho que la posición de los Estados Unidos como uno de los mayores contribuyentes sea hoy más aceptada por los formuladores de políticas latinoamericanos. La iniciativa era poco más que un conjunto de vagas promesas, pero pulsó una cuerda entusiasta en el corazón y la mente de la mayoría de los líderes y funcionarios latinoamericanos. Las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos son ahora mucho más fluidas de lo que han sido por años. Pero, como un reflejo de la cambiante distribución del poder económico global, la hegemonía de Estados Unidos está siendo cuestionada de manera creciente por los otros países no prestatarios.

4. Existen acuerdos informales adicionales bajo los cuales se reservan posiciones gerenciales de alto nivel para países específicos.

Tabla 2.3 Suscripción al capital y poder de voto al final de BID-8.

Países prestarios regionales	Total de acciones	Monto Total (millones de dólares)	Porcentaje poder de voto
Grupo A			
Argentina	900.154	10.858,95	10,749
Brasil	900.154	10.858,95	10,749
México	578.632	6.980,29	6,910
Venezuela	482.267	5.817,80	5,760
Subtotal	2.861.207	34.515,99	34,168
Grupo B			
Chile	247.074	2.980,56	2,952
Colombia	247.074	2.980,56	2,952
Perú	120.622	1.455,12	1,442
Subtotal	614.770	7.416,24	7,346
Grupo C			
Bahamas	17.398	209,88	0,209
Barbados	10.767	129,89	0,130
Costa Rica	36.121	435,74	0,433
Trinidad y Tobago	36.121	435,74	0,433
Uruguay	96.507	1.164,21	1,154
Subtotal	196.914	2.375,46	2,359
Grupo D			
Belice	9.178	110,72	0,111
Bolivia	72.258	871,68	0,864
Rep. Dominicana	48.220	581,70	0,577
Ecuador	48.220	581,70	0,577
El Salvador	36.121	435,74	0,433
Guatemala	48.220	581,70	0,577
Guyana	13.393	161,57	0,162
Haití	36.121	435,74	0,433
Honduras	36.121	435,74	0,433
Nicaragua	36.121	435,74	0,433
Panamá	36.121	435,74	0,433
Paraguay	36.121	435,74	0,433
Suriname	7.342	88,57	0,089
Subtotal	4.136.448	5.592,08	5,555
Total	4.136.448	49.899,77	49,428

Tabla 2.3 Continuación

Países no prestarios regionales	Total de acciones	Monto total (millones de dólares)	Porcentaje poder de voto
Canadá	334.887	4.039,89	4,000
Estados Unidos	2.512.529	30.309,72	30,000
Total	2.847.416	34.349,61	34,000

Países no regionales	Total de acciones	Monto total (millones de dólares)	Porcentaje poder de voto
Japón	418.642	5.050,26	5,000
Austria	13.212	160,59	0,161
Bélgica	27.438	331,00	0,329
Croacia	4.018	48,47	0,050
Dinamarca	14.157	170,78	0,171
Finlandia	13.312	160,59	0,161
Francia	158.637	1.913,71	1,896
Alemania	158.641	1.913,75	1,896
Israel	13.116	158,34	0,158
Italia	158.637	1.913,71	1,896
Países Bajos	28.207	340,27	0,338
Noruega	14.157	170,78	0,171
Portugal	4.474	53,97	0,055
Eslovenia	2.434	29,36	0,031
España	158.637	1.913,71	1,896
Suecia	27.268	328,95	0,327
Suiza	39.347	474,66	0,471
Reino Unido	89.551	971,72	0,963
Bosnia/Yugoslavia	1.984	23,93	0,027
Subtotal	1.336.979	16.128,59	15,997
Total	8.320.843	100.377,97	99,425

Fuente: BID.

Nota: Del total de acciones 4,3 por ciento es capital pagadero y el restante es exigible.

Procedimientos para la votación

Los recursos provistos por los países miembros para financiar las operaciones del Banco están estructuradas en dos ventanas separadas, la de recursos de capital ordinario y la del Fondo para Operaciones Especiales. Los procedimientos de votación difieren para cada una. El Séptimo Aumento marcó un punto de inflexión con respecto a la aprobación de créditos de la cuenta de capital ordinario. Fue aprobado en 1989 luego de una áspera negociación de tres años que quedó trabada por esos mismos procedimientos de votación. Hasta ese punto, las decisiones tomadas por el Directorio en relación a operaciones de préstamos ordinarios estaban sujetas a una simple aprobación por mayoría, de modo que ningún país tenía poder de veto por sí solo. Todas las decisiones concernientes a préstamos concesionales provenientes del FOE, sin embargo, han requerido una mayoría de dos tercios (Artículo IV, sección 9). De modo que, desde el comienzo, el poder de veto ha estado en manos de los Estados Unidos, así como, teóricamente, en las de diferentes combinaciones de prestatarios. La razón de esta diferencia entre las ventanas blandas y duras es que los Estados Unidos contribuyeron menos de una mitad del capital suscrito del Banco, pero proveyó más de dos tercios de los recursos para el FOE mientras que el tercio restante fue pagado por los países en desarrollo en los Grupos A y B.⁵

Cuando los países no regionales ingresaron al Banco durante el Sexto Aumento en el curso de los años 1976 y 1977, se les requirió (como una forma de cuota de ingreso) que contribuyeran con una proporción de la carga de recursos concesionales que era mayor al poder de voto que se les había otorgado. La contribución de los Estados Unidos al FOE declinó en alrededor de un 40 por ciento, pero el requisito de una mayoría de dos tercios no fue cambiada. La distribución relativa de la carga en el FOE *vis-à-vis* la distribución del voto se evidencia en la Tabla 2.4 que sigue. En el Octavo Aumento a principios de 1994, los fondos para el FOE fueron reunidos principalmente con contribuciones provenientes de miembros no prestatarios no regionales, quienes proveyeron el 80 por ciento de los nuevos fondos.

5. Ver Tabla 2.1 para los agrupamientos de los países miembros. Los Grupos A y B son los miembros prestatarios más desarrollados; el Grupo C comprende a los medianos y el Grupo D a los países menos desarrollados.

Tabla 2.4 Proporción del voto en relación a las contribuciones del FOE

	GRI-6			GRI-8		
	1	2	3	1	2	3
Estados Unidos	34,61	41,27	1,2	30,02	8,22	0,3
No regionales	7,17	25,33	3,5	15,98	80,00	5,0
Canadá	4,38	5,56	1,3	4,00	2,00	0,5
PMP	53,84	27,84	0,5	50,00	10,50	0,2

Fuente: Derivado de Informes anuales del BID.

Clave: 1. Proporción de voto (%); 2. Proporción FOE (%); 3. Relación de proporción FOE/proporción voto.

La organización ha estado afectada por la desconfianza existente entre el Directorio y la administración y entre los receptores y los no prestatarios. Esta visión y estilo de administración produjo una organización con escasa delegación (BID, *Revised Report*, 1989). El Directorio Ejecutivo ha estado activamente involucrado en los temas administrativos diarios y ha escrutado muy de cerca los préstamos previo a la aprobación. Semejante manejo minucioso ha dado como resultado una pesada carga de trabajo que ha desviado el tiempo y los esfuerzos del Directorio de temas fundamentales de políticas. Este rol demasiado activo y abarcador del Directorio ha sido muy criticado por el grupo de tareas de 1993 convocado para evaluar el manejo de la cartera de préstamos (BID, *Managing for Effective Development*, 1993).

El Directorio lleva a cabo consultas activas con el personal y con los países miembros y conduce una intensa revisión oral de cada documento crediticio.⁶ Hasta el momento de la reorganización del Banco, efectuada en 1988, las preguntas deberían dirigirse al departamento operativo. Desde entonces, el proceso de consultas se conduce con el equipo de proyectos. El comité, puede sobre la base de la revisión, pedir cambios en la operación. Esta prerrogativa, sin embargo, raramente ha sido usada. Si un director ejecutivo requiere una aclaración,

6. En este respecto, el procedimiento difiere del empleado por el Banco Mundial en el cual los directores ejecutivos generalmente aceptan el documento crediticio tal cual es presentado por la administración.

por lo general, ésta es buscada fuera de las reuniones formales del Directorio; las propuestas para préstamos no han sido referidas a la administración por razones de diseño.

El BID ha tenido conflictos con respecto a operaciones crediticias, pero por lo general, los mismos han sido resueltos antes de que tuviera lugar la votación formal. En teoría, los PMP al votar en conjunto, podían aprobar una operación sin el consentimiento de los miembros no prestatarios. En la práctica, esto no ha ocurrido. El Directorio ha operado sobre la base del consenso y los préstamos sobre los cuales existe controversia han sido postergados hasta que se logra un acuerdo. Han habido instancias en las cuales las propuestas de préstamos fueron retiradas antes de llegar a la etapa de votación luego de que consultas informales con la administración y miembros del Directorio indicaron que el apoyo necesario no se produciría. En tales casos, los procedimientos de votación del Banco representan más una salvaguarda para el no prestatario grande, que el medio primario mediante el cual se asegura la aceptación de su punto de vista.

Los países miembros prestatarios han demostrado tener auto-control y auto-censura; no hay registro de que ningún préstamo haya sido aprobado dependiendo únicamente de la mayoría latinoamericana. Esto no quiere decir que los préstamos presentados ante el Directorio hayan tenido siempre el consentimiento previo de los Estados Unidos. Los países no prestatarios no siempre han estado totalmente de acuerdo. Así, un préstamo que no se esperaba que fuera aprobado por los Estados Unidos podía no obstante ser presentado ante el Directorio si se podía contar con el apoyo de otros países-miembros no prestatarios para contrabalancear la oposición estadounidense.

Un informe de la Oficina de Contaduría del Gobierno de los Estados Unidos, elevado al Congreso en 1972, señalaba que "con el fin de evitar confrontaciones directas con los miembros de América Latina, los funcionarios estadounidenses deberían trabajar calladamente detrás de la escena para impedir que la administración del BID someta propuestas crediticias al Directorio Ejecutivo para su aprobación, demorando, así, las propuestas por varios meses" (citado por Sovani, 1980, p. 78). Resumiendo, la mayoría latinoamericana nunca fue usada y algunos PMP sienten un resentimiento debido a que la administración evitó la presentación de préstamos que no tuvieran la aprobación previa de Estados Unidos, haciendo que fueran necesarias negociaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Inevitablemente, los Estados Unidos, por ser la principal fuente de fondos, estaba en una posición de hacer prevalecer sus puntos de vista en relación a un

tema específico, aún sin la necesidad de recurrir al poder de veto. Los PMP han estado muy conscientes de la vital importancia de obtener recursos de los Estados Unidos y de la importancia del apoyo estadounidense para la solvencia del Banco; han tendido, por lo tanto, a aceptar las inclinaciones norteamericanas evitando complicar el tema de los porcentajes. Han evitado de manera consistente forzar operaciones a través del Directorio de modo que rara vez, o nunca, se ha producido una confrontación abierta.⁷

No obstante, en el curso de las negociaciones sobre el Séptimo Aumento (1985-1989) los Estados Unidos sostuvieron que el Banco no tenía en cuenta las prioridades y los intereses norteamericanos. Los Estados Unidos estaban dispuestos a apoyar un sustancial incremento de capital si podían obtener un acuerdo sobre una reforma de los Artículos del Convenio Constitutivo para cambiar la estructura de votación y adquirir un veto efectivo sobre las operaciones. De no efectuarse dicha reforma, no estaba dispuesto a apoyar un incremento sustancial de capital. Esta postura se conoció como la estrategia "banco grande-banco chico". La reforma de los artículos fue resistida por los PMP, tanto por razones políticas como prácticas. Uno de los obstáculos era que los congresos recientemente establecidos en las incipientes democracias latinoamericanas, ya no podían gobernar por decreto. Luego de cuatro años de negociaciones que casi llegaron a paralizar al Banco, se llegó a un acuerdo mediante la instauración de un mecanismo de votación paralelo que dejó intacto a los artículos.

El nuevo procedimiento para la aprobación de préstamos otorgó a los miembros no prestatarios mayores salvaguardas en relación a las operaciones crediticias que las que podían derivar de su poder de voto formal. Los miembros adquirieron el derecho de dilatar la aprobación de préstamos si tenían alguna objeción a las propuestas sometidas al Directorio. Un solo director obtenía el derecho a demorar un préstamo por un período inicial de dos meses; luego de ese tiempo dos directores cualesquiera tenían derecho a una demora de cinco meses. Transcurrido ese lapso, tres directores que reunieran el 40 por ciento de los votos podían demorar la propuesta crediticia por otros cinco meses. Luego de una demora de siete meses el presidente podía intervenir para someter nuevamente el préstamo al Directorio. Para obtener el 40 por ciento de los votos el accionista mayoritario, los

7. Por ejemplo, ver Dell, 1972, p. 41, para una discusión sobre los repagos de divisas al FOE en el Tercer Aumento, 1971-1973.

Estados Unidos, necesitaría recibir apoyo de, por lo menos, otras dos sillas de países no prestatarios (en otras palabras, Canadá y una o dos sillas extra-regionales). La implicancia práctica de esto fue un giro global de la influencia a favor de todos los PMnoP. Canadá y los miembros extra-regionales también incrementaron su influencia potencial y quizás aporten un rol equilibrador. En concordancia con el nuevo espíritu de colaboración regional, los periodos de demora fueron acortados durante el Octavo Aumento. Un director puede demorar préstamos de capital ordinario en el Directorio durante un mes y de ahí en más, dos o más directores tienen derecho a sólo dos meses adicionales de demora.

Hasta ahora, los poderes para la demora de préstamos han sido ejercidos sólo una vez de manera controvertida. A principios de 1991, los cuatro directores que representaban a los países integrantes del G-7 acordaron suspender el acuerdo sobre un préstamo de 300 millones de dólares para redes cloacales al Brasil. La cuestión no era la calidad del préstamo sino la preocupación con respecto a los crecientes atrasos sobre la deuda privada del Brasil. La acción no reunió el apoyo de todos los países no prestatarios. Ambas sillas extra-regionales, a pesar de haber votado en favor de la demora, hicieron una declaración manifestando que los países no pertenecientes al G-7 en sus respectivas bases de votantes, estaban en desacuerdo. El préstamo fue liberado algunos meses más tarde cuando Brasil acordó amortizar su deuda de 8.000 millones de dólares por intereses atrasados con los bancos comerciales.

La Corporación Interamericana de Inversiones

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) comenzó sus operaciones en 1989. Aunque está afiliada al BID funciona como una entidad separada con una administración autónoma. El presidente del Directorio es a la vez el presidente del Banco, pero el Banco no es un accionista de la corporación (ver Tabla 2.5).

La CII tiene por misión financiar los proyectos de inversión del sector privado sin garantías gubernamentales. Complementa la prioridad del Banco en relación a las empresas medianas y pequeñas. El monto de las reservas iniciales de capital suscripto de la CII fue de 200 millones de dólares y comenzó con un crédito de 210 millones de dólares proveniente del Banco. Además, la Corporación reúne fondos de los mercados, aunque su capacidad para tomar préstamos ha sido limitada por las ajustadas pautas sobre la capitalización de la deuda fijadas en su convenio.

Tabla 2.5 Estructura del capital de la Corporación Interamericana de Inversión

Miembros	Acciones %
Argentina	11,6
Austria	0,5
Bahamas	0,2
Barbados	0,1
Bolivia	0,9
Brasil	11,6
Chile	3,4
Colombia	3,4
Costa Rica	0,4
República Dominicana	0,6
Ecuador	0,6
El Salvador	0,4
Francia	3,1
Alemania	3,1
Guatemala	0,6
Guyana	0,1
Haití	0,4
Honduras	0,4
Israel	0,2
Italia	3,1
Jamaica	0,6
Japón	3,1
México	7,4
Países Bajos	1,5
Nicaragua	0,4
Panamá	0,4
Paraguay	0,4
Perú	2,1
España	3,1
Suiza	1,5
Trinidad y Tobago	0,4
Uruguay	1,2
Estados Unidos	25,5
Venezuela	6,2
Total	98,5

Fuente: CII, *Informe Anual, 1993*.

Nota: Al 31 de diciembre de 1993.

Las operaciones de la CII se traducen en préstamos, inversiones de capital o garantías. Puede invertir en compañías nuevas o en la expansión, modernización, reestructuración o privatización de las ya existentes. Tiene un límite de 10 millones de dólares por operación. La gran mayoría de los créditos involucran montos de entre los 2 y 6 millones de dólares. La CII ha movilizado recursos de manera directa e indirecta. Para mediados de 1993, la CII aprobó préstamos por un valor de 374 millones de dólares; el costo total de los proyectos financiados ascendió a 1.700 millones de dólares. En otras palabras, por cada dólar invertido por la CII cuatro dólares fueron provistos por otras fuentes. En ese punto, casi todos sus recursos iniciales habían sido comprometidos y los accionistas han estado debatiendo sobre las formas en las cuales pueden fortalecer sus finanzas, incluyendo:

- . un incremento de capital
- . un compromiso por parte del Banco de una porción de su ingreso neto
- . capitalización directa por el Banco como accionista
- . un incremento de la capacidad para tomar préstamos

Las discusiones sobre estos asuntos han prosperado como es debido a la falta de entusiasmo evidenciada por los Estados Unidos con respecto a la Corporación y la poca predisposición por parte de los miembros europeos y latinoamericanos para inyectar capitales nuevos o capacidad crediticia sin la participación de los Estados Unidos.

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE PRÉSTAMOS

El BID ha generado recursos de manera activa para sus PMP desde el comienzo de sus operaciones. Las políticas de préstamos y acceso a recursos son ajustadas de tanto en tanto para equiparar las necesidades en permanente cambio con la disponibilidad de recursos. La distribución de recursos entre países y sectores ha sido negociada en forma paralela a cada aumento. El Octavo Aumento liberó a la administración del Banco del retorno a accionistas cada cuatro años. En esencia esto implicaba mayores responsabilidades para la administración en cuanto a la imposición de una dirección estratégica al programa de préstamos, al diseño apropiado de programas por país y para salvaguardar la cartera de proyectos del Banco.

Las primeras dos secciones de este capítulo analizan las políticas operativas del BID y la estructura de sus recursos y facilidades crediticias. La tercera sección describe el patrón de asignación de créditos entre los países y sugiere los cambios que deberían hacerse en el futuro. La cuarta sección hace un trazado de los cambios en la división sectorial del trabajo entre el BID y el Banco Mundial a través de las distintas décadas. Finalmente, hay una descripción de la renovación institucional que llevó a la introducción de programas crediticios basados en políticas y a la restauración de la presencia del Banco en la región luego del colapso económico de los años '90.

POLÍTICAS OPERATIVAS BÁSICAS

Durante sus primeras tres décadas, el BID se concentró en el otorgamiento de préstamos de proyectos. El acuerdo que establecía al BID lo limitaba a financiar "principalmente" proyectos específicos. Como es bien sabido, los préstamos de políticas han sido menos típicos de los canales multilaterales en comparación con los bilaterales donde componen un alto porcentaje de asistencia. La principal ventaja del enfoque de proyectos (por encima del apoyo general para un programa o planes de balanza de pagos) es que se podía verificar que los fondos estaban siendo usados de manera eficiente y para los propósitos destinados.¹ Sin embargo, el acuerdo también estipula que "el Banco puede otorgar o garantizar préstamos totales a instituciones de desarrollo o a agencias similares de los miembros con el fin de que estos últimos puedan facilitar el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo cuyos requerimientos individuales de financiación no son, en opinión del Banco, lo suficientemente grandes como para justificar la supervisión directa del Banco" (Artículo III, sección 7. a.vi).

De este modo, los préstamos de proyectos en el BID, igual que en el Banco Mundial, han abarcado no sólo la construcción física sino la venta al por mayor de fondos con los así llamados préstamos globales, que involucran una institución intermediaria de financiamiento para el desarrollo (IFD) que a su vez le presta los recursos a solicitantes, individuos o firmas locales. Por lo general los principales receptores han sido pequeñas y medianas empresas. Estos préstamos globales le han permitido al BID apoyar las prioridades del sector privado de los PMP y le han permitido a las empresas pequeñas un fácil acceso al crédito. Alrededor de un tercio de los préstamos otorgados a la agricultura, industria y minería han sido canalizados a través de las IFD.²

El Banco modifica y afina sus políticas operativas a medida que adquiere experiencia y cambian las necesidades de sus PMP. A través de los años, algunas IFD recibieron subsidios excesivos; otras se volvieron insolventes. Los préstamos

1. El Convenio Constitutivo del Banco Mundial preveía que los recursos fueran usados "solamente para los propósitos para los cuales se había otorgado el préstamo" (ver Banco Mundial, 1989).

2. También se han otorgado préstamos globales para un programa de trabajos múltiples que son de naturaleza similar pero físicamente independientes entre sí. Aquí, la agencia ejecutora puede ser una IFD o cualquier otra agencia gubernamental.

globales tradicionales están siendo gradualmente reemplazados por métodos menos dirigistas que incluyen *on-lending* y licitaciones crediticias a través del sistema bancario comercial.³ En 1992 estos préstamos ascendían a sólo el 11 por ciento del programa de créditos (BID, *The Inter-American Development Bank Group*, 1993). Esta participación necesita ser incrementada si es que el Banco espera compensar los fragmentados mercados locales de capitales confrontados por los PMP y extender el acceso al crédito a las empresas pequeñas y medianas.

El Banco se involucró por primera vez con los programas crediticios en los años '70. Desde entonces, su enfoque ha sufrido algunos cambios. A fines de 1979, siguiendo lo pautado por el Quinto Aumento y a un mandato de beneficiar a la población de bajos recursos, el Banco comenzó a financiar programas sectoriales dándole especial prioridad al desarrollo agrícola y rural. Un préstamo de programa sectorial fue usado para financiar actividades relacionadas en un programa de desarrollo. Este préstamo "paraguas" combinaba proyectos, agencias y actividades de una naturaleza más variada que la de los préstamos de proyectos específicos. Podía cubrir, por ejemplo, la provisión de servicios agrícolas, la compra de semillas y de equipo capital, cooperación técnica, asistencia con la comercialización del producto, provisión de escuelas rurales y demás. Su naturaleza de base amplia hacía posible asistir a grupos de población de bajos ingresos que de otra manera fuera del alcance de proyectos específicos o préstamos globales para el sector privado.

A medida que las prioridades de la región cambiaban del desarrollo económico a la supervivencia financiera, estas tempranas operaciones de desarrollo sectorial fueron abandonadas en favor de préstamos de ajuste sectoriales. Durante el Séptimo Aumento, se introdujeron los créditos de ajuste⁴ para proveer a los PMP con apoyo para sus balanzas de pagos y para ayudarlos a reformar políticas sectoriales deformadas que inhibían el crecimiento y reducían el impacto de proyectos. Las operaciones de ajuste en el BID han sido aplicadas sólo a sectores y han excluido los préstamos de ajuste estructural (PAE) más amplios, ofrecidos por el Banco Mundial. El objetivo general de los préstamos de ajuste era mejorar la efi-

3. El BID ha seguido los hallazgos del *World Development Report* (1989), que argumentaba que el crédito dirigido y subsidiado había dañado los sistemas financieros domésticos.

4. Los préstamos de ajuste también son llamados "de desembolso rápido" o "basados en políticas", enfatizando cada término un aspecto diferente.

ciencia y competitividad de las economías que enfrentaban severos desequilibrios internos y externos. Este tipo de préstamo, al ser de "desembolso rápido", inducía reformas de políticas y aligeraba los costos en el corto plazo del ajuste.

Como mecanismo de salvaguarda, los Estados Unidos pidieron que, para los dos primeros años, los préstamos de ajuste se llevaran a cabo en coordinación con el Banco Mundial, que actuaría como custodio del marco global de ajuste. Esta *liaison* permitiría el entrenamiento del personal del BID en tales operaciones. De esta manera, la coordinación y la cooperación con el Banco Mundial se fortalecieron y el personal de los dos bancos trabajó en forma más conjunta. Se desarrollaron misiones conjuntas y participaciones cruzadas y las negociaciones de programas fueron estrechamente coordinadas. Los análisis y modelos han sido regularmente compartidos por el personal de ambas instituciones en cada operación. Una vez que el personal del BID aprendió a efectuar análisis de políticas independientes, el requisito de trabajar bajo el paraguas del Banco Mundial fue suprimido. Desde 1992, el BID ha llevado a cabo operaciones de ajuste en forma independiente y ha demostrado capacidad para liderar las discusiones sobre políticas.⁵

Recursos

El BID ha operado en ciclos de aportación de recursos de cuatro años de duración. El incremento de capital necesario, como así también los lineamientos para el programa de préstamos al que será aplicado, son negociados conjuntamente por el Directorio de Gobernadores, el más alto cuerpo gobernante del Banco. Durante las negociaciones sobre reposición de capital, las políticas y prácticas del Banco son minuciosamente revisadas. El Primer y Segundo Aumento fueron relativamente fáciles y aumentaron el capital exigible sin el correspondiente incremento en la porción pagadera, que, cuando primero se estableció en 1960, representaba el 47 por ciento del total de recursos de capital. El Tercer Aumento produjo el primer incremento tanto en el capital pagadero como exigible; el mismo fue acordado en 1970 (BID, 1970). Desde entonces la proporción del capital pagadero ha declinado continuamente, llegando al 2,5 por ciento en el Octavo Aumento (ver Tabla 3.1).

5. Ver capítulo 4.

Tabla 3.1 Reposiciones: Principales metas e iniciativas de políticas

Reposición	AGC	FOE	Principales iniciativas políticas
III: 1971-1974	2 mil millones	1,5 millones	<ul style="list-style-type: none"> - primer aumento del capital pagadero así como exigible; - préstamos del FOE restringido a los grupos C y D, y cese del respaldo en monedas locales;
IV: 1975-1978	3,9 mil millones	1 millón	<ul style="list-style-type: none"> - contribuciones al FOE a ser hechas en moneda convertibles; - enmienda para incorporar donantes no regionales;
V: 1979-1982	8 mil millones	1,5 millones	<ul style="list-style-type: none"> - introducción del objetivo de bajos millones ingresos; - metas indicativas para el desarrollo urbano y regional; - energía y apoyo al sector externo;
VI: 1983-1986	15 mil millones	703 millones	<ul style="list-style-type: none"> - creación de la facilidad de financiamiento intermedio para los grupos C y D; - retención de metas indicativas de la quinta reposición;
VII: 1990-1993	26,5 mil millones	200 millones	<ul style="list-style-type: none"> - introducción de los préstamos basados en políticas hasta un máximo del 25% del total y programación por país; - introducción del "mecanismo de votación paralela"; - incentivos financieros especiales para proyectos especiales en la matriz;
VIII: 1994	40 mil millones	1.000 millones	<ul style="list-style-type: none"> - introducción del concepto de nivel sostenible de préstamos; - nueva facilidad para los préstamos del sector privado sin garantías gubernamentales; - 40% del total de préstamos y 50% del número de operaciones han de ser destinadas a necesidades sociales,

Tabla 3.1 Continuación

Reposición	AGC	FOE	Principales iniciativas políticas
			equidad y reducción de la pobreza; - introducción de una política de revelación de información y de un panel independiente para investigar alegatos de partes afectadas; - focalizar el manejo ambiental y la sustentabilidad; - reforma de la estructura del capital para permitir una mayor participación de los donantes no regionales; - creación de una silla en el Directorio para Japón.

Fuente: Elaborado por la autora en base a documentos de reposición.

Nota: Montos en dólares estadounidenses.

La espina dorsal de los recursos del Banco está compuesta por su capital ordinario y su ventana blanda, el FOE. Los recursos de capital ordinario consisten principalmente de fondos prestados por mercados de capital (con el respaldo de su capital exigible), capital pagadero por países miembros, retención de ganancias, y por el reintegro de préstamos. Las contribuciones son proporcionales a las acciones, que son negociadas durante los aumentos.⁶ A partir de 1964, estos recursos fueron incrementados por medio de ocho aumentos. De acuerdo con las provisiones del acuerdo, estos recursos deberían ser usados para operaciones reembolsables en la moneda o monedas en las cuales se había efectuado el préstamo.

El FOE depende exclusivamente de contribuciones gubernamentales con excepción de algún ingreso derivado de inversiones líquidas y pago de intereses. De acuerdo con el Artículo IV del convenio, puede otorgar préstamos “bajo términos y condiciones apropiadas para encarar circunstancias especiales que surjan en

6. La evolución de las acciones se presenta en la Tabla 2.1.

países específicos o con respecto a proyectos específicos". Esta facilidad indujo a los PMP a tomar préstamos externos y llevar a cabo proyectos que hasta ese momento habían sido considerados fuera del alcance del financiamiento internacional. También ha tenido una reposición cada cuatro años, aunque no con el mismo paso acelerado de los recursos de capital ordinario, debido a que los donantes estaban experimentando fatiga en los programas de ayuda y porque existía una competencia en la demanda de ayuda por parte de otras regiones del mundo en desarrollo. Durante el Séptimo Aumento en el punto máximo de la crisis de la deuda, los fondos concesionales alcanzaron su punto más bajo (en términos relativos equivalentes a menos del uno por ciento del aumento de capital).

La fatiga en los programas de ayuda, sin embargo, no detuvo las reposiciones a las ventanas blandas de otros BMD; la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial, el Fondo Asiático para el Desarrollo y el Fondo Africano para el Desarrollo continuaron incrementándose. Los donantes argumentaban que la región de América Latina y el Caribe contenía sólo dos de los países más pobres del mundo, Bolivia y Haití. En consecuencia, le asignaron una prioridad más baja de asistencia a esta región. Esta lógica es discutible si uno mira el número de pobres en la región antes que al promedio per cápita de PBN. Ciento ochenta millones de personas, o dos de cada cinco individuos en América Latina, viven hoy en la pobreza. La mitad de éstos sufren una pobreza abyecta, con ingresos demasiado bajos como para adquirir una dieta minimamente adecuada. Algunos de los países más grandes, siendo Brasil el caso más notable, tienen problemas masivos de pobreza, figurando con una distribución muy desigual de ingresos pero con un ingreso per cápita relativamente alto.⁷

Los términos para las contribuciones a la ventana blanda han variado. Inicialmente todas las contribuciones a los recursos del FOE, incluyendo aquéllas de países latinoamericanos, fueron hechas en monedas nacionales; a su vez, estas monedas fueron usadas principalmente en combinación con préstamos FOE otorgados a los países que habían hecho las contribuciones. En conexión con el Segundo Aumento, los cuatro países más desarrollados en el Grupo A (Argentina, Brasil, México y Venezuela) acordaron que una porción de sus contribuciones podía disponerse para cubrir costos locales en otros países prestatarios, además de financiar importaciones bajo proyectos del BID. Chile y Colombia fueron agregados a esta lista durante el Tercer Aumento. El Cuarto Aumento en 1975 marcó un

7. Este punto es retomado en el capítulo 5.

punto de inflexión en cuanto a que se requería que todas las contribuciones al FOE fueran hechas en monedas convertibles.

Los términos para tomar préstamos bajo el FOE habían estipulado, inicialmente, que el servicio de la deuda se haría en moneda local (con el agregado de vencimientos más largos y tasas de interés más bajas). Estos términos fueron endurecidos en relación con el Tercer Aumento de modo que, a partir de 1972, el servicio de los préstamos se efectuaba en la moneda desembolsada antes que en monedas locales. Todos los préstamos FOE aprobados después de 1977 hacen el servicio de la deuda en las monedas desembolsadas.

Durante el Tercer Aumento se llevó a cabo una revisión de los primeros diez años de operaciones. El FOE había otorgado casi una mitad de sus préstamos a países del Grupo A; sólo el 25 por ciento fue distribuido a los países menos desarrollados del Grupo D (Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay) (BID, *Informe Anual*, 1972, pp. 137-139). Un doble criterio, aplicado para evaluar la idoneidad, creó esta distribución; se le otorgó acceso preferencial a países de bajos ingresos pero también lo recibieron proyectos sociales de otros prestatarios. El Tercer Aumento estipulaba nuevos lineamientos para políticas que establecían "un mayor énfasis en el otorgamiento de préstamos blandos a los países relativamente menos desarrollados" en los Grupos C y D. Esto estuvo acompañado por una mayor prioridad para los países más desarrollados en relación a los recursos de capital ordinario ("Propuesta para el aumento de los recursos en el Banco Interamericano de Desarrollo", 1970).

En suma, se introdujeron dos importantes cambios de políticas a principios de los años '70 en conexión con los préstamos concesionales: se le dio prioridad a los países de bajos ingresos y se puso término al reembolso en monedas locales. Se establecieron tasas de interés más bajas y períodos de gracia y amortización más largos, acercando a los términos FOE a los ofrecidos por AID: un período de gracia con un vencimiento de cuarenta años. Las tasas de interés variaron entre un 1 y 4 por ciento, dependiendo del nivel de desarrollo del país y de la naturaleza del proyecto. Los recursos concesionales, que eran equivalentes a la mitad de todos los recursos durante los años '60, se extinguieron drásticamente a través del tiempo a pesar de la admisión de nuevos PMnoP. Para el Cuarto Aumento (1975-1978), ascendían a un cuarto del aumento y entre un 75 a 80 por ciento fue asignado a países del Grupo D. En el Séptimo Aumento en 1989, apenas alcanzaban el 1 por ciento, que fue canalizado únicamente al Grupo D.

El aumento de capital producido por el Octavo Aumento en 1994, reunió una mayor porción de recursos blandos, mil millones de dólares en nuevas contribuciones al FOE dentro del contexto de un incremento de capital de 40 mil millones de dólares, un volumen que le permitió al Banco prestar indefinidamente hasta 7 mil millones de dólares por año sin el apoyo financiero de un incremento de capital adicional. Esto se conoce en los círculos bancarios de desarrollo como un nivel sustentable de préstamos.

En vista de la escasez de recursos concesionales, se creó una tercera ventana en ocasión del Sexto Aumento. La Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI), un mecanismo para subsidios de intereses, fue creado en 1983 con una apropiación de 61 millones de dólares en monedas convertibles de las reservas generales del FOE, con subsiguientes apropiaciones anuales de aproximadamente 15 millones de dólares de la reserva general del Fondo, por un período de veinte años. Esta tercera ventana ha estado disponible sólo para los países de los Grupos C y D, para subsidiar un máximo de cinco puntos de porcentaje sobre préstamos de capital ordinario.

El BID también ha administrado fondos provistos bajo condiciones especiales. El primer fondo fiduciario, el Fondo Fiduciario para el Progreso Social (FFPS), fue creado por los Estados Unidos en 1961 en el contexto de la Alianza para el Progreso. En la actualidad, el FFPS es un fondo en continua disminución. Los reembolsos de viejos préstamos son usados para financiar la cooperación técnica y cada operación requiere la aprobación de los Estados Unidos. Además, bajo los términos establecidos por los Estados Unidos, el Banco hace periódicas transferencias a la Fundación Interamericana. Para propósitos de manejo de dinero en efectivo, si la Fundación Interamericana no hace un uso completo de los fondos a su disposición, el Banco usa los fondos disponibles a través de desembolsos de préstamos FOE, proveyendo de esta manera al FFPS de ingresos adicionales.

Otros países no prestatarios establecieron fondos propios, en algunos casos antes de convertirse en miembros. Los fondos británicos y canadienses proveyeron capitales concesionales atados. Suiza, Noruega y Suecia proveyeron fondos para proyectos pequeños y microempresas para beneficiar a grupos de bajos ingresos. Los gobiernos de Bélgica, Italia y Portugal crearon fondos fiduciarios que son usados para contratar consultores en el país-miembro. En 1988 Japón contribuyó 13.500 millones de yens (aproximadamente 136 millones de dólares) al Fondo Especial de Japón (FEJ) para financiar cooperaciones técnicas no-reembolsables, primariamente para la preparación de proyectos, pequeños proyectos y asistencia de emergencia para desastres naturales. En 1991, Japón depositó 353

millones de yens (aproximadamente 3 millones de dólares) como fondos para estudios de posgrado en la región, relacionados con el desarrollo. En 1993, el gobierno japonés depositó otros 1.500 millones de yens (aproximadamente 15 millones de dólares) al FEJ, y como una nueva forma de cooperación, 1.000 millones de yens (aproximadamente 9 millones de dólares) específicamente para la asistencia técnica relacionada al medio ambiente. En la actualidad, el FEJ es el más generoso de todos los fondos fiduciarios que operan con el BID.

Estos fondos fiduciarios hacen una importante contribución a los recursos disponibles, aumentando los recursos del Banco en aproximadamente 1.200 millones de dólares (BID, Informe Anual, 1992), pero han conducido a las ineficiencias asociadas con la ayuda atada. Aparte de la carga administrativa que representan estos fondos, existe una creciente tendencia hacia los fondos para consultorías, reservados para nacionales de los PMnoP. Después de que el FFPS fuera establecido por los Estados Unidos, todos los fondos posteriores han provenido de PMnoP más pequeños. El número de fondos ha aumentado notablemente desde 1991, a medida que el Banco ganaba estatura a los ojos de los miembros no-prestarios. Los fondos fiduciarios permiten a los PMnoP más pequeños, atender sus prioridades crediticias o temas favoritos, de manera más directa que durante el curso de las negociaciones sobre reposición de recursos en donde la búsqueda de un consenso limita su poder de negociación individual. A pesar de que los fondos fiduciarios pueden contribuir con fondos adicionales al Banco, implican una erosión potencial del multilateralismo. Por lo tanto, sería deseable agilizar y consolidar los diversos fondos fiduciarios reuniéndolos en un mecanismo único para mejorar su eficiencia y transparencia.

Asignaciones por país

El Banco siempre ha trabajado con pautas de asignación para cada agrupamiento de países. Con el fin de guiar el acceso a los recursos así como las contribuciones al Banco, los PMP fueron categorizados en cuatro grupos, conocidos como A, B, C y D (ver Tabla 3.2). Se usaron nueve indicadores como patrones de desarrollo: PBN, PBN per cápita, población, tasa anual de crecimiento demográfico, proporción de la inversión en el PBN, tasa de crecimiento del PBN per cápita, expectativa de vida al nacer, tasa de mortandad infantil y tasa de alfabetismo. Luego de este primer paso, fueron necesarios algunos ajustes y acuerdos políticos para acomodar algunas exigencias en particular (BID, *Impacto*, 1975).

Tabla 3.2 Préstamos por país (promedio anual en porcentaje)

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992		1970-1990		
	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	
A																			
Argentina	84,3	30,0	75,3	40,0	219,7	34,0	283,1	16,5	267,4	43,2	201,4	0,0	176,3	928,1	928,1	36,4	236,2	24,3	
Brasil	100,3	64,7	192,4	43,3	2460,5	37,3	255,9	64,2	270,9	58,3	354,4	35,5	284,4	16,9	734,3	122,5	275,5	50,9	
México	36,9	49,6	110,7	44,0	218,0	3,3	255,3	12,5	254,9	20,7	286,8	7,6	432,0	0,2	600,0	0,0	252,6	18,4	
Venezuela	26,9	31,8	0,0	14,4	0,0	0,0	0,0	0,0	159,4	0,0	131,9	1,8	303,0	0,2	376,6	0,0	107,9	6,4	
Subtotal	248,4	176,1	378,4	141,7	678,2	74,6	794,3	93,2	952,6	122,2	974,5	44,9	1.195,7	17,3	2.639,0	158,9	872,2	99,9	
B																			
Chile	0,0	4,9	40,3	15,7	32,7	15,2	48,6	0,0	380,9	0,0	294,1	0,0	340,9	0,0	202,3	0,0	165,2	4,8	
Colombia	28,1	22,7	45,3	15,2	39,0	91,2	92,5	103,7	320,9	14,2	341,8	2,5	211,9	23,3	367,5	0,0	168,4	36,4	
Perú	0,2	27,4	10,8	17,1	31,7	31,3	113,5	61,6	179,0	19,7	20,2	0,0	0,0	0,0	430,9	0,0	76,1	20,9	
Subtotal	28,3	55,0	96,4	48,0	103,4	137,7	254,6	165,3	880,8	33,9	656,1	2,5	552,8	23,3	1.000,7	0,0	409,7	62,1	
C																			
Bahamas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	36,3	0,0	26,4	0,0	6,7	0,0
Barbados	0,0	1,3	3,0	3,2	0,5	3,0	3,1	5,1	9,8	1,7	9,9	2,4	3,1	0,0	34,9	0,0	6,2	2,2	
Costa Rica	0,7	8,4	18,5	17,4	13,7	43,9	39,1	26,3	31,4	29,9	93,6	0,0	77,5	0,8	65,5	0,0	41,0	16,9	
Jamaica	0,7	6,0	3,8	13,6	4,8	10,6	31,6	15,4	28,5	8,7	32,1	9,1	14,7	14,7	69,5	0,0	20,1	10,4	
Trinidad y Tobago	0,4	7,7	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	2,3	32,2	1,1	145,8	2,0	16,5	2,0	
Uruguay	8,0	4,5	13,8	6,2	15,1	0,0	57,2	0,2	46,8	12,6	80,5	8,2	20,3	0,3	214,8	0,0	46,5	4,3	
Subtotal	9,8	27,9	39,1	43,0	34,1	57,5	132,1	47,2	116,5	53,0	234,3	22,0	184,1	16,9	556,9	2,0	137,1	35,8	

Tabla 3.2 Continuación

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992		1970-1990 Promedio		
	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	
D																			
Bolivia	6,7	11,8	15,5	33,1	15,6	85,1	32,2	14,1	50,2	59,8	71,0	4,3	91,7	53,9	97,5	40,2	44,2	37,6	
Rep. Dominicana	0,0	11,3	12,2	24,8	0,0	31,5	15,4	83,9	101,3	50,9	95,2	0,2	35,6	20,7	0,0	31,9	34,6	31,9	
Ecuador	3,3	27,0	15,4	25,9	35,6	44,7	73,3	72,7	107,3	56,9	187,4	50,8	26,8	49,6	146,9	0,0	69,7	43,7	
El Salvador	0,0	17,2	0,0	28,1	5,0	29,2	5,6	44,9	65,7	12,3	0,0	66,1	13,3	26,3	155,5	42,0	22,3	32,7	
Guatemala	0,0	3,1	8,3	38,9	0,0	34,0	28,3	32,0	45,5	30,5	81,1	19,5	0,0	14,7	0,0	32,5	21,8	25,2	
Guyana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,8	4,2	11,2	13,6	0,0	14,7	7,0	0,0	33,8	0,0	45,5	4,3	12,9	
Haití	0,0	5,7	0,0	21,1	0,0	21,1	0,0	4,7	0,0	16,8	0,0	26,9	0,0	18,8	0,0	6,2	0,0	16,1	
Honduras	0,0	9,2	0,0	21,0	33,2	39,0	3,3	16,9	49,3	18,2	18,4	45,9	17,3	22,0	127,0	51,3	24,7	26,4	
Nicaragua	0,0	9,5	0,0	18,7	1,0	32,3	0,3	36,6	21,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	46,6	88,3	6,2	18,8	
Panamá	0,0	11,6	0,0	25,0	29,3	17,6	29,1	36,1	45,4	7,4	48,8	7,3	0,0	0,0	64,7	0,0	24,7	14,0	
Paraguay	0,0	13,0	0,0	17,4	85,0	13,6	5,9	25,0	25,4	36,4	6,7	4,1	0,0	115,7	140,0	35,9	25,7	32,4	
Suriname	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	
Subtotal	10,0	119,4	51,4	254,0	204,7	369,9	197,6	378,1	525,6	289,2	529,6	233,1	184,7	355,5	778,2	373,8	279,0	291,9	
Regional	0,0	10,5	31,7	10,3	6,0	12,5	24,8	20,7	6,7	8,7	1,4	1,8	117,5	0,0	133,0	0,0	33,9	8,6	
Total	296,5	388,9	597,0	497,0	1.026,4	652,2	1.403,4	704,5	2.482	507,0	2.395,9	304,4	2.234,8	413,0	5.107,8	534,7	1.732,0	498,3	

Fuente: BID, Informe Anual, varios años.

Nota: CO: Capital ordinario

FOE: Fondo de operaciones especiales.

Tabla 3.3 BID: Préstamos por país (promedio en porcentaje)

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992		1970-1990		
	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	
A																			
Argentina	28,4	7,7	12,6	8,0	21,4	5,2	20,2	2,3	10,8	8,5	8,4	0,0	7,9	0,0	18,2	6,8	15,8	4,7	
Brasil	33,8	16,6	32,2	8,7	23,4	5,7	18,2	9,1	10,9	11,5	14,8	11,7	12,7	4,1	14,4	22,9	20,4	10,5	
México	12,4	12,8	18,5	8,9	21,2	0,5	18,2	1,8	10,3	4,1	12,0	2,5	19,3	0,0	11,7	0,0	15,7	4,1	
Venezuela	9,1	8,2	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,0	5,5	0,6	13,6	0,0	7,4	0,0	5,1	1,6	
Subtotal	83,7	45,3	63,6	28,5	66,0	11,4	56,6	13,2	38,4	24,1	40,7	14,8	53,5	4,1	51,7	29,7	57,0	20,9	
B																			
Chile	0,0	1,3	6,7	3,2	3,2	2,3	3,5	0,0	15,3	0,0	12,3	0,0	15,3	0,0	4,0	0,0	7,8	1,0	
Colombia	9,5	5,8	7,6	3,1	3,8	14,0	6,6	14,7	12,9	2,8	14,3	0,8	9,5	5,6	7,2	0,0	9,0	6,2	
Perú	0,1	7,0	1,8	3,4	3,1	4,8	8,1	8,7	7,2	3,9	0,8	0,0	0,0	0,0	8,4	0,0	3,4	3,7	
Subtotal	9,6	14,1	16,1	9,7	10,1	21,1	18,2	23,4	35,4	6,7	27,4	0,8	24,8	5,6	19,6	0,0	20,2	10,9	
C																			
Bahamas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	
Barbados	0,0	0,3	0,5	0,7	0,0	0,5	0,2	0,7	0,4	0,3	0,4	0,8	0,1	0,0	0,7	0,0	0,3	0,4	
Costa Rica	0,2	2,2	3,1	3,5	1,3	6,7	2,8	3,7	1,3	5,9	3,9	0,0	3,5	0,2	1,3	0,0	2,2	3,0	
Jamaica	0,2	1,6	0,3	2,7	0,5	1,6	1,6	2,2	1,1	1,7	1,3	3,0	0,7	3,6	1,4	0,0	1,0	2,2	
Trinidad y Tobago	0,1	2,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	1,4	0,3	2,9	0,4	0,5	0,4	
Uruguay	2,7	1,1	2,3	1,2	1,5	0,0	4,1	0,0	1,9	2,5	3,4	2,7	0,9	0,1	4,2	0,0	2,5	1,0	
Subtotal	3,2	7,2	6,5	8,6	3,3	8,8	9,4	6,6	4,7	10,4	9,8	7,3	8,2	4,2	11,0	0,4	6,8	7,0	

Tabla 3.3 Continuación

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992		1970-1990 Promedio				
	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE	CO	FOE			
D																					
Bolivia	2,2	3,0	2,6	6,7	1,5	13,1	2,3	2,0	2,0	11,8	3,0	1,4	4,1	13,1	1,9	7,5	2,5	7,3	2,5	7,3	
Rep. Dominicana	0,0	2,9	2,0	5,0	0,0	4,8	1,1	11,9	4,1	10,0	4,0	0,1	1,6	5,0	0,0	6,0	1,7	5,7	1,7	5,7	
Ecuador	1,1	6,9	2,6	5,2	3,5	6,9	5,2	10,3	4,3	11,2	7,8	16,7	1,2	12,0	2,9	0,0	3,6	9,2	3,6	9,2	
El Salvador	0,0	4,4	0,0	5,7	0,5	4,5	0,4	6,4	2,6	2,4	0,0	21,7	0,6	6,4	3,0	7,9	0,7	7,4	0,7	7,4	
Guatemala	0,0	0,8	1,4	7,8	0,0	5,2	2,0	4,5	1,8	6,0	3,4	6,4	0,0	3,6	0,0	6,1	1,1	5,0	1,1	5,0	
Guyana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,3	1,6	0,5	0,0	0,6	2,3	0,0	8,2	0,0	8,5	0,2	2,6	0,2	2,6	
Haití	0,0	1,5	0,0	4,2	0,0	3,2	0,0	0,7	0,0	3,3	0,0	8,8	0,0	4,6	0,0	1,2	0,0	3,6	0,0	3,6	
Honduras	0,0	2,4	0,0	4,2	3,2	6,0	0,2	2,4	2,0	3,6	0,8	15,1	0,8	5,3	2,5	9,6	1,1	5,8	1,1	5,8	
Nicaragua	0,0	2,4	0,0	3,8	0,1	4,9	0,0	5,2	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	16,5	0,2	3,3	0,2	3,3	
Panamá	0,0	3,0	0,0	5,0	2,9	2,7	2,1	5,1	1,8	1,5	2,0	2,4	0,0	0,0	1,3	0,0	1,3	2,6	1,3	2,6	
Paraguay	0,0	3,3	0,0	3,5	8,3	2,1	0,4	3,5	1,0	7,2	0,3	1,3	0,0	28,0	2,7	6,7	1,5	7,0	1,5	7,0	
Suriname	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	
Subtotal	3,3	30,6	8,6	51,1	20,0	56,7	14,0	53,6	21,0	57,0	22,2	76,5	8,3	86,2	15,2	70,0	14,0	59,6	14,0	59,6	
Regional	0,0	2,7	5,3	2,1	0,6	1,9	1,8	2,9	0,3	1,7	0,1	0,6	5,3	0,0	2,6	0,0	2,0	1,6	2,0	1,6	
Total ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BID, *Informe Anual*, varios años.

Nota: CO: Capital ordinario

FOE: Fondo de operaciones especiales.

a. Las tablas fueron redondeadas a 100.

En el Séptimo Aumento, el Banco limitó los préstamos a los países del Grupo A (Argentina, México, Brasil y Venezuela) y a los del Grupo B (Chile, Colombia y Perú) a 65 por ciento durante el período 1990-1993 con el fin de asegurar un financiamiento suficiente para los países menos desarrollados. Este acuerdo se mantuvo para el Octavo Aumento. Además, todos los recursos FOE serán asignados durante el período 1994-1997 a los cinco países más pobres del Grupo D (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua) y al Banco de Desarrollo del Caribe para *on-lending* a países aptos que no son miembros del BID (por ejemplo, los microestados del Caribe Este). El programa de préstamos no está sujeto a ninguna asignación individual por país (ver Tabla 3.3).

En contraste con el Banco Mundial con su campo global de operaciones y sus cambiantes prioridades por país, la política de préstamos del BID ha estado involucrada en cada PMP de manera consistente y sostenida. "Desde el comienzo mismo de sus operaciones, el BID ha reconocido que una de sus actividades características debe ser la de mantener una presencia en todos sus países-miembros, excepto cuando un país la rechaza de manera explícita" (C. Morales, en: Calvo y Tomassini, 1970, p. 203). En los países que carecen de proyectos preparados o una implementación efectiva, el banco regional, siguiendo su mandato, puede suministrar asistencia técnica a nuevos proyectos. Los préstamos a los países de los Grupos C y D están apoyados por una mayor asistencia técnica en la preparación de proyectos.

Sin embargo, las presiones políticas a veces militan en contra de esta política. Durante los tres años en que Salvador Allende estuvo en el poder, los préstamos a Chile provenientes de recursos de capital ordinario fueron detenidos debido a presiones por parte de Estados Unidos (Tesoro de Estados Unidos, 1982). Sólo el sector privado recibió fondos. Dos préstamos del FOE fueron aprobados en 1971 para universidades en Santiago y Valdivia. La confrontación con Estados Unidos también impidió el procesamiento de préstamos a Nicaragua durante el régimen sandinista⁸ y a Panamá a fines de los años '80, cuando Estados Unidos trató de derrocar al régimen de Noriega. Ambos países entraron en mora, punto en el cual la política para atrasos era aplicable; en otras palabras, no se tomaron compromisos nuevos (se suspenden los desembolsos cuando la mora excede los treinta días y la evaluación de nuevos proyectos se suspende después de seis meses de mora). Nicaragua pagó los atrasos en 1991 y Panamá en 1992.

8. Algunos miembros no regionales expresaron su preocupación con respecto a la falta de préstamos a Nicaragua (ver Rudengren, 1995).

Es importante notar que hasta el Octavo Aumento, el Director ejecutivo estadounidense tenía que estar presente para que hubiera quórum en la Junta, ejerciendo de este modo un veto implícito. Los países-miembros prestatarios también evitaban la confrontación abierta con países donantes. Los procedimientos de votación del Banco han actuado más como salvaguardas para los PMnoP, que como el medio primario mediante el cual se obtiene la aprobación. Los nuevos procedimientos de toma de decisiones han hecho más transparentes las salvaguardas pero, en la mayoría de los casos, los PMP todavía prefieren no forzar un voto. Costa Rica, por ejemplo, ante un conflicto sobre tierras reclamadas por ciudadanos estadounidenses, prefirió posponer la presentación de una propuesta al Directorio para evitar la confrontación y al mecanismo formal de postergación.

El fin de la Guerra Fría ha empujado al tema del gobierno democrático hacia la cima de las preocupaciones internacionales. Luego de la caída del presidente Aristide en Haití, el Banco interrumpió toda futura programación por país. Cuando el presidente Fujimori del Perú suspendió el gobierno constitucional en abril de 1992, el BID bloqueó los nuevos préstamos al país y congeló la firma de los préstamos ya aprobados por el Directorio. El bloqueo fue levantado en setiembre cuando se anunciaron las elecciones. En forma subsiguiente, el Banco lideró un paquete internacional de rescate para el Perú.

El grado del compromiso de las políticas del Banco en todos los países puede apreciarse en Tablas 3.2 y 3.3, las que reflejan la distribución por país del programa de préstamos. Como puede verse, alrededor del 50 por ciento del programa ha sido absorbido por los países más desarrollados del Grupo A mientras que un 20 por ciento ha ido a los países menos desarrollados en el Grupo D. El Grupo D captura por encima del 50 por ciento de los fondos de la ventana blanda. La distribución entre los grupos de países es bastante pareja, con pocas excepciones. Venezuela está por debajo de la media en el Grupo A, habiendo suspendido su toma de préstamos durante la bonanza petrolera en los años '70. Perú, en el Grupo B, cayó por debajo de la media hacia fines de la década del '80 debido a la suspensión de sus servicios de la deuda y se le aplicó la política de atrasos.⁹ Dentro de este grupo, Colombia ha sido un receptor activo tanto de recursos blandos como duros. Lo mismo se aplica a Costa Rica, que sobrepasó a Uruguay, en el Grupo C. En el Grupo D, los principales receptores globales son Bolivia y Ecuador,

9. Ver capítulo 5 para la política por atrasos.

que junto con Honduras han sido los mayores receptores de crédito blando. Es de destacar que el BID continuó otorgándole préstamos a El Salvador durante los años de la guerra en la década del '80.

A los países pequeños, con el fin de incrementar su acceso a recursos, se les otorga un mayor porcentaje de financiamiento de divisas para costos de proyectos además de su asignación de fondos. Esta distribución de fondos locales y extranjeros es conocida como la matriz. La misma fue fijada siguiendo un continuo para los diferentes grupos de países durante el Séptimo y Octavo Aumento. La porción del total de costos financiado por préstamos del Banco es ahora del 50 por ciento para los países del Grupo A, 60 por ciento para los del Grupo B, 70 por ciento para los del Grupo C y 80 por ciento para los países del Grupo D. Con el fin de cumplir con la política fijada durante el Quinto Aumento que estipulaba que, por lo menos el 50 por ciento de los beneficios netos de los proyectos debían ser dirigidos hacia beneficiarios de bajos ingresos, se permitió un adicional de diez puntos de porcentaje de financiamiento de divisas como un incentivo financiero. El incentivo ha sido mantenido para el objetivo de reducción de la pobreza establecido en el Octavo Aumento. Este incentivo está disponible para proyectos o programas que beneficien a los sectores más pobres.

El Banco no tiene una política de "graduación". Dado que posiblemente no puedan sostenerse los niveles presentes de flujo de capitales, una graduación podría hacer que hubiera más fondos disponibles para los prestatarios restantes. Sin embargo, una política de graduación necesitaría estar acompañada por un análisis de riesgo-país para poder diseñar programas de préstamos que se correspondan con las fluctuantes condiciones en los mercados internacionales y con el perfil cambiante de la deuda del país. A pesar de que las capacidades de absorción aún varían ampliamente, los ciclos rápidos de exceso de préstamos y de escasez de préstamos de mercados de capitales pueden revertir aceleradamente los perfiles de la deuda de los PMP. La liberalización financiera de la mayoría de los PMP también ha hecho que su desempeño sea más sensible a los cambios en las políticas de tasas de interés de los países del G-7. El nuevo contexto en el que operan el Banco y sus PMP, requiere que los perfiles de las deudas sean monitoreados muy de cerca. El movimiento hacia un nivel sostenible de operaciones prestatarias también requeriría alejarse de las asignaciones prefijadas.

Tabla 3.4 Préstamos Sectoriales (promedio anual en millones de dólares estadounidenses)

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992	
	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM
Agricultura	459	192	747	833	1.023	1.496	1.990	1.900	1.768	2.006	1.619	2.135	1.291	2.244	631	1.311
Industria	255	302	455	320	1.070	753	613	1.023	1.848	1.415	1.198	811	457	575	297	200
Turismo	26	22	36	0	82	42	4	53	155	0	203	0	124	0	0	0
Energía	484	643	904	422	1.402	1.066	1.936	2.190	2.664	737	2.208	2.394	1.962	1.001	411	299
Transporte	458	825	633	751	587	980	1.090	1.582	741	1.451	1.036	1.874	1.248	816	1.472	678
Subtotal	1.682	1.984	2.775	2.326	4.164	4.337	5.633	6.748	7.176	5.609	6.264	7.214	5.082	4.636	2.811	2.488
Sanidad	142	160	266	231	507	281	680	896	781	622	1.085	451	1.019	1.369	969	852
Educación	110	46	181	107	259	110	252	270	475	116	380	307	238	148	424	1.381
Desarrollo																
Urbano	81	0	62	43	73	105	53	407	526	360	471	776	537	1.714	194	594
Ecología	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	622	498
Social Global	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	167
Subtotal	333	206	509	381	839	496	985	1.573	1.782	1.098	1.936	1.534	1.794	3.231	2.302	3.492
Financiamiento																
de expor.	52	60	48	0	121	0	174	37	201	786	224	297	223	30	0	0
Preinversión	36	0	48	0	83	0	57	0	151	0	80	0	31	0	30	0
Otros	0	61	0	98	0	349	99	362	46	941	21	2.327	1.051	480	51	0
Políticas	0	0	0	0	0	0	0	50	0	252	0	3.423	0	4.490	6.195	4.915
Subtotal	88	121	96	98	204	349	330	449	398	1.979	325	6.047	1.305	5.000	6.276	4.915
Total	2.103	2.311	3.380	2.805	5.207	5.182	6.6948	8.770	9.356	8.686	8.525	14.795	8.181	12.867	11.389	10.895

Fuente: BID, *Informes Anuales*, Banco Mundial, *Statment of Loans*.

Nota: Los datos del Banco Mundial se refieren sólo a los países miembros del BID. Las magnitudes son mayores que las que aparecen en el Cuadro &.2 porque se incluyen los llamados préstamos "híbridos" o préstamos de política e inversión.

Tabla 3.5 Préstamos Sectoriales (promedio anual en %)

Grupo	1970-1972		1973-1975		1976-1978		1979-1981		1982-1984		1985-1987		1988-1990		1991-1992	
	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM
Agricultura	21,8	8,3	22,2	29,7	19,6	28,9	29,1	21,7	18,7	23,1	18,0	14,4	15,8	17,4	5,5	12,0
Industria	12,2	13,1	13,5	11,4	20,5	14,5	9,0	11,7	19,5	16,3	14,2	5,5	5,6	4,5	2,6	1,8
Turismo	1,2	1,0	1,1	0,0	1,6	0,8	0,1	0,6	1,3	0,0	2,4	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0
Energía	23,0	27,8	26,8	15,0	26,9	20,6	28,3	25,0	28,2	8,5	26,2	16,2	24,0	7,8	3,6	2,7
Transporte	21,8	35,7	18,8	26,8	11,3	18,9	15,9	18,0	7,8	16,7	12,3	12,7	15,3	6,3	12,9	6,2
Subtotal	80,0	85,9	82,4	82,9	79,9	83,7	82,4	77,0	75,8	64,6	73,1	48,8	62,2	36,0	24,6	22,7
Sanidad	6,7	6,9	7,9	8,2	9,7	5,4	8,5	10,2	8,3	7,2	12,9	3,0	12,5	10,6	8,5	7,8
Educación	5,2	2,0	5,4	3,8	5,0	2,1	3,7	3,1	5,0	1,3	4,5	2,1	2,9	1,2	3,7	12,7
Desarrollo																
Urbano	3,8	0,0	1,5	1,5	1,4	2,0	0,8	4,6	6,6	4,1	5,6	5,2	6,6	13,3	1,7	5,5
Ecología	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6
Social Global	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5
Subtotal	15,7	8,9	14,8	13,5	16,1	9,5	13,0	17,9	19,9	12,6	23,0	10,3	22,0	25,1	20,2	32,1
Financiamiento																
de expor.	2,5	2,6	1,4	0,0	2,3	0,0	2,5	0,4	2,1	9,0	2,7	2,0	2,7	0,2	0,0	0,0
Preinversión	1,7	0,0	1,4	0,0	1,6	0,0	0,8	0,0	1,6	0,0	0,9	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0
Otros	0,0	2,6	0,0	3,5	0,0	6,7	1,4	4,1	0,5	10,8	0,2	15,7	12,8	3,7	0,4	0,0
Políticas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	23,1	0,0	34,9	54,4	45,1
Subtotal	4,2	5,2	2,8	3,5	3,9	6,7	4,7	5,1	4,2	22,7	3,8	40,8	15,9	38,8	55,1	45,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BID, *Informes Anuales*, Banco Mundial, *Statment of Loans*.

Nota: Los datos del Banco Mundial se refieren sólo a los países miembros del BID. Las magnitudes son mayores que las que aparecen en el Cuadro & 2 porque se incluyen los llamados préstamos "híbridos" o préstamos de política e inversión.

Distribución sectorial

En su primera década, el BID se concentró mayormente en otorgar préstamos a sectores directamente productivos; agricultura, industria y minería absorbieron más del 40 por ciento de los préstamos. El rubro infraestructura (energía eléctrica, transporte y comunicaciones) venía segundo con otro 30 por ciento. Los proyectos de desarrollo social que involucraban los sistemas de agua potable y redes cloacales, desarrollo urbano y vivienda, y educación daban cuenta de casi el 25 por ciento del total. Sin embargo, la dimensión social del programa de préstamos del BID ha sido, y es, más importante que lo que refleja su proporción de recursos. De manera típica, estos proyectos son pequeños en términos de recursos. El BID fue la fuente de casi dos tercios de todas las inversiones externas en agua potable durante las décadas del '60 y '70. El Banco Mundial ingresó a este sector en los años '80, pero el BID mantuvo su liderazgo (ver Tablas 3.4 y 3.5). Esta distribución de fondos original del BID representó un marcado contraste con el patrón seguido por el programa de préstamos del Banco Mundial hasta entonces. De hecho, el 90 por ciento de los préstamos del Banco Mundial a América Latina en ese entonces eran para energía eléctrica y transporte (Dell, 1972).

Son varias las razones que explican las diferencias entre las distribuciones sectoriales del Banco Mundial y los préstamos del BID. En primer lugar, una gran parte de los préstamos del BID eran otorgados primero a empresas privadas, ya sea directa o indirectamente a través de las IFD. Esto era posible para el BID porque, de acuerdo con los términos de su Convenio Constitutivo, no necesita garantías gubernamentales. Está autorizado para aceptar garantías de bancos privados o de IFD.

Como banco regional con una red extensa de representaciones, el BID adquirió un alto grado de familiaridad con la comunidad de negocios local y con las condiciones del mercado. Así, estaba mejor equipado para manejar los requerimientos financieros pequeños de agentes privados. Inicialmente, emergió una división *de facto* del trabajo por la cual el Banco Mundial se concentraba en los préstamos a gran escala, tales como los requeridos para proyectos de infraestructura. Los mismos ofrecían, especialmente los de energía, una conveniente manera de transferir recursos externos. A principios de los años '60, los Estados Unidos eran otro proveedor clave de asistencia para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

En cada aumento el BID ha recibido el mandato de observar las asignaciones a sectores. Sin embargo, el Banco Mundial no trabaja bajo tales pautas, y para fines de los años '60, esta división del trabajo se había erosionado. El Banco

Mundial entró en proyectos productivos y sociales y el BID se inició en el financiamiento de proyectos a gran escala en infraestructura. La diferenciación entre el BID y el Banco Mundial disminuyó aún más durante la década del '70 hasta la crisis de la deuda. Ambos bancos se involucraron fuertemente en los rubros suministro de energía y transporte con aproximadamente una mitad de sus préstamos, aunque el BID se inclinaba más hacia los recursos energéticos, y el Banco Mundial hacia el transporte. El Banco Mundial continuó siendo la más importante fuente externa de fondos para el sector, a pesar de que los aportes de recursos se redujeron a la mitad para fines de los años '80.

Para el Quinto Aumento en 1979, los recursos energéticos habían sido identificados como el principal "cuello de botella" del desarrollo (BID, *Informe Anual*, 1979, p. 10). El apoyo a los recursos energéticos, que había representado alrededor del 14 por ciento del total de préstamos otorgados en los años '60, se elevó a un 25 por ciento en los años '70 y '80. Los flujos de fondos del BID hacia los proyectos energéticos han sobrepasado consistentemente a los del Banco Mundial. Alcanzaron su punto máximo durante el período del Sexto Aumento (1982-1986) y declinaron en términos absolutos de ahí en más.

El BID era la mayor fuente externa de crédito rural en América Latina. En los primeros veinte años, alrededor de un cuarto de todos los préstamos estaba dirigido a proyectos agropecuarios específicos. Si se toman en cuenta, además, los proyectos de infraestructura en áreas rurales (vivienda, suministro de agua, caminos y energía) así como asistencia técnica, los recursos asignados al desarrollo rural suman más de un tercio. Las pautas para el Quinto Aumento redactadas en 1979 establecían que del 30 al 35 por ciento de los préstamos deberían destinarse al sector rural durante 1979-1982, en primer lugar para mejorar los servicios sociales y para estimular la producción, un objetivo que el Banco alcanzó.

El Banco Mundial se puso a la par del BID a mediados de los años '70 cuando sus préstamos al sector agropecuario aumentaron cuatro veces y representaban un tercio de su programa de préstamos para la región. Esta proporción declinó en los años '80 cuando ambos bancos tenían partes iguales de agricultura en sus carteras de proyectos. Para fines de la década, los flujos absolutos del Banco Mundial eran casi el doble que los del BID y agricultura representaba un poco más del 15 por ciento del programa de préstamos de ambos bancos para la región.

A partir del Quinto Aumento, el Banco ha tenido otra meta: el 50 por ciento del programa de préstamos debería beneficiar a grupos de bajos ingresos. Ningún otro banco multilateral de desarrollo tiene una meta tan cuantitativa. Este requeri-

miento fue fuertemente impulsado por la administración Carter.¹⁰ El mismo se refería a los beneficios derivados de todo tipo de préstamos antes que a proyectos de desarrollo social *per se*, de modo que éstos no necesariamente fueron objeto de atención especial.

Con el giro del BID hacia el rubro infraestructura en la década del '70, el otorgamiento de préstamos a sectores sociales sufrió, disminuyendo a un 15 por ciento -descendiendo del casi 25 por ciento del total de préstamos en los años '60. No obstante ello, hasta el fin de la década del '70, el BID siguió siendo, en términos absolutos, la mayor fuente de recursos externos para proyectos de desarrollo social. Las posiciones fueron entonces revertidas, cuando el aporte de fondos del Banco Mundial a sectores sociales reflejó su activismo en favor de las "necesidades humanas básicas". Las transferencias aumentaron tres veces en el período 1979-1981 y sobrepasaron a aquéllas provenientes del BID por primera vez.

En el subsiguiente período de seis años, el BID recuperó su ascendiente a medida que los préstamos a los sectores sociales se duplicaban a lo largo de toda la crisis de la deuda. Mientras tanto, aunque los préstamos al sector social provenientes del Banco Mundial no cayeron de manera significativa en términos absolutos, los mismos representaban una porción mucho más reducida (del 18 por ciento en 1979-1981 al 10 por ciento en 1985-1987) de su incrementado compromiso en la región, gran parte del cual estaba concentrado en préstamos de ajuste.

Las transferencias del Banco Mundial a la región crecieron en un 70 por ciento en 1985-1987, estos fondos eran canalizados principalmente a través de préstamos basados en políticas que reflejaban prioridades del Plan Baker para el alivio de la deuda. Los préstamos basados en políticas absorbieron un cuarto de las transferencias del Banco Mundial a la región. Pero para fines de los años '80 la aportación de fondos a los sectores sociales había ganado terreno y representaba un cuarto del total de préstamos del Banco Mundial -casi el doble de la cantidad de fondos provistos por el BID. Dentro del programa de préstamos para el sector social, el BID ha provisto más recursos para sanidad, salud y educación. En contraste, el Banco Mundial se concentró sobre el desarrollo urbano comenzando de cero a principios de los años '70 hasta llegar a duplicar el total de fondos aportados por el BID en las siguientes dos décadas.

10. Fred Bergsten, entonces subsecretario en el Tesoro de Estados Unidos, presionó vigorosamente en favor de un objetivo de bajos ingresos y un tope para los préstamos de los países del Grupo A.

Colapso económico regional

Cuando el Banco primero abrió sus puertas, su estilo operativo estaba en gran medida influenciado por una percepción de los principales problemas de sus países-miembros prestatarios: la necesidad de transferencias de recursos aunada a una preparación y ejecución de proyectos pobres. Durante sus primeros quince años el BID estaba en la primera línea de la cooperación financiera innovativa. No sólo experimentaba en áreas que consideraba prioritarias, sino que también, bajo su Convenio Constitutivo, en contraste con el Banco Mundial, podía prestar directamente al sector privado sin garantías gubernamentales.

La bonanza financiera, impulsada por el reciclaje de los recursos del excedente petrolero, desplazó al BID como uno de los principales proveedores de capitales a la región. Bancos privados que apenas habían contribuido con el 2 por ciento de flujos netos a los PMP del BID a principios de los años '60, contribuyeron más del 50 por ciento del total de flujos para fines de los años '70. El Banco reaccionó concentrándose en megaproyectos. El flujo de fondos hacia proyectos sociales, que componía casi el 25 por ciento del total de préstamos en la década del '60, cayó a un 15 por ciento en los años '70. Debería destacarse que este cambio fue acompañado por una declinación en los préstamos concesionales, que habían comenzado integrando la mitad del programa de préstamos y terminaron en un cuarto del programa para fines de la década de los '70.

El acceso a los mercados de capitales internacionales era tentadoramente fácil para el sector privado; tomar préstamos del capital ordinario del BID era menos atractivo que tomarlos de mercados de capitales privados o solicitar créditos de proveedores y era un proceso menos engorroso. Se estimó que tomaba un promedio de cuatro años para que una propuesta presentada al BID culminara en un desembolso real. Esta falla se reflejó en el apoyo declinante del BID al sector privado y particularmente a la industria. De este modo, al Banco le resultó difícil alcanzar uno de los objetivos básicos para el que había sido creado. Además, los lineamientos del Quinto Aumento (1979) y del Sexto Aumento (1982) habían establecido un tope para el otorgamiento de préstamos a los países del Grupo A, precisamente debido a su acceso a los mercados de capitales privados.¹¹

11. El informe del Tesoro de Estados Unidos de 1982 sobre los BMD recomendaba que los países como éstos fueran considerados como candidatos para "graduación", en otras palabras, serían no-idóneos para futuros préstamos (Tesoro de EE.UU., *U.S. Participation*, 1982).

El Banco, durante su primera década, había ocupado un lugar de avanzada en relación a los programas de préstamos y al pensamiento económico; sin embargo, la disponibilidad de fuentes financieras competitivas a lo largo de la década del '70, socavó la importancia del Banco para los países de mayor credibilidad. El acceso a flujos de capital privado coincidió con un cuestionamiento en toda la región con respecto a las ideas fundadoras del Banco; la sustitución de importaciones ortodoxa y la intervención gubernamental así como la integración regional eran vistas con creciente escepticismo. La fácil obtención de préstamos en los mercados de capitales internacionales aliviaron la presión para salvar la tasa de cambio a través de la sustitución de importaciones. La mayoría de los planes de cooperación regional que habían sido lanzados durante la década anterior enfrentaban profundas crisis institucionales.

El Banco también se vio afectado por esta inercia. El BID no disponía de los recursos analíticos o políticos para anticipar los cambios en las políticas monetarias estadounidenses. Había emitido algunas tímidas advertencias con respecto al reciclaje de petrodólares en el sentido de que podía convertirse en una bendición de doble filo. En un discurso de 1979, el presidente Antonio Ortiz Mena advirtió que la acumulación de la deuda se había vuelto explosiva: mientras que el servicio anual de la deuda había absorbido el 14 por ciento de los ingresos por exportaciones hasta 1976, para 1978 había saltado a un 25 por ciento.¹² En su discurso pronunciado ante la reunión anual de gobernadores de 1979 en Kingston, Jamaica, llamó la atención sobre la incertidumbre provocada por el masivo financiamiento a corto plazo de los déficits de balanza de pagos. Ni los gobiernos ni los bancos privados hicieron caso de las señales y el Banco no estaba autorizado para actuar.

Cuando la crisis de la deuda finalmente estalló, el Banco no estaba preparado para manejar el más largo y severo revés sufrido por la región. Los desembolsos aumentaron durante la segunda mitad de 1982 y en 1983, antes de declinar de manera pronunciada de 1984 a 1987.¹³ Las prolongadas demoras en el desembolso de préstamos (un viejo problema) se agudizaron penosamente en este tiempo. El análisis del BID efectuado por Dell en los años '60 ya había atribuido parte de la demora de los desembolsos a los retrasos normales inherentes a un proyecto; pero una parte sustancial se debía también al elaborado sistema de chequeos y controles usados para reducir riesgos (Dell, 1972, p. 245).

12. Ver Antonio Ortiz Mena (1979).

13. Ver Griffith-Jones et al. (1994) y los estudios de país en este volumen.

Los nuevos problemas surgen del endeudamiento, recortes presupuestarios, falta de fondos de mantenimiento y demás temas de los PMP, que a su vez generan demoras. Las medidas del así llamado "enfoque flexible" fueron introducidas en 1983-1984 para mantener la implementación de proyectos y desembolsos cuando éstos estaban restringidos como consecuencia de incrementos en los costos o falta de fondos *pari passu*.¹⁴ Se le permitió al Banco aumentar su participación en los costos de proyectos, incluyendo el financiamiento de costos locales; para reducir el tamaño físico de los proyectos y acelerar, de este modo, los desembolsos y para introducir préstamos de inversión para cubrir el mantenimiento como así también nuevos proyectos. Estas medidas, sin embargo, sólo aceleraron los desembolsos, de manera parcial y por un tiempo limitado, como lo demuestran los tres estudios de país en el capítulo 4. Para 1988 se había acumulado un retraso en los desembolsos de 10 mil millones de dólares.

Lo peor de todo era que el Banco estaba tironeado por la lucha entre la administración Reagan y los PMP más grandes del Grupo A, que estaban fuertemente endeudados. Los Estados Unidos y los cuatro países del Grupo A juntos, poseían casi dos tercios del poder de voto. Los países pequeños fueron dejados de lado en este debate.¹⁵

La deuda de la región con instituciones financieras internacionales (el FMI, Banco Mundial y el BID) creció de un 6,4 por ciento de su deuda total en 1980 a un 15,6 por ciento en 1988 y tres puntos de porcentaje en 1990. De esta manera, su proporción del total de la deuda se triplicó en una década. Honduras, Panamá y Perú estaban en situación de mora con el FMI, el Banco Mundial y el BID; Nicaragua estaba en mora con el BID y el Banco Mundial. Guyana fue declarada no elegible por el FMI en 1985, Perú en 1986 y Panamá en 1989.¹⁶

Para 1987 los flujos multilaterales totales netos provenientes del BID, Banco Mundial y el FMI hacia la región eran cifras negativas. Con respecto al BID, parte del problema era la naturaleza de los préstamos para proyectos y el agotamiento de los fondos *pari passu* causado por la emergencia fiscal. Esta situación se vio

14. Los recursos *pari passu*, o de contrapartida, son los fondos que los prestatarios deben comprometer para cada proyecto.

15. Los países del Grupo A también tienen un dilema de doble personalidad en el hecho de que también son contribuyentes al FOE.

16. Ver Arturo O'Connell (1989).

agravada por la demora sin precedentes en el acuerdo sobre aumento de las reservas del Banco, que debía concretarse en 1987.

El Séptimo Aumento era necesario para convertir al BID en un activo proveedor de fondos, para lo cual se necesitaban desembolsos de préstamos sustancialmente más altos; esto a su vez requería desvincular los préstamos de la ejecución de proyectos. Una parte inherente del problema era lograr desembolsos más rápidos a la vez que controles más rigurosos del programa de préstamos. Esto generó controversias con respecto a un número de temas, principalmente entre los Estados Unidos y los cuatro países del Grupo A, fuertemente endeudados. Los Estados Unidos no confiaban en ningún banco que estuviera dominado por prestatarios para llevar a cabo la condicionalidad de los préstamos de políticas. Exigieron una alteración del poder de voto para la aprobación de préstamos, y como precaución adicional, también requirieron que el BID trabajara bajo la protección del programa del Banco Mundial. Otros requerimientos, tales como, una programación por país más estricta para guiar los préstamos y temas referentes a personal, fueron fácilmente acomodados.

Enrique Iglesias fue elegido presidente en 1988 con el objetivo de corto plazo de adelantar las negociaciones y la misión a largo plazo de trazar un curso futuro para el Banco. El nuevo presidente puso inmediatamente en marcha un proceso de revisión interna para preparar el terreno para un "nuevo Banco de Desarrollo Interamericano". También convocó una comisión de revisión de alto nivel para asistir en la planificación del rumbo futuro del Banco. La comisión, presidida por John Petty, dio su informe a fines de 1988. El mismo apoyaba la ya aceptada visión de que se necesitaban préstamos basados en políticas para superar las rigideces del enfoque de proyectos y restaurar rápidamente los flujos. Para el programa global, el informe recomendaba continuar con el primer enfoque sobre el sector público y la inversión de capitales en lo social e incrementar los préstamos al sector privado y a las finanzas de exportación. Sugería también, una preocupación más amplia con respecto a la protección ambiental mediante su inclusión en cada proyecto en la etapa de diseño. Se subrayó la importancia de un aumento de la cooperación técnica para apuntalar la función del Banco como impulsador de desarrollo. El informe sugería llevar a más del doble la tasa de gastos en esta área para una meta de por lo menos 5 por ciento de los préstamos desembolsados. La comisión consideró que era oportuna una re-evaluación de las proporciones de votos para aumentar los recursos disponibles para el Banco, aunque no recomendaba recortar necesariamente sobre el 53,76 por ciento de la cuota de votos de los prestatarios. Para intensificar aún más el carácter multilateral del Banco, también sugirió un aumento en la representación no regional entre el personal.

El Banco se vio revitalizado por el ejercicio de revisión interna y con la recomposición de puentes con los PMnoP. Se acordó finalmente el Séptimo Aumento durante la reunión anual de 1989. Como resultado de su nuevo mandato, el Banco abandonó su posición reactiva y adoptó un rol más activo en la selección de proyectos. Como guía para el otorgamiento de préstamos se requiere que el Banco produzca un "programa por país", razón por la cual la administración del BID revisa las propuestas hechas por autoridades nacionales "a la luz de sus propios análisis de la situación económica, limitaciones del crecimiento, idoneidad de las políticas macroeconómicas y sectoriales y capacidades de instituciones relevantes del país" ("Propuesta para el Sexto Aumento General de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo", Informe a la Asamblea de Gobernadores, AB-910, mayo de 1989, p. 16). Los programas por país tienen por intención mejorar la coordinación con las instituciones de Bretton Woods. El advenimiento de la programación por país ha modificado crucialmente la forma en que el Banco planifica y organiza, en la actualidad, sus estrategias de asistencia.¹⁷ Se espera que la nueva Oficina de Planeamiento Estratégico forje un rol distintivo para el BID, conduzca a un delineamiento claro de los objetivos globales del Banco y que focalice el diálogo con los países prestatarios con respecto a la reducción de la pobreza y la equidad social.

Como resultado de estos cambios, el Banco fue autorizado, por un lado, a llevar a cabo préstamos basados en políticas (que no excedan el 25 por ciento del total de préstamos) para manejar el ajuste; y por el otro, a restablecer los flujos hacia la región. También ha sido autorizado, en apoyo del Plan Brady, a proveer facilidades de financiamiento para la reducción de la deuda y de servicios de deuda como un componente de su programa de préstamos para el ajuste.

Se canalizaron recursos mucho mayores al Banco y se instaló un renovado sentido de propósito. El Séptimo Aumento sostuvo un programa de préstamos de 22.500 millones de dólares en 1990-1993, incluyendo 1.900 millones de dólares para el FOE y 1.100 millones de dólares bajo el FFI, que subsidia las tasas de interés sobre préstamos de la cuenta de capital ordinario con transferencias del ingreso neto del FOE. Sin embargo, la porción pagadera, un 2,5 por ciento, fue la más baja para cualquier BMD en ese momento.¹⁸ El anterior aumento, que se había

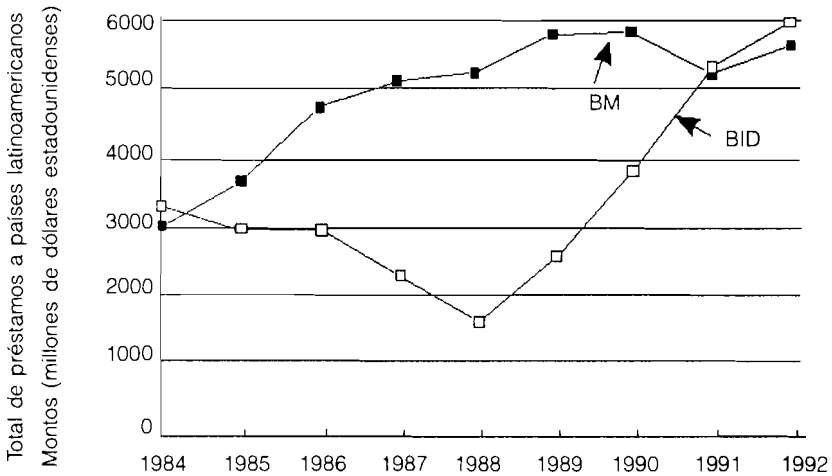
17. No se introdujo en ese momento un enfoque por país sistemático para identificar y rastrear el impacto de los proyectos en el desarrollo, pero ahora está en proceso debido a los hallazgos y recomendaciones del informe TAPOMA, 1993.

18. El último incremento de capital en los BAsD fue acordado en 1994 con una parte pagadera en efectivo del 2 por ciento. Ver Kappagoda (1995).

negociado cuando estalló la crisis de la deuda, ascendía a 15.000 millones de dólares, de los cuales un 4,5 por ciento había sido pagado. Como las porciones pagaderas han declinado con cada aumento, el Banco ha dependido de manera creciente de sus flujos de retorno y de sus propios préstamos tomados para su programa crediticio.

La influencia del Banco en la región fue restablecida luego del Séptimo Aumento. A partir de 1991 ha recuperado su rol histórico como la principal fuente de recursos multilaterales para los PMP (ver Figura 3.1). Con este telón de fondo, el Octavo Aumento en 1994, llevó la base global de capital por encima del los 100.000 millones de dólares y esto le ha dado al Banco una tarea más delicada que la que le diera la construcción de diques a gran escala en la década de los '70 o el proveer apoyo financiero a gran escala a principios de los años '90. Estos temas son discutidos en los siguientes capítulos.

Figura 3.1 Compromiso del BID y del Banco Mundial en América Latina



Fuente: BID, "President's Report to the Board", 1992.

LA EXPERIENCIA DE LOS TRES ESTUDIOS DE CASO

Este capítulo describirá las experiencias de tres países latinoamericanos para ilustrar los diferentes enfoques del BID y del Banco Mundial y para mostrar la respuesta del Banco a problemas en países individuales. Una buena parte de la información contenida en este capítulo ha sido tomada de trabajos de investigación llevados a cabo por Ennio Rodríguez en Costa Rica y por Gonzalo Chavez en Bolivia.

En cada uno de los tres países -Costa Rica, Bolivia y Argentina- el BID y el Banco Mundial se concentraron en diferentes sectores desde el inicio. En los tres países, el BID contribuyó históricamente con más recursos que el Banco Mundial. Argentina es el único entre los países de ingresos altos (Grupo A) con un programa más extenso vinculado más al BID que al Banco Mundial. Bolivia, entre los países de menores ingresos (Grupo D), tiene algunos de los indicadores sociales más bajos de la región. En contraste, Costa Rica (Grupo C) está entre los países de ingresos medios y refleja el menor grado de desigualdad en la región de América Latina y el Caribe.

El monto de los préstamos otorgados por el BID a Costa Rica y Bolivia ha sido el doble de lo prestado por el Banco Mundial. Esto resalta el enfoque de país-pequeño del banco regional. El BID era, históricamente, un importante proveedor de fondos para los programas de inversión del sector privado en los tres países, incluyendo Argentina.

El BID desempeñó un rol compensatorio cuando la crisis de la deuda enfatizó el problema de liquidez de América Latina. En contraste, el Banco Mundial puso un freno a los desembolsos y a los compromisos. Cuando el Plan Baker produjo un

incremento en los préstamos basados en políticas del Banco Mundial, el BID no cambió sus prácticas. Se unió a la estrategia de la deuda de una manera más activa luego de recibir su mandato del Séptimo Aumento. Siguiendo la tendencia generalizada de la región en los tres casos desde entonces, el BID se ha convertido en el más importante proveedor único de fondos, a pesar de que puede haber estado opacado en el diálogo con los países, una tendencia que se está revirtiendo a medida que madura el proceso macroeconómico de ajuste.

El BID entró en los préstamos basados en políticas a través de su experiencia en el trabajo por sectores. Dependía de programas que estaban fuera de su control para la existencia de macro-marcos apropiados, a pesar de que aún determinaba el impacto sobre la reforma de sectores. De manera general, una atmósfera de armoniosa coexistencia con el Banco Mundial ha prevalecido en los tres países, aunque esto no haya sido cierto en todas las circunstancias. Dentro de este patrón de armonía, se buscaba la diferenciación ya sea en los niveles subsectoriales o institucionales.

La fuerza del diálogo sigue mayormente impulsada por los intereses sectoriales. Se ha desarrollado un mayor énfasis en la administración del sector privado y en temas intersectoriales, tales como el manejo del medio ambiente, capacitación laboral y las mujeres en el desarrollo.

Costa Rica

Estrategia de desarrollo y desafíos. Costa Rica es una democracia estable con una economía pequeña que depende en gran medida del comercio. Durante el período de posguerra, Costa Rica siguió una estrategia de crecimiento basada en la diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones (al igual que muchos otros países en desarrollo). Después de ingresar al Mercado Común Centroamericano (MCCA), la estrategia de Costa Rica de diversificación de exportaciones consistió en vender bienes industriales al MCCA y productos agrícolas a terceros mercados.

Esta estrategia de crecimiento durante tres décadas tuvo éxito en transformar una sociedad rural de bajos ingresos en un país cada vez más urbanizado de ingresos medios. Los frutos del crecimiento eran ampliamente compartidos con los pueblos más pobres en la región y esto reflejaba el carácter mayormente inclusivo del sistema político.

El segundo shock petrolero de los años '70 golpeó con fuerza a las economías del MCCA; la declinación en el comercio internacional no estuvo compensada por un incremento en el comercio regional. Sin embargo, el ajuste fue pospuesto debido al acceso virtualmente ilimitado al crédito de la banca comercial para el financiamiento de los déficits fiscales y comerciales. La crisis en Costa Rica estalló en agosto de 1981, antecediendo en un año a la crisis de la deuda y de pagos de toda la región. El ingreso per cápita disponible decreció en un 10 por ciento durante 1982, el salario real declinó en un 30 por ciento y el desempleo se duplicó.

Se implementó con éxito un programa de estabilización y la deuda externa fue renegociada en 1982. La promoción de exportaciones a mercados del Tercer Mundo se convirtió en el nuevo motor del crecimiento y la sobrevaluación de la moneda fue evitada. Se creó un Ministerio de Exportaciones (más tarde el Ministerio de Comercio Exterior) y se simplificaron los procedimientos burocráticos de importación y exportación. Otras reformas incluyeron el fortalecimiento de los bancos privados, privatización de empresas públicas y en general, una mayor dependencia en el sector privado.

La respuesta del sector privado fue impactante en términos de inversión y de diversificación de las exportaciones. Las exportaciones no tradicionales crecieron de un 38 por ciento del total de exportaciones en 1985 a un 55 por ciento en 1990. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) ayudó en el acceso a mercados.

Un ajuste exitoso permitió recibir apoyo de instituciones bilaterales y multilaterales y fortaleció la posición de Costa Rica frente a los bancos comerciales. Cuando Costa Rica entró en cesación de pagos con los bancos comerciales y algunos donantes bilaterales en el período 1986-1990, el servicio de la deuda con el banco comercial fue ajustado para mantener transferencias netas positivas y para permitir el crecimiento y la estabilidad macroeconómica.

El rol del BID y de otros agentes externos en el financiamiento del país. El BID, en comparación con el Banco Mundial, ha jugado un rol mayor en cuanto a préstamos otorgados a Costa Rica. En las dos décadas pasadas, los dos bancos han prestado un total de 2.000 millones de dólares, de los cuales el 70 por ciento provenía del BID.¹ A comienzos de los años '70, el Banco Mundial desempeñaba

1. Lo mismo no puede decirse, sin embargo, para el Grupo C globalmente. El Banco Mundial le ha prestado más a Jamaica y a Uruguay.

un rol más importante que el BID en Costa Rica, pero se fue retirando gradualmente hasta alcanzar su nivel más bajo durante los peores años de la crisis (1982-1984). El Banco Mundial incrementó sus préstamos una vez que el ajuste estructural estuvo en marcha. En contraste, el BID jugó un rol compensatorio vital desde el inicio de la crisis. El Banco, no sólo mantuvo su nivel de compromisos, sino que también acordó el desembolso rápido para los proyectos existentes, contribuyendo de esta manera, con las muy necesitadas divisas mientras tenía lugar la reprogramación de la deuda.

Sin embargo, el principal proveedor de recursos en 1982-1984 no fue el BID sino la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). La USAID utilizó su fondo de apoyo económico para apoyar los esfuerzos de estabilización antes de que el FMI y las otras instituciones pudieran moverse. Durante los peores años de la crisis, los compromisos USAID (435 millones de dólares) representaban el doble de los fondos autorizados por el BID y el Banco Mundial juntos (221 millones de dólares). Las negociaciones por ajuste estructural con la USAID también precedieron a aquéllas de las otras instituciones multilaterales. El rol prominente ejercido por Estados Unidos se debía a la posición de Costa Rica como un "oasis de democracia" en una región desgarrada por las contiendas civiles (particularmente en Nicaragua y El Salvador).

Las actividades de otorgamiento de préstamos pueden dividirse en dos períodos. El primero (hasta 1990) estaba basado en los préstamos a proyectos, mientras que en los años '90, el Banco se desplazó hacia los préstamos de ajuste, primero en un cofinanciamiento con el Banco Mundial y luego por sí solo. La combinación entre los préstamos blandos y de capital ordinario provenientes del BID ha cambiado desde los años '70. Los préstamos blandos representaban el 92 por ciento desde 1970 a 1972 y de ahí en más comenzaron a declinar, cayendo a cero durante 1985-1987. Como miembro del Grupo C, Costa Rica sólo puede tomar préstamos del FOE en su moneda local.

También se diferencian dos etapas claras en las actividades de otorgamiento de préstamos del Banco Mundial. El punto de inflexión se produjo en 1985 cuando los préstamos fueron interrumpidos y luego reanudados específicamente para apoyo de ajustes y balanza de pagos. Durante la segunda mitad de los años '80, las instituciones de Bretton Woods se volvieron centrales en el manejo de la crisis de la deuda. Las condiciones establecidas bajo programas del FMI y de los PAE se complementaban entre sí, y a pesar de que emergieron algunos desacuerdos (sobre el tipo de cambio, por ejemplo), en general la estrecha coordinación entre los equipos del FMI y del Banco Mundial impidieron el desacuerdo y redujeron

todo intento por parte de los gobiernos de oponer una institución contra la otra. El BID fue introducido en el marco del ajuste a través de discusiones sobre el nivel de desembolsos requeridos para cerrar la brecha financiera.

Gracias a la importancia geopolítica que tenía para los Estados Unidos y a los montos reducidos de deuda, se le permitió a Costa Rica no sólo acumular grandes atrasos por mora con bancos comerciales sino también a negociar un muy favorable paquete de reducción de la deuda bajo la iniciativa Brady. La reducción de la deuda (medida como un porcentaje del saldo de la deuda debida a bancos comerciales) era el doble de la obtenida por México y Argentina. En el acuerdo Brady de Costa Rica, el principal instrumento fue un plan de recompra a 16 centavos por dólar. El resto de la deuda, incluyendo parte de los atrasos, fue convertido a bonos de largo plazo. La respuesta de los bancos comerciales superó las expectativas. Para financiar el acuerdo, se necesitaban 225 millones de dólares: más de 100 millones de dólares provinieron de préstamos del Banco Mundial y del FMI y el resto de fuentes bilaterales (incluyendo Japón, Taiwan, los Estados Unidos y Canadá) como así también de reservas. El BID no participó en el ejercicio comercial de reprogramación de la deuda. El acuerdo no redujo el servicio de la deuda en sí (los pagos actuales son similares a los de los años anteriores), pero debido a que Costa Rica no está acumulando atrasos en los intereses con los bancos comerciales, las expectativas han mejorado. Como resultado de este ejercicio de reprogramación, el perfil de la deuda se asemeja al de otros países pequeños en los que la deuda total se debe mayormente a acreedores oficiales bilaterales y multilaterales.

Después de 1985 el Banco Mundial y el BID restablecieron sus niveles de préstamos tradicionales. Sin embargo, las transferencias netas del Banco Mundial continuaron siendo negativas (1982-1989) y se volvieron negativas desde el BID (1988-1989). Las transferencias netas provenientes del FMI también fueron negativas (1985-1989). El incremento en la deuda multilateral asociada con el Plan Brady podría empeorar aún más estas cifras. Las fuentes bilaterales han declinado y es probable que continúen declinando debido a que la importancia geopolítica de América Central se ha diluido con el fin de la Guerra Fría.

El rol del BID en la estrategia de desarrollo de Costa Rica. Los tres sectores de Costa Rica que recibieron la mayor cantidad de fondos de los dos bancos fueron energía, agricultura y transportes, considerados como los más importantes por el gobierno costarricense en los años '70. El sector con la mayor cuota de fondos externos fue energía (39 por ciento), casi totalmente provistos por el BID. Agricultura venía segundo a cierta distancia con fondos provenientes de los bancos (17 por

ciento) y nuevamente la mayor contribución provino del BID (84 por ciento). El sector transportes ocupó el tercer lugar (16 por ciento del total de préstamos) y en este caso el Banco Mundial fue el mayor prestador (56 por ciento).

Hasta cierto grado, los proyectos de energía recibieron la mayor cantidad de recursos debido a la excelente capacidad del personal de este sector para la planificación y ejecución de proyectos. Durante las crisis energéticas de los años '70, los programas energéticos se convirtieron en la prioridad más alta para los bancos de desarrollo. Estas inversiones permitieron que el suministro de energía se mantuviera a tono con la demanda impulsada por el crecimiento demográfico, la urbanización acelerada y la industrialización.

Durante los años '70, el mejoramiento del sector rural era considerado una prioridad máxima como medio para atacar la pobreza y reducir los flujos de migración rural-urbana. Fue un período de intervención estatal activa para promover el crecimiento y la inversión con instrumentos de programación dirigida a sectores y que contaba con el respaldo y el apoyo financiero de los bancos de desarrollo. En agricultura los costos fueron más altos debido a la sustitución de importaciones, pero éstos fueron compensados mediante subsidios para las tasas de interés y mejoras en la infraestructura de transportes. La inversión en transportes era también un medio para mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres de la población rural. Las inversiones en el programa energético incluían un programa de electrificación rural. Otros sectores prioritarios de la década fueron educación y salud, pero dependían mayormente de los ingresos fiscales. Para resumir, las prioridades de desarrollo dependían mayormente de un ambicioso programa de inversiones en el sector público apoyado por los bancos de desarrollo.

Durante los años del crédito privado fácil (1976-1981), la toma de préstamos de los bancos multilaterales no declinó de manera acorde; de hecho, los préstamos del BID aumentaron. La inversión pública en transporte y energía continuó dependiendo de los préstamos multilaterales, que tenían períodos de gracia y amortización que convenían mejor a los proyectos. En los años '80, el BID continuó otorgando préstamos a agricultura. Los subsidios a los usuarios finales fueron retirados, con la excepción de un extenso proyecto de irrigación, que fue continuado sin que los productores soportaran el total de los costos del suministro de agua. Otras áreas de especialización del BID han sido los sectores sociales: el medio ambiente (73 por ciento de préstamos multilaterales provenientes del BID); educación (88 por ciento) y desarrollo urbano (100 por ciento).

Luego del Séptimo Aumento, el BID participó más intensamente en las operaciones de ajuste. Se unió al Banco Mundial en un préstamo al sector educación (Banco Mundial 23 millones de dólares, BID 28 millones de dólares) y en un préstamo para servicios de salud (Banco Mundial 50 millones de dólares, BID 100 millones de dólares). El BID también cofinanció el PAE III (Banco Mundial 100 millones de dólares, BID 100 millones de dólares). En estas operaciones existe una especialización institucional subsectorial.

El préstamo al sector de inversiones (PSI) no está cofinanciado, pero incluye un acuerdo con el FMI como una condición previa, que lo hace afín al PAE en términos de condicionalidad cruzada. El PSI es un prerrequisito para obtener condonación de deuda bilateral de Estados Unidos dentro de la IPA y para el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) administrado por el BID. Como puede verse, el BID está asumiendo un rol fundamental en la administración de la IPA y está participando activamente en la relación bilateral entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

Experiencia de proyectos. Las relaciones entre el gobierno costarricense y los bancos de desarrollo fueron cordiales en relación al programa de préstamos para proyectos; los bancos de desarrollo eran vistos como instituciones que apoyaban las prioridades de la inversión pública a largo plazo. La ejecución de proyectos también era satisfactoria, a pesar de que existieron demoras importantes debido a la necesidad de obtener préstamos ratificados por el Congreso de Costa Rica.

Son pocas las evaluaciones de proyectos recientes que están disponibles, pero el proyecto de agua potable y redes cloacales en cinco ciudades ha dejado algunas lecciones. El sistema en San José fue evaluado como inadecuado, ya que los resultados subsiguientes mostraron que la mayoría de los usuarios potenciales optaron por permanecer en el viejo sistema, evitando el costo más alto de la nueva red. Como resultado, sólo la mitad de las conexiones a la red estaban en uso cuando se llevó a cabo la evaluación *ex post facto*. La operación y mantenimiento del sistema de redes cloacales no fueron del todo satisfactorias. Además, la agencia ejecutora no había cumplido con su compromiso de cobrar el precio total para cubrir los costos de mantenimiento, operación y de amortización.

El proyecto hidroeléctrico Arenal, cuyas tres últimas unidades generadoras entraron en operación en los años '80, fue terminado con éxito en términos de trabajos físicos, planta y maquinaria. Sin embargo, el período de ejecución excedió las proyecciones en aproximadamente dos años y el costo final del proyecto duplicó la estimación original. Este proyecto requería el reasentamiento

de dos comunidades existentes, Tronadora y Arenal. Quizás el aspecto socioeconómico más sobresaliente del proyecto fue la manera ordenada, eficiente y socialmente responsable en que la agencia ejecutora (Instituto Costarricense de Electricidad, ICE) llevó a cabo el reasentamiento de ambas comunidades. Los nuevos asentamientos no sólo suministraron mejores condiciones sino que también ofrecieron asistencia técnica y servicios sociales. La implementación del proyecto produjo un cambio en el sistema de posesión de la tierra. Antes del proyecto, la tierra estaba concentrada en extensos holdings que eran propiedad de unos pocos terratenientes ausentes que contrataban trabajadores locales. Luego del reasentamiento, la mayoría de los trabajadores eran dueños de una parcela y se ganaban su subsistencia mediante las actividades agrícolas a pequeña escala.

El futuro. La preocupación por el medio ambiente es el cambio más significativo en los programas de préstamos del BID. El impacto ambiental ha sido incorporado como parte de los estudios de factibilidad de proyectos. La cooperación técnica está fortaleciendo las capacidades locales para imponer regulaciones ambientales. Proyectos ambientales específicos, así como programas de posgrado, están siendo promovidos para evaluar el impacto ambiental y los factores económicos de los recursos naturales.

Se espera que el BID sea la principal fuente externa de financiamiento para el programa de inversión pública, que representa del 25 al 33 por ciento del total de las inversiones, como así también que el Banco Centroamericano para la Integración Económica desempeñe un rol mayor que el Banco Mundial.

El presidente Iglesias propuso primero que la respuesta de Costa Rica a las necesidades sociales fueran tomadas como un ejemplo en la nueva estrategia de reforma social del Banco y que fuera usada como campo de pruebas para nuevas políticas. Pero la administración saliente de Costa Rica consideró que las medidas directas para el alivio de la pobreza en grupos vulnerables, deberían continuar siendo financiadas a través del presupuesto, como ha sido la práctica, para evitar una carga mayor sobre el endeudamiento externo. Existe una considerable preocupación a causa del endeudamiento con fuentes bilaterales y multilaterales. La exposición del BID en Costa Rica ya es bastante alta ascendiendo al 41 por ciento del total de la deuda multilateral.

Bolivia

La estrategia de desarrollo. El crecimiento económico boliviano ha sido esquivo. Hasta mediados de los años '80, la estrategia de desarrollo estaba basada en una fuerte intervención estatal. El modelo de capitalismo de estado que emergió en los años '50 alcanzó su punto máximo en los '70. La inversión, concentrada mayormente en el sector público, alcanzó un 20 por ciento del PBI. En 1970 y 1975, la economía registró tasas de crecimiento sin precedentes del 5 por ciento y 7 por ciento respectivamente, con índices de inflación de un dígito. Pero, de ahí en adelante, empezaron a emerger en la superficie signos de fatiga. Los problemas fiscales e inflacionarios se hicieron evidentes y para 1977, se había llegado a un punto de inflexión. El subsiguiente agotamiento del crédito internacional, el colapso en el precio del estaño (el principal commodity de Bolivia) y los atrasos de Argentina en sus compras de gas (el segundo rubro de exportación más importante de Bolivia) llevaron a un colapso económico que duró desde 1982 a 1985.

Para agosto de 1985, Bolivia estaba en un caos. El índice de inflación anual llegaba a cerca del 24.000 por ciento; el déficit público estaba por encima del 30 por ciento del PBI; la tasa de inversión apenas alcanzaba un 9 por ciento y la deuda externa era equivalente al PBI. Un programa de estabilización y ajuste, conocido como la Nueva Política Económica (NPE), fue implementada en 1985. Los principales pilares del programa eran 1) un shock anti-inflacionario (unificación del tipo de cambio y un regreso a la convertibilidad plena, que condujo a una devaluación del 93 por ciento); 2) una liberalización total del mercado interno y externo y 3) un severo ajuste fiscal y monetario, que incluía una moratoria de la deuda y reforma impositiva. Los despidos en el sector público fueron masivos. Por ejemplo, la empresa minera estatal redujo su fuerza laboral de treinta mil a siete mil.

Desde entonces, Bolivia se ha desplazado de un capitalismo de Estado a una economía privatizada. Inicialmente el resultado más apreciable del programa fue la sustancial caída de la inflación. Después de 1987, la tasa de inflación se estabilizó en alrededor del 15 por ciento anual. La recuperación del crecimiento fue modesta hasta 1992. En ese año la economía creció un 4 por ciento, lo que produjo la primera tasa de crecimiento per cápita real desde 1977. Las exportaciones, sin embargo, declinaron.

La tasa de inversión descendió de manera sostenida, experimentando un repunte en 1991 donde alcanzó un modesto 13 por ciento del PBI. El nivel de desempleo y de cuasi desempleo todavía es alto, estimándose en un 18 por ciento. La crisis y el subsiguiente ajuste tuvieron un severo impacto en los niveles de

ingresos per cápita, pero los indicadores sociales no se deterioraron, como puede verse en la Tabla 4.1. El BID contribuyó a este desempeño con la implementación de un fondo social de emergencia. A pesar de estas mejoras, las condiciones sociales en Bolivia continúan estando entre las peores de América Latina.

Relación del BID con otros donantes. Bolivia recibe un gran caudal de asistencia financiera. Un monto equivalente a un quinto del PBI entra al país bajo la forma de préstamos y donaciones. Bolivia está segundo después de Ecuador en el Grupo D (países de bajos ingresos) en el total de préstamos recibidos del BID desde 1970.

Tabla 4.1 Indicadores sociales y demográficos, Bolivia

	1976	1988	América Latina ^a
	(%)	(%)	1990 (%)
Tasa Anual de Crecimiento de la Población	2,05	2,03	2,5
Urbano	3,84	4,10	
Rural	1,14	-0,01	
Población Urbana como porcentaje de Población total	42,0	58,0	72,0
Población Rural como porcentaje de Población total	58,0	42,0	28,0
Expectativa de vida (años)	51,0	59,0	67,0
Hombres	-	51,1	
Mujeres	-	60,7	
Mortalidad general (en miles)	18,1	10,58	8,0
Fertilidad (hijos por mujer) total	6,5	5,0	3,4
Urbana	5,2	4,0	
Rural	7,5	6,5	
Mortalidad infantil (en miles)	151	102	70
Desnutrición			
Crónica	-	38,3	
Severa	-	2,5	
Urbana	-	45,0	
Rural	-	31,5	
Total de acceso nacional a servicios de agua	39,0	60,0	77,0
Urbano	-	89,3	88,0
Rural	-	30,5	66,0

Tabla 4.1 Continuación

	1976	1988	América Latina ^a 1990
	(%)	(%)	(%)
Población en vivienda sin servicios	52,0	39,0	35,0
Urbana	50,0	39,0	35,0
Rural	53,0	40,0	
Total de analfabetismo	37,0	18,9	16,0
Analfabetismo rural	63,0	31,1	
Hombres	-	19,1	
Mujeres	-	42,0	
Población en pobreza	74,0	64,0	61,8
Urbana	62,0	56,0	
Rural	82,0	73,0	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (CNPV 1976, ENPV 1988); PNUD 1990.

Notas: a. Incluye a los países del Caribe.

Al mismo tiempo, el BID ha sido el más importante proveedor de recursos a la economía boliviana. De 1970 a 1990 duplicó la cantidad de compromisos del Banco Mundial. Cuando estalló la crisis (en 1982), el Banco Mundial congeló sus compromisos a Bolivia. Como se describe en los otros estudios de caso, el BID no lo hizo. Los desembolsos fueron duplicados. Entre 1982 y 1986 las transferencias netas de Bolivia al Banco Mundial ascendían a 45 millones de dólares y eran parcialmente compensadas por transferencias AID de 16 millones de dólares. El BID, en contraste, suministró un total de 288 millones de dólares en el mismo período. En 1983 el BID proveyó asistencia de emergencia para solucionar problemas de inundaciones y sequías.

Con la NPE en marcha, los compromisos provenientes del BID se duplicaron y Bolivia recibió más de un cuarto de todos los préstamos otorgados al Grupo D. A pesar de que el Banco Mundial intensificó sus préstamos a través de operaciones basadas en políticas para acompañar el programa de reformas, el volumen de los préstamos otorgados por el BID siguió llevando la delantera. El 60 por ciento del total de préstamos multilaterales durante el proceso de reforma provenía del BID y ha contribuido entre el 16 y el 18 por ciento del programa de inversión pública.

Durante el período de veinte años, la mitad de estos préstamos provenían de recursos de capital ordinario y la otra mitad eran concesionales. Existieron, sin embargo, variaciones a través del tiempo. Los recursos concesionales componían más del 80 por ciento del programa de préstamos de 1976 a 1978. A partir de ahí, con el agotamiento del FOE, declinaron de manera significativa, y para el inicio del programa de reformas el BID estaba casi desprovisto de préstamos concesionales. Los mismos han aumentado desde entonces y se prevé que compondrán el total del futuro programa de préstamos (BID, *Bolivia: Country Programming Paper*, 1993).

El rol del Banco en Bolivia. El rol del Banco en Bolivia tiene tres períodos que corresponden a las estrategias de desarrollo cambiantes del país: el primero fue durante la etapa de capitalismo de estado; el segundo corresponde al lanzamiento de la NPE y el tercero cubre la etapa actual, en la que el ajuste continúa a un ritmo constante pero gradual.

El BID y el Banco Mundial siguieron patrones complementarios durante el período de capitalismo estatal. La división del trabajo mostró una leve variación del patrón regional del Banco Mundial que estaba involucrado principalmente con el sector transportes y el BID con los programas energéticos. Antes del fuerte aumento del precio del petróleo en 1973, el BID estaba dedicado a la construcción de caminos; en forma subsiguiente se concentró en construir exportaciones de gas a la Argentina. El Banco Mundial se dedicó principalmente a desarrollar recursos mineros. El transporte ocupaba un distante segundo lugar y las operaciones se concentraron en el desarrollo de ferrocarriles. Los sectores sociales recibieron escasa atención por parte del Banco Mundial hasta la NPE.

Efectivamente, el patrón se alteró después de la NPE. El Banco Mundial, junto con el FMI, se puso a la cabeza del proceso de reforma de políticas, tanto en la aportación de fondos como en el diseño de políticas. Al mismo tiempo, el Banco Mundial comenzó operaciones en los sectores sociales. No obstante, el BID continuó siendo el principal proveedor de fondos. El diálogo sobre políticas fue conducido por el FMI y el Banco Mundial; este último firmó con el país el Documento de Marco de Políticas. Entre 1988 y 1992, se firmaron cuatro acuerdos ENLACE con el FMI. Los préstamos del Banco Mundial eran principalmente préstamos AID basados en políticas. En contraste, la falta de suficientes fondos concesionales durante el Séptimo Aumento significó que las operaciones del BID eran extraídas principalmente de los recursos de capital ordinario.

Como sucedió en otros países, luego de que el BID adquiriera un rol en el proceso de ajuste con el Séptimo Aumento, la coordinación entre ambos bancos

se volvió más deliberada y activa. El patrón ha variado de las operaciones conjuntas a turnarse en dar asistencia dependiendo de los temas. El Banco Mundial inició un proyecto para forestación y escrituración de tierras que fue basado en la asistencia técnica previa provista por el BID. Existe un programa conjunto de reforma educativa y un proyecto conjunto de desarrollo municipal para mejorar la administración pública, la privatización y el manejo fiscal de gobiernos locales. Basándose en los préstamos de ajuste del sector financiero del Banco Mundial, los bancos están cofinanciando una reforma del sector financiero y un préstamo del sector inversión para incrementar la eficiencia de la asignación de recursos del sector financiero y mercados de capitales, para mejorar el desempeño de las empresas del sector público y para liberalizar las regulaciones de inversión del sector privado. A su vez, el Programa de Capitalización y Reforma Regulatoria de AID ha sido concebido como una segunda etapa del crédito de ajuste estructural/PSI.

Ambos bancos están dedicados a intensificar la recaudación impositiva, a aumentar la capacidad de exportación de Bolivia en agricultura y minería y a apoyar el desarrollo de infraestructura para la implementación de exportaciones. El BID está llevando a cabo un programa de cooperación técnica para reestructurar el servicio de aduanas y le da gran prioridad a los sectores sociales en el plan de acción social del país.

Experiencia de proyectos. La presencia del Banco en Bolivia contribuyó de manera significativa a introducir mejoras en las condiciones sociales y en la infraestructura física. Existen pocas evaluaciones de préstamos *ex post facto* verificadas, pero las que están disponibles indican que en los sectores sociales, los objetivos físicos por lo general han sido alcanzados, si bien con demoras. El problema radica en la práctica de fijar plazos de tiempo poco realistas. El BID se ha apoyado en un período de implementación de cuatro años, que rara vez puede completarse. No se han aplicado períodos flexibles de desembolsos, provocando demoras previsibles (y que podrían ser evitadas).

Los problemas mayores son las debilidades administrativas y contables de las unidades ejecutoras. Las demoras en la implementación de proyectos han ocurrido principalmente en los sectores de transportes y energía. Los proyectos de transportes han sufrido demoras de forma consistente. Algunos diseños de proyectos tuvieron fallas, pero los problemas fueron causados principalmente por requerimientos de compras públicas y de licitación y por dificultades en la coordinación del financiamiento externo. La tasa promedio de los préstamos no desembolsados para todos los donantes multilaterales y bilaterales se encuentra un poco por debajo del 30 por ciento. El BID ha estado un poco por encima del promedio. En 1992

el BID logró una mejora en su cartera de préstamos y los desembolsos alcanzaron los niveles programados. Los saldos no desembolsados sobre operaciones totalmente ejecutadas hasta 64 millones de dólares fueron cancelados; se otorgó un monto de 6 millones de dólares bajo la Facilidad de Preparación de Proyectos y se aprobó un préstamo multisectorial de pre-inversión.

El futuro. El proceso de ajuste en Bolivia ha sido lento y penoso y aún requiere apoyo multilateral y el aporte de fondos concesionales. El gobierno depende de los préstamos concesionales y de donaciones para financiar su déficit de cuentas corrientes externas. La relación entre la deuda externa pública y el PBI ha sido reducida de un 87 por ciento en 1987 a un 59 por ciento en 1994, un nivel todavía peligrosamente alto. La relación entre el servicio global de la deuda y las exportaciones también ha mejorado de un 49 por ciento a un 33 por ciento. La capacidad global de pagos puede expandirse gradualmente, pero es frágil, siendo sensible a los precios de los metales y a la demanda de gas por parte de países vecinos, a pesar de todos los intentos por diversificar las exportaciones.

La proporción de los préstamos del BID en la deuda total de Bolivia ha aumentado de un 24 por ciento en 1990 a un estimado 29 por ciento en 1992; el Banco es el más expuesto de todos los acreedores. No obstante, el Banco tiene previsto continuar siendo la mayor fuente de financiamiento externo para Bolivia y proveer únicamente préstamos concesionales, dándole prioridad a los sectores sociales y a la expansión de la capacidad de exportación. Sin embargo, el asumir nuevas deudas aumentará la exposición aún más y si el crecimiento de las exportaciones no se materializa según lo esperado, los problemas de pagos de Bolivia incrementarán el riesgo del Banco.

Argentina

Estrategia de desarrollo y principales desafíos. La Argentina de posguerra ha sido usualmente retratada como el paradigma de una economía orientada hacia adentro y fuertemente regulada, que ha sufrido históricamente un crecimiento lento. Las desigualdades en los ingresos continúan estando entre las menores en América Latina, aun después del marcado deterioro del nivel de vida durante los años '80. La sustitución de importaciones estuvo acompañada por un creciente desequilibrio macroeconómico agravado por la crisis de la deuda de 1982. Los precios al consumidor se elevaron a un promedio anual del 450 por ciento en la década que desembocó en 1990. Durante estos mismos diez años, el ingreso per cápita cayó más de un 20 por ciento y la inversión se desplomó de un 20 por ciento a un 7 por ciento del PBI.

La reforma estructural comenzó en 1987, en parte a instancias del Banco Mundial. A partir de 1990 la reforma se ha acelerado, transformando una economía estatista altamente regulada en una economía abierta y orientada hacia el mercado. La pieza central de la reforma ha sido el sector público. El déficit primario (neto de pagos de intereses) se desplazó hacia un 4 por ciento de excedente para mediados de 1991. La privatización ha recortado la deuda del gobierno en aproximadamente 12 mil millones de dólares a través de canjes de deuda por capital y ha ingresado recaudaciones por casi 7 mil millones de dólares.

En abril de 1991, mediante el Acta de Convertibilidad, el peso se hizo totalmente convertible a un tipo fijo con el dólar; por ley, la base fue respaldada por reservas en oro y divisas. El acta requería que el Banco Central actuara como una caja de conversión; las variaciones en el tipo de cambio ahora requerían la aprobación del Congreso. El acta también prohibía la indexación de salarios. En marzo de 1991, el FMI suministró una FFA de 3 mil millones de dólares, en su mayor parte destinados como refuerzos para entrar al Plan Brady y el remanente escasamente cubría los reembolsos de anteriores extracciones. Un año más tarde, Argentina logró un acuerdo bajo el Plan Brady. Esto trajo como consecuencia una reducción de la deuda equivalente a alrededor de 9 mil millones de dólares de una deuda total de 58 mil millones de dólares.

El crecimiento en Argentina alcanzó un promedio del 7 por ciento en 1991-1993, luego de experimentar tasas negativas en 1988-1989 y de llegar casi a cero en 1990. Fuertes flujos externos (5 mil millones de dólares en 1991 y 9 mil millones en 1992) fueron volcados mayormente al programa de conversión-privatización y al mercado de valores.

Durante la pasada década la inversión pública se contrajo de un 12 por ciento a menos de un 2,5 por ciento del PBI. Esta caída en picada llevó a un deterioro de la infraestructura y la provisión de servicios sociales. Los niveles de salud cayeron, reflejándose en el resurgimiento de la tuberculosis, malaria y cólera. La provisión de servicios públicos puede deteriorarse aún más, dada la transferencia de responsabilidades a gobiernos municipales y provinciales débiles.

El rol del BID y de otros agentes externos en Argentina. El BID ha mantenido una presencia en la Argentina a lo largo de las dos últimas décadas, aún cuando existía un acceso fácil a mercados privados, como se describe en otros estudios de caso. Los compromisos se incrementaron a un ritmo sostenido y las transferencias del BID permanecieron positivas. En contraste, las transferencias del Banco Mundial se volvieron negativas para la segunda mitad de la década del '70.

El Plan Baker marcó una ruptura temporal con los precedentes a medida que el Banco Mundial comenzó a desempeñar un rol más importante en la aportación de recursos a Argentina y el BID declinó marcadamente. De 1970 a 1985, el Banco Mundial aprobó operaciones por 1.500 millones de dólares (menos de la mitad que las del BID). En la segunda mitad de la década de los '80, los compromisos del Banco Mundial se elevaron a 3 mil millones de dólares, más del doble de los compromisos del BID en el mismo período. Entre 1985 y 1990, las aprobaciones de préstamos del BID promediaban 230 millones de dólares por año. No se aprobaron nuevos préstamos en 1987 y 1990,² en parte debido a la crisis interna del Banco y en parte a las restricciones presupuestarias aplicadas a las aportaciones de fondos *pari passu*.

Este giro también tuvo un impacto sobre las transferencias netas. Durante la segunda mitad de los años '80, Argentina recibió una transferencia neta positiva del Banco Mundial pero hubieron transferencias negativas fluctuantes del BID y el FMI. También se vio reflejado en su exposición relativa: la proporción del BID en la deuda externa total aumentó de un 2,6 por ciento en 1985 a un 4,1 por ciento en 1991 y la proporción del Banco Mundial aumentó de un 1,4 por ciento a 4,4 por ciento.

Durante la mitad de la década del '80, el Banco Mundial se convirtió temporalmente en un participante clave tanto en relación a la determinación del flujo de fondos como con respecto al monitoreo del proceso de ajuste. El fuerte compromiso del Banco Mundial en Argentina originó una controversia entre éste y el FMI sobre el grado de estabilización requerido antes de que tuviera lugar el ajuste estructural. El Banco Mundial -bajo presión del Tesoro de los Estados Unidos- burló los procedimientos establecidos y saltó al FMI al otorgar sus préstamos basados en políticas cuando Argentina estaba acumulando atrasos en sus pagos de intereses a los bancos comerciales.

La naturaleza conflictiva de estos préstamos otorgados por el Banco Mundial a la Argentina pusieron de manifiesto el riesgo de la competencia entre agentes financieros (Tussie y Botzman, 1990). Inicialmente, la Argentina pudo haberse beneficiado al oponer una institución en contra de la otra pero esta situación era una desventaja cuando las decisiones sobre financiamientos estaban vinculadas. La experiencia llevó a un cambio de actitudes con respecto al trato con los BMD.

2. Excepto por uno pequeño de 2,7 millones de dólares.

Argentina aplicó la lección aprendida no sólo a las relaciones Banco Mundial-FMI sino también para sentar a la misma mesa al Banco Mundial y al BID. A partir de 1991, el BID ha recuperado su rol de liderazgo en la provisión de fondos. Su estrategia de país toma en cuenta el programa de medio plazo con el Banco Mundial.

El BID y el Banco Mundial en el desarrollo sectorial. Las pocas operaciones financiadas por el Banco Mundial a principios de los años '70, fueron llevadas a cabo casi enteramente en el sector transportes; alrededor de un 40 por ciento de las del BID fueron para programas energéticos. El BID también llevó a cabo operaciones crediticias para la industria y agricultura a través de instituciones financieras de desarrollo.

Esta división de facto del trabajo desapareció para fines de la década de los '70 con el financiamiento coordinado de los proyectos hidroeléctricos masivos. Ambos bancos se involucraron fuertemente en este sector a partir de ese momento en adelante. Cuando el financiamiento conjunto para la represa de Yaciretá fue aprobado en 1979, la mayor parte de los préstamos de ambos bancos a la Argentina estaban dedicados a proyectos energéticos. La central hidroeléctrica para-guaya-argentina recibió 210 millones de dólares de cada banco en 1979. La suma era el préstamo único de mayor envergadura en la historia del BID.

La cartera de proyectos correspondiente al sector público de la Argentina estaba confinada a unos pocos proyectos y estaba fuertemente concentrada en el sector energético, inicialmente para superar un atascamiento percibido en la región de manera global y en la Argentina en particular. La Secretaría de Energía buscó de manera activa el financiamiento externo coordinado. Era casi la única agencia (junto con el ministerio de Agricultura) que retuvo un staff bien entrenado, algo de iniciativa institucional y continuidad en las políticas, pudiendo así generar un flujo de proyectos. Los proyectos hidroeléctricos también fueron activamente alentados por la representación en ese momento.

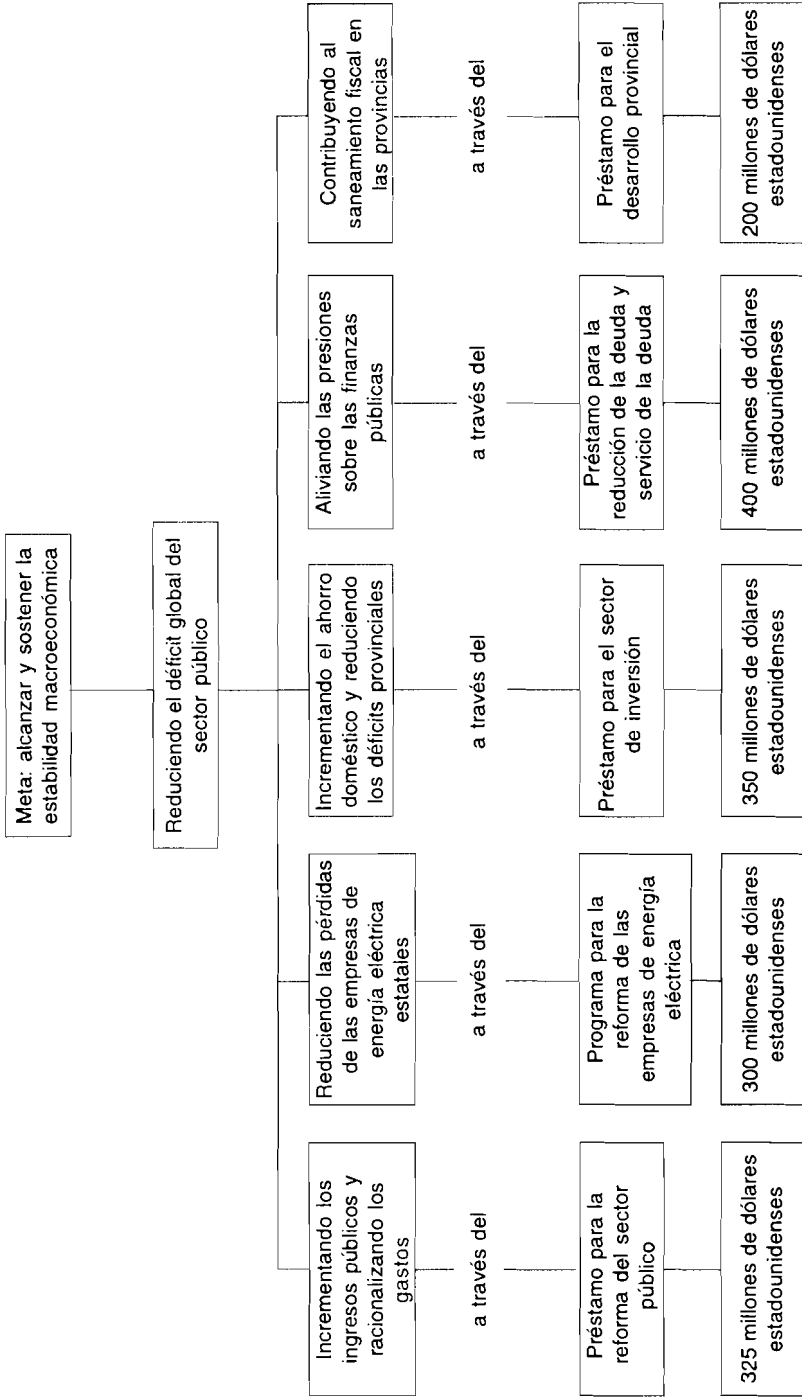
Un rasgo sobresaliente de la actividad crediticia del BID en la Argentina ha sido la cantidad de fondos directos provistos al sector privado: 300 millones de dólares o alrededor de 5 por ciento del programa de préstamos. En contraste con los pequeños préstamos de los años '60, durante los años '70 y '80, los montos involucrados en operaciones individuales fueron grandes y favorecieron a los conglomerados locales, que se estaban expandiendo rápidamente en la producción de bienes intermedios. También contrastando con los préstamos anteriores, se proveyeron garantías gubernamentales.

El BID actuó más rápidamente con respecto a préstamos a firmas privadas que con aquéllos destinados al sector público. Pero todos los préstamos a firmas privadas enfrentaron problemas de servicios cuando estalló la crisis de la deuda, con excepción del préstamo a la fábrica de acero Siderca, que fue otorgado en 1985 después de la crisis de la deuda.

Los proyectos financiados por el BID también jugaron un rol importante en el desarrollo del sector rural de agua potable, en la expansión de los servicios de agua potable y redes cloacales en el Buenos Aires metropolitano y de la provisión de servicios como parte de planes de viviendas públicos. Siguiendo la tendencia para la región como un todo, el BID era la principal fuente de financiamiento externo para inversiones en la provisión de agua. Comenzando en 1966, el BID otorgó cinco préstamos para la provisión de agua potable a comunidades rurales. Durante 1970-1990, el total de compromisos por el BID para sanidad ascendía a 440 millones de dólares, alrededor del 10 por ciento del programa de préstamos del Banco. El Banco Mundial comenzó a otorgar préstamos a este sector recién a partir de mediados de la década del '80.

Experiencia de proyectos. El proyecto de la represa de Yaciretá ha perturbado las relaciones de ambos bancos con Argentina a pesar de la buena relación laboral que tienen entre sí en el sector. Existe un consenso hoy con respecto a que la represa fue una empresa desmedida con un inadecuado estudio de factibilidad. Un financiamiento de aproximadamente 1.200 millones de dólares fue reunido en 1979 con contribuciones del Ministerio de Economía argentino, el Banco Mundial, el BID, el Ex-Im Bank de Estados Unidos y de un consorcio de bancos comerciales encabezados por Morgan Guaranty. El proyecto cobró vida propia dentro de un laberinto de intereses creados. Las evaluaciones originales fueron desestimadas; resultó ser una propuesta onerosa no sólo en términos de costos de construcción sino también debido al precio unitario de la energía que producía. Surgieron sospechas con respecto al otorgamiento de licitaciones. Antes de que comenzaran los trabajos de preparación del terreno, se encontró que la geografía y las condiciones del terreno en el lugar de emplazamiento de la represa en la frontera paraguaya, eran inadecuadas. Los desembolsos de préstamos del BID y del Banco Mundial de 1979 fueron demorados. Hubo una demora de ocho años en la contratación de la primera unidad y gastos adicionales administrativos y de ingeniería. Para el tiempo que el gobierno civil fue elegido en 1983, el endeudamiento y la inflación habían erosionado las finanzas públicas. Los términos del Banco Mundial y del BID fueron renegociados en 1983 cuando quedó claro que sería más costoso cerrar el proyecto que continuarlo. Así, a pesar de las acusaciones de corrupción, nuevos préstamos fueron aprobados en ambos bancos. La construcción avanza, si bien con una menor elevación de la represa y con las turbinas

Figura 4.1 Préstamos de Ajuste del BID en Argentina



espaciadas durante un periodo de tiempo más largo. Estas alteraciones permitirán a la represa entrar en funcionamiento antes y acelerar el flujo esperado de recursos internos. Pero nuevos desacuerdos con respecto al precio pagado por expropiaciones de terreno de comunidades sobre el lado paraguayo de la frontera pueden conducir a más demoras.

Sin embargo, con anterioridad a la represa de Yaciretá, el BID financió el Proyecto Salto Grande, donde la evaluación *ex post facto* es en general positiva. La construcción de la represa comenzó en abril de 1974 y la generación de energía fue iniciada en mayo de 1979. Salto Grande sobresale como uno de los pocos proyectos grandes de desarrollo hidroeléctrico en el mundo en el cual los efectos ambientales fueron cuidadosamente investigados y anticipados. El pueblo de Federación fue reconstruido en una nueva ubicación con la participación de los residentes; el nuevo pueblo está bien planificado. El programa, en lo institucional y lo operacional, tuvo más éxito de lo previsto. El programa de ingeniería de Salto Grande recibió el premio Ingersoll-Rand a la excelencia técnica y organizativa y el énfasis puesto en la protección del medio ambiente fue reconocida como un ejemplo para el mundo por el Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas.

Préstamos para el ajuste bajo el Séptimo Aumento. Las necesidades financieras de Argentina a principios de la década del '90 llevaron a una concentración en los préstamos de desembolso rápido que requerían la participación del Banco Mundial. El programa del BID inicialmente tuvo que depender fuertemente de los préstamos en carpeta de estudios del Banco Mundial. La conciliación de objetivos entre los dos bancos no parece haber presentado mayores problemas. Tanto en las oficinas centrales como a nivel de país, existieron relaciones laborales productivas para vincular a las instituciones. Como resultado, las dos IFI trabajaron juntas para establecer el volumen y dirección de sus programas de préstamos. La cooperación que comenzó como una relación de capacitación ha evolucionado ahora en una coordinación a nivel subsectorial e institucional.

El programa de préstamos del BID ha acelerado su ritmo desde 1991, un año después de que las pautas fijadas por el Séptimo replenishment estuvieran en vigencia, pero cuando el programa de reforma ya estaba en marcha. Se les dio prioridad inmediata a los préstamos basados en políticas hasta el fin de 1992. En 1991 las aprobaciones alcanzaron 879 millones de dólares con el 60 por ciento dirigido a la reforma de políticas. En 1992 y 1993, Argentina recibió el volumen más grande de compromisos de préstamos del BID, totalizando más de mil millones de dólares cada año. En 1992, prácticamente el 100 por ciento era basado en políticas, pero en 1993 los préstamos de inversión conformaban el 100 por ciento.

La pieza central del programa de 1991 fue el mejoramiento fiscal. Como una medida de cofinanciamiento, cada banco autorizó 325 millones de dólares para un préstamo para reforma del sector público de desembolso rápido (PRSP), 100 millones de dólares para reforma de políticas e inversión en suministro de agua potable y redes cloacales y 200 millones para reforma institucional e inversión en gobiernos provinciales.

El PRSP de 1991 estaba entre las primeras operaciones de ajuste llevadas a cabo por el BID y la primera en Argentina. Representantes del BID participaron en todas las misiones del Banco Mundial relacionadas con este préstamo y las misiones produjeron ayuda-memorias conjuntas. Agregado a esto, el BID proveyó recursos para consultores y preparación de préstamos.

El préstamo de 1991, financiado en forma conjunta para los servicios de agua y redes cloacales (70 millones de dólares equivalentes del capital ordinario y 30 millones de dólares del FOE en moneda local) fue ideado por los dos bancos. Ambas instituciones han coordinado la preparación de proyectos y trabajado juntas bajo un entendimiento común sobre los objetivos de proyectos, el plan de financiamiento, los principales componentes del proyecto y la condicionalidad. El Banco Mundial se basó en la experiencia del BID en el área, y el BID se preocupa por el componente de las políticas. Una condición de efectividad en el Banco Mundial era la aprobación del préstamo paralelo en el BID.

Con respecto a la privatización, los bancos han ideado una división del trabajo mediante la cual cada uno se hace cargo de diferentes empresas públicas. El Banco Mundial autorizó un préstamo de desembolso rápido de 300 millones de dólares para ferrocarriles y yacimientos petrolíferos y el BID autorizó 165 millones de dólares para servicios eléctricos provinciales y un préstamo de 300 millones de dólares para el servicio eléctrico metropolitano.

Un préstamo para el sector inversión (PSI) fue aprobado en 1992 para reformar la legislación con el fin de mejorar el clima para la inversión en el sector privado. En 1992 el BID también proveyó apoyo para el Plan Brady por medio de un préstamo para reducción de deuda y de servicios de deuda (RDSD) de 400 millones de dólares. El préstamo no contiene ninguna condicionalidad de políticas específica más allá del mantenimiento del marco fiscal del programa global. El préstamo RDSD contribuyó a la reestructuración de toda la deuda comercial de mediano y largo plazo, ascendiendo su monto a aproximadamente 20.900 millones de dólares (la mitad de la deuda pública y públicamente garantida de la Argentina) y a alrededor de 8.300 millones de dólares en intereses vencidos. La reducción fue aplicada

sólo al saldo de capital mientras que los atrasos fueron arreglados por un pago adelantado parcial de 700 millones de dólares y un intercambio del resto por bonos par a tasas de interés de mercado.

A pesar del número de préstamos aprobados por el BID después del Séptimo Aumento, los desembolsos se han atrasado; la ejecución ha presentado más problemas de los anticipados. Es evidente, ahora, que la administración central del Banco no disponía de la capacidad legal e institucional para entregar los recursos financieros necesitados. También es probable que Argentina haya tomado algunos compromisos poco realistas, aceptando implícitamente que sólo se produciría un desembolso parcial del préstamo global.

El futuro. Existen en la actualidad tres niveles de diálogo: 1) definición del macro marco de políticas que es una condición previa para préstamos sustanciales; 2) condiciones de sectores y 3) condiciones específicas de proyectos. El primer ejercicio de programa por país comenzó en 1991 con un documento de programación por país (DPP) producido en marzo de 1992. El proceso continúa a través de misiones anuales de programación.

En la actualidad, Argentina ha agotado los recursos de desembolso rápido disponibles para la reforma de políticas, de modo que las reformas futuras deberán ser apoyadas por préstamos de inversión basados en políticas. Se espera un fuerte incremento de recursos del BID para sectores sociales. De hecho, el BID espera, en el mediano y largo plazo, cambiar el foco de su asistencia, en coincidencia con las prioridades nacionales de la estrategia de mediano plazo del gobierno, para apoyar: 1) el nivel, calidad y programación de objetivos de los servicios sociales y 2) la inversión en actividades directamente productivas que reforzarían la competitividad internacional. Los programas sociales iniciales están orientados hacia políticas y se espera que mejoren las capacidades institucionales para la provisión de servicios a nivel provincial. En general, la evaluación hecha por el Banco sobre las perspectivas para el país, es de un cauto optimismo. También es consciente de que la descentralización de los servicios sociales hacia los niveles municipales y provinciales puede exacerbar el problema de la ejecución en el corto plazo.

Hasta el cierre del acuerdo Brady, Argentina tenía un fuerte interés en los préstamos de desembolso rápido. El requerimiento de coordinar tales operaciones con el Banco Mundial dejaba poco espacio para nuevas iniciativas. Una vez levantado el requisito, la generación de operaciones fluyó desde ambos lados. Como parte de un impulso general en la región, el BID llevó a cabo un programa de re-

capacitación laboral para proveer una línea de crédito para actividades ya en marcha antes que para el emprendimiento de proyectos tradicionales. El Banco ofreció asistencia técnica en vista de su experiencia en Chile y parece estar también preparado para financiar viajes de estudio para funcionarios públicos para aprender de la experiencia chilena.

Argentina ha tomado la iniciativa de presentar varios proyectos para desarrollo vial y ha solicitado apoyo para continuar el proyecto Yaciretá. El BID se ha resistido a proveer más fondos para obras civiles hasta que se conozca el resultado de un préstamo del Banco Mundial que está en curso; a cambio, ha ofrecido proveer asistencia para la protección del medio ambiente y para la reubicación de población.

Con respecto al Octavo Aumento, las autoridades argentinas se muestran abiertas a colocar el tema de la reforma de políticas sociales en la agenda. Más aún, las inversiones en los sectores sociales y temas sociales han sido destacados como una prioridad gubernamental en el reciente plan de mediano plazo. Así, el gobierno no se opone, en principio, a iniciar un diálogo sobre políticas sociales, pero le preocupan las condicionalidades realistas y la implementación de programas.

La reforma legislativa es, por definición, un proceso lento en una democracia en la que el consenso debe construirse, como lo señalara el ministro de Economía en la reunión anual del BID de 1993, en Hamburgo. Además, la reforma de políticas requiere administración, y ésta requiere instituciones que deben fortalecerse en la Argentina de hoy. Este punto resulta más crítico para políticas sociales futuras que para la administración macroeconómica, debido a que los ministerios responsables son mucho más débiles que el tesoro. La problemática futura del área ha sido identificada tanto por el gobierno argentino como por el BID. Un préstamo de pre-inversión permitirá el estudio de proyectos desde la conceptualización inicial hasta el diseño final y una FPP está prevista para continuar los proyectos a partir del Perfil II en adelante. La habilidad para diseñar e implementar proyectos a nivel local, provincial y nacional es de crítica importancia para el emprendimiento de la reforma social.

PARTE 2

La agenda de desarrollo

DESEMPEÑO DE LOS PRÉSTAMOS Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO

Este capítulo describe el desempeño institucional crediticio del BID. La primera sección evalúa el desempeño del Banco en relación a los programas de préstamos dirigidos a los segmentos de bajos ingresos de la población. Este es un mandato básico del BID, pero la articulación del objetivo ha sido vaga. En la actualidad, está siendo reformulado a medida que la preocupación por la pobreza gana en fuerza y sustancia. Las secciones que siguen describen el ciclo de proyectos y la organización institucional. Por último, el capítulo describe los problemas que presenta la evaluación de la calidad de los préstamos y las medidas adoptadas para resolver las dificultades del monitoreo.

La dirección global del BID ha sido influenciada, en mayor medida que otros bancos regionales de desarrollo, por la visión de los Estados Unidos del desarrollo y por sus prioridades de política exterior, que han sufrido varios cambios en su dirección.

El BID ha sido el único de los bancos multilaterales que fue creado con una ventana de préstamos blandos como parte integral de su estructura jurídica. Gracias al apoyo de Estados Unidos, el FOE estaba excepcionalmente dotado en cuanto a recursos en comparación con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo (Culpeper, 1993). Al poco tiempo de establecerse el Banco, los Estados Unidos proveyeron 394 millones de dólares adicionales para un Fondo Fiduciario de Progreso Social como parte de la Alianza para el Progreso.

Algunas de las tempranas actividades crediticias de los años '60 eran parte de la competitividad estratégica de la Guerra Fría. Cuando estos préstamos se encontraron en dificultades fueron criticados por ser "demasiado blandos" y poco apropiados para

un banco. Para 1970, sin embargo, el énfasis en los proyectos sociales había merma-
do y el Banco adoptó un enfoque más conservador. Pero le resultaba difícil cumplir con
uno de los principios básicos por los cuales había sido establecido, es decir, el apoyo
a la industria local. Una firma consultora independiente, ADELATEC, atribuyó las difi-
cultades para encontrar suficientes proyectos industriales para financiar, a la precau-
ción y conservadurismo de los procedimientos de evaluación del BID y sus exigentes
requerimientos al hacer los préstamos (Dell, 1972).

Estos ciclos contrastantes ilustran claramente el desafío que representaba
para el BID el lograr un equilibrio correcto entre una administración cuidadosa y
una distribución sana de los préstamos por un lado, y por el otro, el concretar
visiones de desarrollo. Las exigencias puestas en el actual presidente, no son
ninguna excepción. Un dedicado latinoamericanista, habiendo servido como se-
cretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Enri-
que Iglesias, llamó la atención de los países miembros, tanto prestatarios como no
prestatarios, sobre temas fundamentales y es reconocido como una de las princi-
pales "voces del desarrollo". Iglesias le ha dado al Banco un renovado sentido de
misión y en 1992 fue elegido por un segundo período de cinco años.

El poder de voto en el BID está fuertemente concentrado en los Estados Unidos y
los cuatro PMP más grandes. La influencia de los Estados Unidos se vio modificada a
medida que nuevos miembros no prestatarios, Canadá y los países extra-regionales,
eran admitidos. Sin embargo, por algún tiempo, los aportes de los nuevos países-
miembros no prestatarios estaban principalmente en el área de movilización de recur-
sos. Con el tiempo, su influencia ha aumentado y cumplen un rol equilibrador vital,
capaz de modelar y guiar ciertas políticas del Banco. A través de un banco regional
de desarrollo, los PMnoP más pequeños tienen acceso a países prestatarios.

Hasta el Octavo Aumento, los PMnoP pequeños y los extra-regionales con el
agregado de Canadá, retenían sólo el 11,58 por ciento del poder de voto, pero la
correlación entre el poder de voto formal y la influencia no es de uno a uno. Como el
Directorio opera en base al consenso, lo que importa más que el poder de voto formal
es el grado de interés y esfuerzo que los países ponen al preparar sus posturas y su
determinación en la persecución de temas en particular.

No obstante, la redistribución del poder financiero a nivel global permitió un
relineamiento de las proporciones durante el Octavo Aumento en 1994. Los países
extra-regionales duplicaron su proporción de votos de 7,1 por ciento a 15,9 por ciento
y ahora tienen una silla adicional. Japón, en concordancia con su nuevo poder global,
ahora tiene una silla propia con un poder de voto que pasó del 1,08 al 5 por ciento.

EVALUACIÓN DEL OBJETIVO DE BAJOS INGRESOS

América Latina posee la distribución de ingresos más desigual del mundo. La quinta parte más rica de la población de la región gana veinte veces más de lo que gana la quinta parte más pobre, comparado a una razón de alrededor de diez a uno en Asia. Debería notarse que éstas son comparaciones de distribución de ingresos; la muerte por inanición es virtualmente desconocida en la región. Durante las tres décadas, 1950 a 1980, debido a un crecimiento relativamente rápido previo a "la década perdida", los indicadores sociales mejoraron marcadamente a pesar de que la desigualdad en los ingresos continuó empeorando. En los años '70 la percepción de que los beneficios del crecimiento no estaban filtrándose hacia abajo inspiró el enfoque del Banco Mundial de "crecimiento con redistribución".

Al concluir las discusiones sobre el Quinto Aumento en diciembre de 1978, el objetivo del Banco era asegurar que el 50 por ciento de su programa de préstamos fuera asignado para beneficiar a grupos de ingresos bajos. El BID es el único banco de desarrollo multilateral con un mandato semejante. La idea fue inicialmente introducida por los Estados Unidos y obtuvo el apoyo de Canadá y varios miembros extra-regionales. La administración Carter propuso un programa de desarrollo rural como un medio para reducir la pobreza rural y controlar la afluencia de mexicanos y centro-americanos a través de la frontera.

La propuesta dice: "El Banco debería intensificar sus esfuerzos para canalizar recursos hacia proyectos que proveen beneficios a los grupos de bajos ingresos, especialmente con respecto a mejorar la productividad y el ingreso de esos grupos. El Banco debería además definir estos grupos de manera más precisa y apuntar a dedicar una mitad de sus préstamos provenientes de sus recursos bancarios durante el período del siguiente Aumento a tales proyectos" (BID, *Propuesta*, 1978, p. 55). Hubo una focalización sobre el desarrollo rural con un 30-35 por ciento de asignación de recursos y sobre el desarrollo urbano con una asignación de 10-15 por ciento de recursos. "En suma, alrededor del 50 por ciento del programa de préstamos propuesto sería orientado en el sentido de beneficiar directamente a los grupos de bajos ingresos, primordialmente a través de proyectos que enfatizan la creación de empleo productivo" (*ibid.*).

Los objetivos sectoriales fueron cumplidos alcanzando el mínimo del rango programado; es decir, cuando el objetivo era de un 20 a un 30 por ciento, los préstamos alcanzaron un 20 por ciento en vez de un 30 por ciento. El objetivo de bajos ingresos fue más esquivo. La administración interpretó que el significado de

esta meta era que el 50 por ciento de los beneficios del programa de préstamos debería ser destinado a gente de bajos ingresos; pero la implementación del mandato ha estado plagada de problemas. Los prestatarios aceptaron el propósito general de la propuesta y contribuyeron a una metodología basada en su experiencia. Al mismo tiempo, eran renuentes a contemplar una fórmula que podía rígidamente imponer criterios prefijados para determinar prioridades para la selección de proyectos. Esto era especialmente cierto en los países grandes donde no existía ninguna escasez de proyectos redituables. Así, las pautas para poner en práctica el objetivo de bajos ingresos tuvieron que hacer lugar para acomodar otras prioridades (u otros medios para alcanzar el fin) y esto dio como resultado una modificación del mandato original.

Las pautas estipulaban que la medición *ex ante* del impacto distributivo no sería tomado como base para la aceptación o rechazo de una propuesta de préstamo. De este modo, el objetivo del sector de bajos ingresos ha sido separado de la planificación estratégica, el proceso de selección, evaluación y aprobación de préstamos, así como de la asignación de recursos por país y sector. En la práctica, esto significaba que el Banco no podía insistir en llevar a cabo proyectos de bajos ingresos porque no era un criterio para diseñar un programa de préstamos. Por otra parte, debería notarse que el mandato no pedía préstamos sociales como tales; sin embargo, sí enfatizaba la creación de empleos.

Para hacer operativo el mandato, los grupos de bajos ingresos fueron identificados a través del costo de una canasta familiar mínima en cada país. Los niveles de ingresos bajos fueron expresados en moneda local para evitar problemas de conversión de tipo de cambio. Los niveles propuestos fueron discutidos con autoridades locales para evitar controversias políticas. La definición de la población de bajos ingresos y la línea de corte tendieron a ser temas negociables. Algunos países, tales como Paraguay, preferían una línea de corte más baja para esconder indicadores de pobreza políticamente sensibles; otros, tales como Argentina, preferían una línea de corte más alta para aumentar el número de beneficiarios de bajos ingresos. La gama era amplia. Por ejemplo, en Perú los pobres eran clasificados como aquéllos con un ingreso per cápita anual de 646 dólares estadounidenses (71 por ciento de la población) mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, *Human Development Report*, 1991) estimaba en 260 dólares per cápita como la línea divisoria para el 40% de los hogares más bajos. En México, los grupos de ingresos bajos fueron definidos como aquéllos con un ingreso promedio per cápita de 1.245 dólares estadounidenses, mientras que el UNDP daba un promedio per cápita de 450 dólares para el 40 por ciento de hogares de más bajo nivel.

El personal del Banco desarrolló una metodología para medir e informar sobre la distribución de beneficios económicos estimada.¹ Cuando los análisis de costo-beneficio eran usados, los beneficios netos directos para los grupos de bajos ingresos eran calculados como una proporción del total de beneficios netos en el sector privado, sin tomar en cuenta los beneficios del sector público debido a las dificultades que esto implicaba. Cuando la medición de los beneficios directos netos no era factible, como sucedía en la mayoría de los proyectos de desarrollo social, el impacto distributivo era estimado mediante el “conteo de cabezas” en cuanto a la proporción de beneficiarios de bajos ingresos.

La metodología no permitió la medición del impacto distributivo en todos los proyectos. De hecho, alrededor de un tercio de todos los préstamos normalmente no eran evaluados. Esto separó a la metodología del mandato ya que la meta de bajos ingresos tenía por intención el ser aplicada al programa crediticio en su totalidad. Por otra parte, las medidas metodológicas esperaban una distribución de beneficios (existen pocos análisis *ex post facto* disponibles de los cuales extraer conclusiones firmes). Finalmente, la metodología de costo-beneficio y la de “conteo de cabezas” mostraron resultados diferentes. La diferencia podría atribuirse, o bien al método mismo o al impacto distribucional. Debido a que el conteo de cabezas era usado principalmente en proyectos de desarrollo social, es probable que el mejor desempeño de estos proyectos se debiera más a su impacto distribucional que a problemas de medición, pero esto último no podría ser descartado.

No obstante los hallazgos contenidos en la propia evaluación efectuada por el Banco de su experiencia, siguieron las tendencias previstas y produjeron resultados predecibles. En primer lugar, le era más fácil al Banco cumplir con el objetivo antes de la crisis de la deuda. El objetivo del 50 por ciento fue alcanzado sin dificultades antes de 1982 sin una activa promoción de proyectos específicos. No fue alcanzado después de 1982, cuando la supervivencia financiera y las severas medidas fiscales hicieron a un lado los gastos sociales que tenían un impacto directo sobre los grupos de bajos ingresos. Y no ha sido alcanzado después de 1986 aun cuando se reavivó el énfasis puesto en los sectores sociales. Durante el período 1987-1989 la cartera de préstamos tenía un efecto distributivo del 44 por ciento (hasta un 35 por ciento en el período 1983-1985). Esto significa que, a pesar de la prioridad dada a los

1. Para los límites de esta metodología, ver BID, *Evaluation Review on BID's Experience under the Low Income Goal*, RE-139 (1986).

niveles de bajos ingresos, el objetivo no se cumple con facilidad. Los países pueden tener otras consideraciones primordiales o pueden optar por llevar a cabo inversiones sociales con otros recursos. Bajo estas circunstancias, no le ha sido posible al Banco realizar su mandato.

En segundo lugar, existen diferencias sectoriales predecibles. Los proyectos para agricultura, desarrollo urbano y salud mostraron proporciones más altas de beneficios para los grupos de bajos ingresos que para proyectos de generación de energía, industria o de transportes² (ver Tabla 5.1).

Tabla 5.1 Estimación de la distribución de los beneficios a los sectores de bajos ingresos de los préstamos en la cartera: 1990-1993

Sector	Impacto	Préstamos en cartera		Beneficios a los
	1983-1989 (%)	Número	\$ Millones	grupos de bajos ingresos (\$ Millones)
Agricultura	55	43	2.155	1.185
Pesca	59	1	100	59
Forestación	20	6	236	46
Industria	26	-	-	-
Turismo	82	4	420	346
Minería	48	2	190	91
Energía	18	21	2.771	504
Transporte	25	30	2.505	617
Comunicaciones	83	-	-	-
Desarrollo Urbano	75	18	1.299	979
Ciencia y Tecnología	91	-	-	-
Educación	73	17	551	402
Salud	82	24	1.152	941
Medio ambiente	50	16	740	370
Otros	90	-	-	-
Total	-	214	14.202	6.568

Fuente: Bases de datos del BID.

Nota: a. Sólo incluye aquellos proyectos en los cuales la metodología de análisis distribucional del BID es aplicable.

2. Esto surge de BID, RE-139 (1986) y CP-141 (1990).

Finalmente, existe una tendencia a que los proyectos en los países más pobres (Grupo D) muestren proporciones más altas de beneficiarios de bajos ingresos. Esto puede deberse en parte a una proporción más alta de pobres en la población; también indica una mayor cuota de préstamos del Banco para proyectos sociales en esos países. La disponibilidad de fondos concesionales para estos países ha hecho que, típicamente, los préstamos sociales fueran más atractivos para éstos que para países que optaron por usar recursos fiscales. Los países pertenecientes al Grupo A, por ejemplo, no tomaron préstamos del BID para proyectos de salud hasta después que estallara la crisis de la deuda. México y Argentina ingresaron a la lista sólo en 1986.

Para resumir, el mandato de bajos ingresos evidenciaba muchas lagunas. Los oficiales de préstamos eran sensibles a la meta global y eran conscientes de que su cumplimiento requería que el programa crediticio en cada país tomara en consideración esa meta, pero las operaciones individuales no eran preseleccionadas por su impacto distributivo. El objetivo seguía siendo un deseo vagamente expresado sin el apoyo de políticas orientadas hacia la pobreza más amplias y carentes de los instrumentos para su implementación. No había ningún requerimiento para darle un peso especial a los beneficios para el sector de bajos ingresos en la programación de recursos y en el diseño de proyectos. En esencia, se esperaba que el Banco avanzara hacia la meta sin que cambiara su manera de hacer negocios.

Con todo, la propuesta para el Sexto Aumento en 1983 retuvo el compromiso y agregó que "el Banco continuará haciendo cualquier esfuerzo para asegurar que el impacto de las operaciones crediticias resulte en el beneficio de grupos de bajos ingresos, toda vez que sea posible" (BID, *Propuesta* 1978, p. 29). Se acordó que la evaluación *ex ante* del impacto distributivo debía continuarse y que, a medida que los proyectos bajo el anterior Aumento alcanzaran la etapa de concreción, las evaluaciones *ex post facto* debían calibrar la validez de la metodología. El Séptimo Aumento completado en 1989 enfatizó aún más que "el Banco se esforzará al máximo para asegurar que el 50 por ciento de su programa de préstamos sea asignado para beneficiar a los grupos de menores recursos" (BID, *Propuesta*, 1989, p. 13).

Una matriz financiera preferencial fue creada para apoyar este objetivo. Las proporciones de los costos totales que podían recibir fondos del BID serían suplementadas por un adicional de diez puntos de porcentaje para proyectos que proveyeran por lo menos un 50 por ciento de sus beneficios a grupos de menores ingresos. Por primera vez, había un incentivo para que los prestatarios diseñaran o re-diseñaran proyectos con una alta proporción de beneficiarios de bajos ingresos. Esto representaba un intento modesto de resolver la disyuntiva entre el proceso de selección de proyectos y el de diseño de proyectos para cumplir con el

objetivo de bajos ingresos. A pesar de esto, el Banco enfrentó "obstáculos significativos para alcanzar este objetivo" (BID, *Review of the Low Income Goal*, rev. 1990, p. 8) por varias razones. Esto se debe, en parte a la falta de una estrategia coherente para perseguir el mandato y en parte a que el mandato en sí es contradictorio. Los accionistas presionan en favor de puntos de vista divergentes sobre pautas para la reposición; el mandato resultante es el producto de la negociación y no una filosofía de desarrollo coherente. Más aún, a medida que los objetivos de desarrollo aumentan en complejidad, mayores son las exigencias planteadas con el tiempo. La agenda del Banco se ha vuelto cada vez más sobrecargada, tironeándolo en diferentes -a veces, hasta opuestas- direcciones. Una agenda sobrecargada puede que satisfaga a todos los actores en la mesa de negociaciones, pero no contribuye a un programa de préstamos más efectivo.

Así, mientras el objetivo de bajos ingresos era retenido para el programa de préstamos total, otras direcciones fueron sobreimpuestas para el uso de recursos como resultado del Séptimo Aumento. En primer lugar, se les asignó una participación del 25 por ciento a los préstamos de ajuste a pesar de la dificultad de discernir su impacto distributivo. Segundo, el requisito de cofinanciar con el Banco Mundial significó que el BID perdió algo de control sobre la selección y diseño de proyectos. Tercero, el 65 por ciento de los recursos fueron asignados a países del Grupo A y B, que no tienen acceso a la FFI subvencionada ni al FOE concesional.³ El núcleo del programa crediticio con estos países son las operaciones de ajuste e infraestructura o las actividades directamente productivas. Por último, el mandato del Banco -en evolución constante- también destacó un énfasis especial en el medio ambiente, la promoción de exportaciones, en la ciencia y la tecnología, cuyos beneficios a los grupos de menores ingresos es probable que sean reducidos o inexistentes.

Históricamente, la realización de una meta era evaluada *vis-à-vis* un programa de préstamos mensurable, que era equivalente a dos tercios del total de préstamos. Pero la proporción de los préstamos mensurables declinó para el Séptimo Aumento. La mitad o más de los préstamos del Banco durante el período 1990-1993 fue destinada para programas y proyectos que no habían sido evaluados por su impacto distribucional, ya sea debido a que la metodología no lo permitía o porque no era eficiente en los costos (por ejemplo, préstamos de ajuste, proyectos de generación de energía, créditos globales y préstamos de pre-inversión). Bajo un criterio de rutina, esto es, si sólo se consideraban los préstamos mensurables,

3. Sin embargo, no tienen acceso a los recursos del FOE en su monedas locales, que son parte de sus propias contribuciones.

la meta no era alcanzada. Para resumir, sólo una mitad de los préstamos podía ser evaluada, y de éstos, un promedio del 40 por ciento de los beneficios llegaba a los grupos de menores ingresos (BID, *Informe...*, 1994).

En 1990, el Banco recomendó al Comité de Planificación que considerara las direcciones detalladas en el *World Development Report* de ese año (Banco Mundial, 1990): mejor acceso a la educación, nutrición, salud y otros servicios sociales, de modo que los beneficios a los sectores más pobres fueron incluidos en la selección y el diseño de proyectos. El informe concluyó que la mejor manera de incrementar los beneficios a los grupos de menores ingresos sería enfatizar un marco multidimensional utilizando temas de reducción de la pobreza y de políticas sociales en el proceso de planificación y del diálogo a nivel país; reforzando la reducción de la pobreza a través del diseño de políticas, incluyendo una mejor programación de objetivos para los beneficios y reformando sectores sociales para un mayor alcance y realización de servicios sociales y apoyo institucional.

Conducida por el presidente, una estrategia social mejorada se encuentra ahora sobre la mesa. Un diálogo sobre reforma social, similar al diálogo a nivel país que tuvo lugar con respecto al ajuste, implicaría mucho más que el programa de préstamos del Banco. El Banco debe convertirse en un foro para el consenso regional y usar su fuerza para definir acciones para la reducción de la pobreza que incluyan una incrementada movilización de recursos internos.

Más allá de esta estrategia activista, también se está llevando a cabo una adaptación de políticas actuales. En primer lugar, las mediciones *ex ante* del impacto de pobreza fueron modificadas por el Octavo Aumento. En segundo lugar, habrá un mayor énfasis en el impacto distributivo como criterio, primero para la selección de proyectos y luego para su diseño. Se ha llevado a cabo una revisión y actualización de las líneas de corte para la definición de segmentos de menores ingresos en cada país. Tercero, la creación de empleos para gente que está en el límite con la pobreza es de una importancia crucial y un elemento clave es la expansión del programa de microempresas para posibilitar que los pobres se capitalicen.

El Octavo Aumento, que fue completado en 1994, contenía el mandato de que el 40 por ciento del volumen de préstamos y el 50 por ciento⁴ del número total de opera-

4. Esto representa un aumento considerable de los niveles del Séptimo Aumento. Los sectores sociales representaron un 25 por ciento del total de préstamos en el período 1991-1994, subiendo del 15 por ciento durante los años '70.

ciones del Banco fueran dedicados a la reforma social y a la reducción de la pobreza. Introdujo la posibilidad de financiar una parte de los costos recurrentes de los proyectos sociales sobre una base de caso-por-caso. Esto le permitiría al Banco mitigar en forma directa los efectos adversos del ajuste sobre los grupos más vulnerables.⁵

Además de otorgar más préstamos, el Banco debería ser alentado para que desplace el énfasis puesto en los proyectos de sector social tradicionales hacia la reformulación de políticas sociales e impositivas. Las medidas no tendrán un impacto inmediato, pero tomadas en su conjunto deberían permitirle al Banco (y a la región) avanzar de maneras efectivas.

La región tiene en la actualidad más pobres que a principios de los años '80, tanto en números absolutos como una parte del total de la población. El número de pobres aumentó en 50 millones por sobre los estimados 130 millones en 1980. A lo largo de la década, el antiguo problema de la región con respecto a la distribución del ingreso ha empeorado. La mejor solución radica en la reforma de políticas (Cardoso y Helwege, 1992).

La reforma social es un proceso que comienza de abajo para arriba. El Banco no puede ser un sustituto para los esfuerzos domésticos, pero puede y debe ser un catalizador. Un consenso político y social sobre la necesidad de proveer y dirigir los recursos públicos para luchar contra la pobreza es una condición previa para la transferencia de recursos de un grupo poderoso de la población a otro menos poderoso. En otras palabras, la sociedad debe ser llevada a sentir una gran aversión hacia la pobreza, una tarea para la cual el Banco está bien ubicado.

CALIDAD DE LA CARTERA

Hasta 1993, el BID contaba con dos unidades separadas para cubrir los diferentes aspectos de las evaluaciones *ex post facto*. La Oficina de Revisión y Evalua-

5. El Banco Mundial financia ciertos costos operativos incrementales, mayormente en capacitación, sobre una base declinante, pero este cambio plantea varios dilemas. La acción requerirá que la administración considere introducir cambios en el procesamiento de préstamos y la incorporación de nuevas habilidades. No todos los PMP estarán dispuestos a incrementar sus obligaciones de deuda externa para financiar costos operativos.

ción (ORE) fue establecida bajo la jurisdicción del Directorio en 1968. La Oficina de Evaluación de Operaciones (OEO), que formaba parte de la estructura administrativa del Banco, fue abierta en 1974. Estaba a cargo de todas las evaluaciones *ex post facto* de las operaciones. En contraste, la ORE revisaba políticas, procedimientos y organizaciones incluyendo operaciones y el trabajo de la OEO. La ORE se especializaba en la identificación de problemas en el ciclo de proyectos. La OEO proveía realimentación sobre proyectos, pero entró tarde en el proceso de preparación de préstamos, después que los temas ya habían sido resueltos o no tenían solución. Las unidades operativas, además, eran inconsistentes en cuanto a la aceptación de resultados encontrados o recomendaciones. Esta actitud produjo que muchos funcionarios operativos adoptaran una visión negativa de la función evaluativa (BID, *Revised Report*, 1989, p. 42).

Por otra parte, la existencia de las dos unidades daba lugar a la competencia y dejaba lagunas importantes. Sólo se hacían evaluaciones *ex post facto*. La experiencia ganada por un sector no era recogida y diseminada entre los demás sectores. Los estudios no eran diseñados para suministrar una estimación del desempeño de la cartera de préstamos. Cubrían proyectos con problemas de desempeño y estaban diseñados para guiar operaciones futuras.

Las quejas con respecto a la calidad de los préstamos del BID en los años '80 eran generalizadas, particularmente por parte del Tesoro estadounidense. Había consenso en cuanto a que los aspectos físicos de los proyectos eran satisfactorios y que las fallas estaban relacionadas con factores externos al proyecto, pero el conocimiento era fragmentario. Los más vulnerables a la crítica eran los grandes proyectos energéticos característicos de todos los bancos de desarrollo multilaterales después de los shocks petroleros de los años '70. El BID experimentó el éxito a la vez que el fracaso en este respecto (ver estudios de país sobre Costa Rica y Argentina en el capítulo 4).

Los préstamos basados en políticas fueron introducidos para ser aplicados a las condiciones macroeconómicas y para reducir las distorsiones que afectan a los proyectos. La llegada de una nueva administración en 1989 y la reestructuración general del Banco redujeron las quejas provenientes de los Estados Unidos con respecto a la calidad de los proyectos que abundaban a fines de los años '80. Pero otros problemas que tenían que ver con políticas y procedimientos internos del Banco persistieron.

Un estudio del personal llevado a cabo en 1992, señaló que los cambios introducidos en el análisis de proyectos para reforzar el control de calidad conti-

nuaban siendo inadecuados después de la reorganización. La oficina para el asesoramiento de proyectos, que tenía por misión desarrollar y actualizar las metodologías y supervisar su aplicación, no cumplió su cometido. La oficina sólo había producido una "sinopsis de la práctica existente" para ciertos sectores tales como energía, agua y redes cloacales y proyectos urbanos. El personal encuestado también señaló que la oficina estaba compuesta principalmente de economistas y por lo tanto estaba "demasiado orientada hacia el análisis económico en términos de calidad" (BID, *Assessment of the IDB*, 1992, p. 25), omitiendo la consideración de aspectos financieros, técnicos, e institucionales.

La falta de una unidad de evaluación independiente era vista como uno de los puntos débiles más obvios del Banco. Muchos accionistas tenían reservas con respecto a la objetividad y credibilidad de las operaciones. Para resolver los problemas, en 1993, el presidente estableció el grupo de tareas para el manejo de la cartera de préstamos conocido como TAPOMA, ya mencionado anteriormente. El informe TAPOMA constituyó un hito. Debido a que la información disponible y el rendimiento histórico de las evaluaciones eran deficientes, los términos de referencia de TAPOMA fueron diferentes a los de un ejercicio similar efectuado en el Banco Mundial, el informe dirigido por W. Wapenhans (Banco Mundial, *Effective Implementation*, 1993). El TAPOMA no logró documentar una declinación en la calidad de la cartera de préstamos del BID, como lo hizo el informe Wapenhans para el Banco Mundial. No obstante, el TAPOMA produjo una revisión incisiva y perspicaz del manejo de la cartera en el BID. Los hallazgos y conclusiones, más cualitativas que cuantitativas, han resultado de utilidad y han provocado una reacción inmediata.

El grupo de tareas evaluó una muestra de proyectos aprobados bajo el Séptimo Aumento para constatar la idoneidad de los análisis institucionales, económicos y técnicos. Llegó a la conclusión de que "los proyectos parecen ser acertados y están cumpliendo ampliamente con sus objetivos propuestos... los análisis económicos en particular, eran de alta calidad y los análisis técnicos parecían sólidos. Los análisis institucionales, especialmente aquéllos relacionados con la evaluación de la capacidad de las agencias implementadoras propuestas, eran débiles" (BID, *Managing for Effective Development*, 1993, p. 10).

El grupo de tareas recalcó que la información disponible no permitía una evaluación completa de la contribución de la cartera al desarrollo. El enfoque del Banco con respecto a la ejecución de proyectos enfatizaba el control, sobre los desembolsos, observación de las reglas sobre compras estatales y contratación, cumplimiento con la condicionalidad y la adhesión a los procedimientos. La fiscalización financiera fue la preocupación preeminente en la evaluación de resultados.

El origen del problema era que el sistema interno de evaluación estaba dirigido primeramente a extraer lecciones para mejorar el análisis y la preparación de proyectos en los PMP y la calidad en el punto de entrada. La OEO proveía realimentación directa a todos los proyectos nuevos, pero fracasaba en la localización de problemas durante la ejecución. La información del Banco sobre el estado de los proyectos activos estaba estrechamente focalizada en el monitoreo del desempeño de los PMP y del progreso hacia el cumplimiento de etapas de ejecución preestablecidas (adquisiciones estatales, disponibilidad de fondos de contrapartida, firma a tiempo de contratos y así sucesivamente). La información sobre operaciones anteriores surgía de cuatro documentos básicos: los informes de finalización de proyectos (IFP) y evaluaciones *ex post* de prestatarios y los informes de evaluación de operaciones y de desempeño de proyectos. Estos no eran documentos comprensivos con resultados, conclusiones y recomendaciones confiables. Los IFP variaban considerablemente en términos de calidad y contenido; como no estaban verificados, no podían extraerse lecciones claras. La entrega de evaluaciones *ex post*, una condición contractual, no siempre se cumplía debido a debilidades institucionales en los países miembros prestatarios.

A fines de 1992 el sistema de doble evaluación fue eliminado y se creó una nueva unidad. Esta nueva oficina de evaluaciones responde ante el Directorio y el presidente sobre la efectividad del Banco en términos de desarrollo, sobre la calidad de la cartera de préstamos y sobre la transparencia y fiscalización de proyectos y programas. Es responsable por las revisiones y evaluaciones de políticas, programas, sistemas, procedimientos y proyectos, incluyendo la evaluación de proyectos en ejecución, examinación de IFP y evaluaciones *ex post* y de impacto, ambos en forma inmediata al desembolso final y algunos años después de la concreción del proyecto. Diseminará los resultados de las evaluaciones a la sede y a las representaciones para asegurar su utilización en el ciclo de proyectos.

Las evaluaciones deben funcionar como una herramienta corporativa para el aprendizaje institucional; las recomendaciones extraídas de sus conclusiones deben ser diseminadas e incorporadas a los proyectos en un tiempo oportuno. La acción es deseable *per se*; más aún, podría ser la base para relevar al Banco de la necesidad de revisar minuciosamente los términos para la aprobación de préstamos.

DE CANTIDAD A CALIDAD: ¿CUÁN FACTIBLE?

La realización de las metas de desarrollo ha dependido del seguimiento de temas puntuales y de satisfacer las prioridades de los accionistas. Se crearon divisiones para encarar temas nuevos, tales como las microempresas y la promoción de exportaciones. A medida que se agregaban capas, la integración de prioridades de políticas en todas las actividades del Banco se resintió. Este es un factor clave que afecta la calidad y el impacto sobre el desarrollo y que debe ser rastreado en el futuro. Una estrategia consistente de asistencia a países debería contribuir a esta tarea. A medida que la cartera de préstamos se aleja de los voluminosos proyectos de capital-intensivo y se desplaza hacia el apoyo a los sectores sociales más débiles, el seguimiento y la durabilidad de los resultados serán cada vez más importantes.

La preocupación por la calidad por encima de la cantidad puede verse facilitada a medida que el Banco se desplaza de un ciclo de aportación de fondos de cuatro años hacia un nivel sustentable de otorgamiento de préstamos que le permita al Banco funcionar sin reposiciones de capital periódicas. A medida que el Banco logre un nivel sustentable de fondos, puede que florezca una filosofía crediticia coherente. El escrutinio puede dejarse en manos de la unidad independiente de evaluación. La calidad prospera en una atmósfera sana; no puede sobrevivir a la negociación perpetua y a la presión para alcanzar objetivos. Si se le da espacio para el crecimiento intelectual y para canalizar los recursos analíticos en la región, el Banco puede asumir un rol más emprendedor.

Los objetivos de equidad social y reducción de la pobreza requieren numerosas y específicas intervenciones de políticas "caseras". Será necesario un enfoque más flexible sobre las transferencias de recursos. Los préstamos del Banco necesitan ser adaptados a programas a largo plazo; extensión de la gracia, desembolsos y los períodos de amortización, deben ser considerados. Los nuevos negocios pueden conducir a volúmenes menores de préstamos y a operaciones con un empleo más intensivo de personal de lo que el Banco y sus PMP han estado acostumbrados. No sólo pueden esperarse márgenes de ganancia más bajos, sino que la tendencia será hacia transferencias negativas con los PMP luego de algunos años.⁶ El poder

6. El BID es el único prestamista oficial que se espera que mantenga flujos netos positivos con la región en el futuro inmediato.

de negociación del Banco se verá reducido, de no revertirse las afluencias de capital. Sólo se puede especular sobre el estado futuro de los flujos hacia los PMP regionales, pero es posible que sea necesario que la cooperación técnica se convierta en una parte central de los asuntos del Banco, ocupando el lugar de la transferencia masiva de recursos, particularmente para apoyar la reforma de políticas sociales, el fortalecimiento institucional y la intensificación del desarrollo de recursos humanos, la protección ambiental, el comercio regional, y la integración. Más adelante en el camino, debe considerarse la devolución de responsabilidades a los países miembros prestatarios más desarrollados.

LIDERAZGO EN LA REGIÓN

Este capítulo analiza la división laboral, de facto y de jure, entre el BID y el Banco Mundial a partir del Séptimo Aumento en 1989. En las secciones subsiguientes evalúa de qué modo ha operado este factor en los préstamos basados en políticas y en los préstamos a sectores sociales. La última sección describe las maneras en las cuales el BID se esfuerza por proveer un liderazgo regional.

Los dilemas inherentes a la diversificación y superposición de responsabilidades no son nuevos. "Cuando los países prestamistas aceptaron el establecimiento de bancos regionales de desarrollo, eran plenamente conscientes de que los propósitos de estas nuevas agencias se superpondrían, hasta cierto grado, a aquéllas del Banco Mundial. Estos países estaban preparados, sin embargo, para ver que se introdujera cierto pluralismo en las políticas de ayuda y prácticas multilaterales en el interés de crear instituciones que se especializaran en los problemas de áreas en particular y con el fin de darle a los países en desarrollo un mayor sentido de participación e identificación" (Dell, 1972, p. 30).

El primer presidente del Banco declaró que el Banco debería funcionar como "una universidad del desarrollo". El BID creó una tradición de proveer una alternativa intelectual a las instituciones de Bretton Woods. Según lo establecido por su Convenio Constitutivo, su mandato era financiar "principalmente proyectos, incluyendo aquéllos que formaban parte de un programa de desarrollo regional o nacional" (Artículo III, sección 7. a. iv). Se requería que el BID proveyera asistencia técnica "para la preparación, financiación e implementación de planes de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades" (Artículo I, sección 2. a. v). El Banco trabajaba en un ámbito de políticas que atribuía un alto valor a la planificación

estatal. A instancias de la Alianza para el Progreso, los países emprendieron ejercicios de planificación nacional. Estos eran luego examinados por "nueve hombres sabios" en la Comisión Interamericana para la Alianza para el Progreso en la OEA. Las autoridades económicas nacionales aceptaron llevar a cabo estos ejercicios con diversos grados de entusiasmo, dependiendo de la naturaleza política de sus gobiernos.¹

Al principio, el BID y el Banco Mundial competían entre sí. Para evitar conflictos y desacuerdos, se elaboraban acuerdos sectoriales informales para guiar las operaciones. En educación, por ejemplo, había un acuerdo que no sólo incluía a los dos bancos sino también a la USAID. El BID se hizo cargo de los préstamos para la educación superior, el Banco Mundial se concentró en el nivel secundario y la USAID apoyó el nivel primario. La coordinación estaba mayormente dirigida a evitar la duplicación antes que a una futura planificación conjunta o a la colaboración en la formulación o ejecución de programas. El BID seguidamente expandió su política hacia un enfoque en educación que abarcaba todos los niveles y el Banco Mundial se desplazó hacia la educación primaria y técnica no formal. Pero no hay evidencia de una planificación integrada concerniente al giro en las actividades de cada banco (BID, *Review and Evaluation System*, 1978). A nivel de país, la división laboral entre los bancos formaba parte de los programas de inversión de sector público de cada país.

A partir de los años '70 se ha producido una creciente convergencia de puntos de vista y políticas. Los préstamos del BID para proyectos sociales declinaron como una proporción del total de préstamos mientras que el Banco Mundial, siguiendo la orientación hacia las necesidades humanas básicas, se introdujo en áreas pioneras del BID. Con el paso del tiempo, las diferencias entre las instituciones se redujeron, cada una adaptando ideas y prácticas de la otra. La estabilización y el ajuste se volvieron una preocupación. Williamson (1990) caracterizó el esquema de reforma como el "consenso Washington". El BID, bajo la dirección del presidente Iglesias, advirtió en contra de las "dicotomías contraproductivas" y promovió una convergencia pragmática de ideas (Iglesias, 1992).

1. En algunos casos, como en el de Argentina, donde los militares se oponían por principio a tales planes, el gobierno civil, en ese tiempo, del presidente Frondizi tuvo que llevar a cabo discretamente el cometido para evitar provocar sensibilidades políticas.

LA RELACIÓN CON EL BANCO MUNDIAL

El mandato del Séptimo Aumento acercó posiciones entre el BID y el Banco Mundial. Con anterioridad al mismo, se llevaban a cabo alrededor de tres o cuatro operaciones conjuntas por año. Estas saltaron a dieciséis fuera de un total de cincuenta y dos en 1991 e incluían operaciones de inversión y de ajuste. En 1992 el número cayó a siete. En los países grandes donde tiene menos poder de negociación, el BID acepta, de manera implícita, la focalización de los programas del FMI-Banco Mundial en el tipo de cambio, política comercial y otros temas de precios. Evita dar consejos conflictivos o estipular condiciones conflictivas. Esto está reflejado en el documento de programación por país en el que luego se basa el diseño de la carpeta de estudio del proyecto. Al mismo tiempo, el Banco puede enfatizar temas de inversión pública y gasto público en las operaciones de ajuste sectorial.

En los países pequeños donde el BID tiene un mayor conocimiento y experiencia que las otras IFI y es un importante (y muchas veces, el principal) proveedor de fondos externos, las diferencias programáticas son más frecuentes. El BID introdujo una innovación en Jamaica cuando estipuló una devaluación como condición previa para su préstamo para el sector de inversión de 1991, a pesar de que había un programa del FMI implementándose que no incluía un ajuste del tipo de cambio. En ese caso, el BID logró convencer al FMI que siguiera su consejo.² No obstante, en Barbados el ajuste de tipo de cambio propuesto por el BID encontró oposición en el FMI a causa de los plazos. El BID decidió aceptar el argumento del FMI; la devaluación no fue una condición del préstamo del sector inversiones del BID.

La coordinación de alto nivel entre el BID y el Banco Mundial se fortaleció a partir del Séptimo Aumento, facilitada por las sedes de ambos bancos en Washington. La necesidad de estrechar aún más la coordinación ha sido encarada sin un memorándum formal de entendimiento entre ambos bancos, quizás debido a que, en el plano general, las relaciones en Washington en el nivel superior de la administración tienden a ser buenas y existe el deseo de una estrecha cooperación por parte de ambos bancos. El vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el presidente del BID, acompañados por los gerentes de los departamentos ope-

2. De no haber podido convencer al FMI, hubiera tenido que seguir el razonamiento del FMI o no seguir adelante con el préstamo.

rativos, mantienen reuniones periódicas para discutir perspectivas de países y operaciones. También hay reuniones periódicas entre los jefes de división de representaciones de ambos bancos, junto con gerentes del BID o gerentes de departamento suplentes, para discutir el cronograma y los objetivos de las operaciones conjuntas. Originalmente se había propuesto redactar un borrador de un memorándum formal de entendimiento para compartir responsabilidades. La propuesta fue descartada como poco práctica. Algunos accionistas se resisten a la pérdida potencial de su prerrogativa sobre las adquisiciones si son miembros del Banco Mundial pero no del BID; los PMP también están en favor de que exista un grado de competencia entre las agencias prestamistas. Un ayuda-memoria para dirigir las operaciones conjuntas es usada en la actualidad como guía para los funcionarios y parece ser satisfactoria para ambos lados.

Está claro que la efectividad de este mecanismo depende de los individuos involucrados. Más aún, si declina el cofinanciamiento, puede aumentar la necesidad de formalizar relaciones para evitar direcciones contradictorias. Hasta el presente, el cofinanciamiento le ha permitido al BID apoyarse en el Banco Mundial y en el FMI para la existencia de un macromarco apropiado. En el futuro, a medida que financie progresivamente operaciones de ajuste por sí solo, el BID necesitará un cuadro más claro del macro marco tal como lo determinan el Banco Mundial y el FMI, tanto como un prerrequisito para otorgar préstamos como para su implementación. La inclusión del BID en el enmarcado de los informes de marco de políticas (DMP)³ puede profundizar la efectividad de los préstamos para el ajuste y puede evitar el riesgo de consejos conflictivos.

En suma, las relaciones con el Banco Mundial pueden describirse como de cooperación en el caso de los países grandes y competitiva en el caso de los pequeños. Por lo general, una mayor capacidad de absorción y una abundancia de buenos proyectos minimizan los celos y los conflictos políticos y la cooperación se ve facilitada a medida que cada institución aporta a la relación la fuerza de la que carece la otra. Cuando esto no es posible, las diferencias han sido resueltas mediante una división sectorial del trabajo. Los préstamos basados en políticas, sin embargo, requieren que se encuentren soluciones en el diseño de programas.

3. El DMP es un documento de políticas delineado por el Fondo y enmendado y acordado por el Banco Mundial y el gobierno prestatario. Establece los entendimientos sobre la situación económica del país y las políticas correctoras necesarias. En la actualidad se usa solamente en los países prestatarios muy pobres. Es un prerrequisito para acceder a la Facilidad de Ajuste Estructural (FAE) y a la Facilidad de Ajuste Estructural Fortalecida (FAEF) en el Fondo.

En los países pequeños, las diferencias programáticas son frecuentes porque el BID ha tenido, históricamente, una presencia prolongada y programas crediticios más importantes. El Banco Mundial es el recién llegado aquí, con un programa de préstamos más reducido. Las dificultades surgen cuando las circunstancias requieren que el Banco Mundial abdique su rol como institución líder. Guyana es un caso puntual. Las relaciones en el área entre los oficiales de proyectos en estas circunstancias eran excesivamente competitivas, con acusaciones de coerción, piratería de proyectos o de apropiarse de las mejores partes de los proyectos. El conflicto surgió cuando, después de años de construir y trabajar con un equipo, el BID descubrió que su agencia ejecutiva había sido copada por el programa entrante del Banco Mundial.

En general, existe una sinergia entre el banco regional y las instituciones de Bretton Woods; las divergencias importantes con respecto a políticas tienden a ser desalentadas. En muchos casos los PMP también alientan activamente la cooperación.

A pesar de la convergencia de políticas de los bancos multilaterales en años recientes, el BID se ha forjado un rol que es diferente al del Banco Mundial pero no está en disonancia con el mismo. El BID retiene una cierta individualidad como resultado de sus antecedentes, su carácter de institución regional y su focalización más microscópica. Esto se ve reflejado de varias maneras.

Red más estrecha; países pequeños, proyectos pequeños

El BID se ha especializado en los préstamos a países pequeños. No sólo tuvo como objetivo y llegó a los países pequeños que quedaban fuera de la red más amplia del Banco Mundial; sino que también prestó más sobre una base per cápita a los países pobres y pequeños (Griffith-Jones et al., 1994).⁴ La distribución por país del programa de préstamos del BID y del Banco Mundial luego de la crisis de la deuda también muestra que éste último prestó más, en términos absolutos y como proporción del total de préstamos, a los países grandes en la región (Grupos

4. Esta tendencia no se registra a partir de 1988, durante el cual los préstamos se concentraron en los países de mayores ingresos debido al peso de los préstamos basados en políticas en el programa de préstamos global. Los deudores mayores se desplazaron más rápidamente hacia el ajuste sectorial; más aún, se requería que el BID cofinanciara tales préstamos con el Banco Mundial, de modo que su programa crediticio adquirió un sesgo hacia las prioridades del Banco Mundial.

A y B). El BID, por el otro lado, se especializó en los préstamos a los pequeños países C y D en la región (ver Tabla 6.1 y Figura 6.1).

Basándose en la focalización en los países pequeños de los BRD y en el peligro de superposición y duplicación entre los bancos multilaterales, existen propuestas para que el Banco Mundial se concentre en los países grandes donde tiene más fuerza, mientras los BRD se concentran exclusivamente en los países pequeños donde tienen más conocimientos y poder de negociación. Los argumentos en favor de esta división del trabajo no son convincentes en el caso del BID, a pesar de su enfoque de país pequeño. El personal del BID ha expresado algunas dudas sobre el grado hasta el cual este énfasis relativo en los países chicos se puede mantener debido a los altos costos administrativos del Banco. Al Banco le cuesta hasta 1 millón de dólares preparar un préstamo; los préstamos menores por debajo de 50 millones de dólares no son costo-efectivos.⁵

Tabla 6.1 Operaciones crediticias del BID y del Banco Mundial en América Latina comparadas por grupos de países: 1984-1992 (en millones de dólares estadounidenses)

Año	A y B		C y D		Total	
	BID ^a	BM ^b	BID ^a	BM ^b	BID ^a	BM ^b
1984	2.248,8	2.765,3	1.070,8	263,6	3.319,6	3.028,9
1985	1.914,1	3.316,5	1.071,3	381,7	2.985,4	3.698,2
1986	1.647,3	4.238,3	1.321,3	532,9	2.968,6	4.771,2
1987	1.315,4	4.429,3	971,2	722,7	2.286,6	5.152,0
1988	1.076,7	4.731,0	524,5	533,0	1.601,2	5.264,0
1989	1.653,8	5.118,5	899,1	723,6	2.552,9	5.842,1
1990	2.832,0	5.206,7	971,3	658,0	3.803,3	5.864,7
1991	3.533,5	4.446,5	1.796,8	787,2	5.330,3	5.233,7
1992	4.214,8	4.804,2	1.776,8	857,3	5.991,6	5.661,5

Fuente: BID, *President's Report to the board*, 1992.

Notas: a. Años calendarios.

b. Años fiscales.

5. Entrevistas con personal del BID.

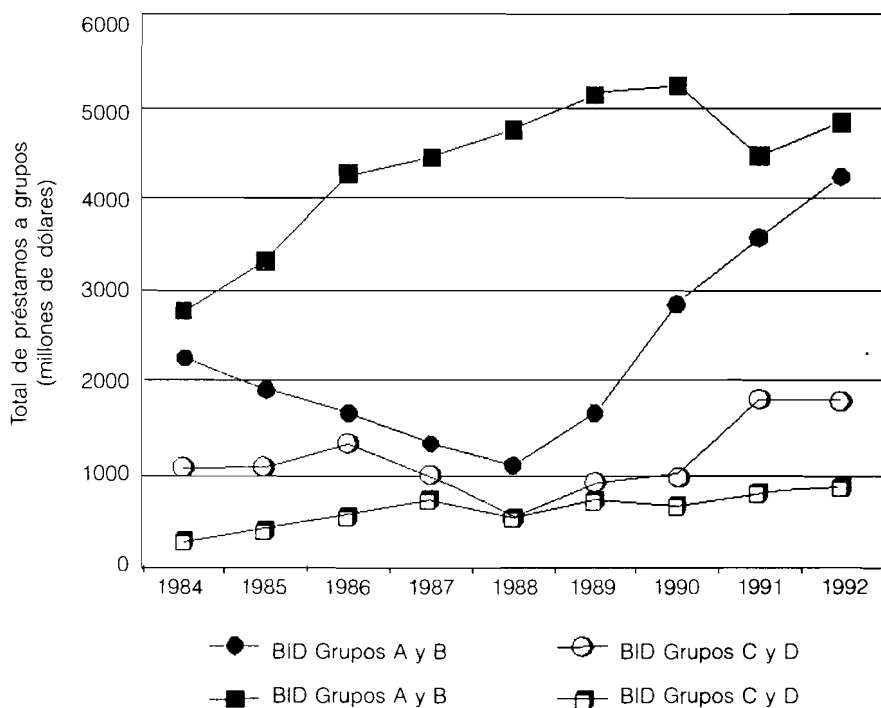
Para continuar otorgando préstamos a los países chicos y volverse más eficiente, el BID tendrá que *on-lend* más fondos a, y elaborar acuerdos más estrechos con, los bancos subregionales: el Banco de Desarrollo del Caribe, el Fondo de Desarrollo Andino y el Banco Centroamericano para la Integración Económica. Juntos cubren a los PMP medianos y chicos en la región. Los únicos países no prestatarios miembros de un banco subregional son tres de los países más grandes en la región: Argentina, Brasil y México, así como Chile, Uruguay y Paraguay. Esta tendencia puede verse en Costa Rica donde se espera que el Banco Centroamericano para la Integración Económica sea un proveedor de fondos más importante que el Banco Mundial en un futuro inmediato.

La visión de "pequeño prestamista" del BID en relación a la del Banco Mundial también se ve reflejada en algunos tipos de operaciones crediticias, tales como sus préstamos a microempresas, que son ejecutados de dos maneras. Primero, en 1978 el Directorio aprobó la asignación de 5 millones de dólares para un programa para asistir a pequeñas empresas con fondos concesionales. Los proyectos individuales estaban limitados a 500.000 dólares. Un año más tarde el Directorio autorizó la continuación del programa indefinidamente sin el techo de 5 millones de dólares. Bajo este programa el BID no cobra su cuota usual para cubrir costos administrativos y no requiere que el repago cumpla con las obligaciones de mantenimiento de valor (en otras palabras, los pagos o repagos en moneda local cuando ha sido devaluada no necesitan ser compensados con un adicional de moneda local); sin embargo, los términos crediticios para prestatarios individuales siguen las tasas de los mercados. A diferencia de los programas regulares financiados a través de los gobiernos de PMP, el programa de pequeños-proyectos aporta su asistencia principalmente a través de organizaciones privadas sin fines de lucro y en algunas instancias a través de agencias públicas especializadas (BID, *IDB and Microenterprise*, 1991).

Como su primera muestra de éxito, el Banco seleccionó a Manos del Uruguay, un exitoso grupo de cooperativas rurales en el Uruguay compuestas por mujeres artesanas. En el curso de diez años, el programa financió 103 proyectos en veintitrés países por un total de 44,2 millones de dólares. Se agregaron, además, casi 6 millones de dólares en donaciones de cooperación técnica para el entrenamiento y fortalecimiento institucional de intermediarios. El programa también fue exitoso en términos financieros. Los casos de no cancelamiento de la deuda han sido raros; los atrasos por mora promedian el 10 por ciento y el cese de pagos está muy por debajo del 5 por ciento, una cifra que se compara favorablemente con el sector bancario en general. Este programa también muestra un sesgo hacia los países pequeños, con casi tres cuartos de los fondos canalizados hacia los países pertenecientes a los Grupos C y D.

El programa para pequeños proyectos comenzó como un experimento para financiar iniciativas no ortodoxas que tenía por intención llegar a las capas más pobres en actividades productivas. El financiamiento apuntaba a empresas o regiones específicas dentro de un PMP. Inicialmente, los préstamos eran otorgados únicamente para activos fijos. Seguidamente, también fueron cubiertos los servicios y el capital activo. Estas medidas permitieron el acceso a microempresarios que incluían un alto porcentaje de mujeres. Aún antes de la implementación de una estrategia orientada hacia las mujeres en el desarrollo, se estima que el programa para pequeños proyectos llegó a 23.000 mujeres representando el 20 por ciento del total de beneficiarios.

Figura 6.1 Operaciones crediticias del BID y del Banco Mundial en América Latina comparadas por Grupos de países: 1984-1992



Fuente: BID, *President's Report to the Board*, 1993.

Mosley, en Griffith-Jones et al. (1994), corroboró la conclusión de que en el programa de pequeños proyectos en Bolivia, las organizaciones femeninas estuvieron muy bien representadas como beneficiarias. Pero argumentaba que el programa no debería estar restringido a las ONG debido a que estas organizaciones carecen tradicionalmente de capacidades contables y comerciales en general.⁶

Basándose en la experiencia ganada bajo el programa de pequeños proyectos, el Banco comenzó un segundo programa que fue canalizado a través de intermediarios financieros en 1990. Los préstamos globales para microempresas fueron introducidos para permitir el desembolso de mayores volúmenes de préstamos. En el anterior programa de pequeños préstamos, el BID les permitió a los intermediarios cobrar tasas de interés negativas. Se encontró que los subsidios generaban una demanda excesiva y se impuso un racionamiento mediante controles y procedimientos engorrosos. En contraste con las anteriores operaciones, los préstamos globales son otorgados a tasas de mercado y alcanzan a todo el país. A pesar de que involucran mayores sumas de dinero para el país, las empresas en sí reciben un desembolso de préstamos mucho menores. Los préstamos son ejecutados a través de una institución de segundo piso, tales como un banco central o de desarrollo, que canaliza los fondos a los intermediarios financieros. Estos prestan directamente a las microempresas o a las ONG y cooperativas, las que a su vez prestan los fondos a sus miembros o clientes. El grueso de los nuevos programas de préstamos a microempresarios es ahora canalizado a través de préstamos globales. El primer banco de microempresas en América Latina (en Bolivia) recibió una contribución de la CII; más proyectos de este tipo están bajo consideración.

6. Mosley también propuso prestar directamente a los microempresarios mismos, una posibilidad para la cual el Banco no posee la pericia necesaria, ni es costo-efectivo tomar semejante multitud de operaciones de tan pequeña escala.

LA ONG QUE SE CONVIRTIÓ EN BANCO

El Banco Sol merece ser considerado como el emprendimiento más imaginativo en el programa de préstamos a grupos de bajos-ingresos del BID (formalmente del CII). Fundado en 1986 como PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa), el Banco Sol es la primera ONG en el mundo que logró convertirse con éxito en un banco comercial. Efectúa préstamos iniciales de alrededor de 100 dólares a microempresarios muy pobres, 75 por ciento de los cuales son mujeres y un análisis preliminar sugiere que un 28 por ciento de sus clientes puede que hayan subido por encima de la línea de pobreza como consecuencia de los préstamos del Banco Sol. PRODEM fue patrocinado inicialmente por USAID, a través de un crédito PL480, otra organización no gubernamental que incluye a ACCION Internacional y a la Fundación Calmeadow de Canadá y al Fondo Boliviano de Emergencia Social; una de sus fuerzas siempre ha sido la profundidad de su apoyo en el empresariado boliviano, y en particular, la comunidad bancaria. Las características de su diseño que parecen ser en gran medida responsables de su éxito, son:

- i) la práctica de otorgar préstamos a una tasa de interés comercial y no subsidiada;
- ii) un sistema extremadamente intensivo de monitoreo crediticio bajo el cual las cuotas de los préstamos son pagadas cada lunes y cualquier deudor que se atrase recibe automáticamente una visita de un oficial de préstamos el martes siguiente (esto requiere sistemas informáticos sofisticados, en los que el Banco Sol ha hecho fuertes inversiones);
- iii) la práctica de otorgar préstamos a individuos sólo si son miembros de "grupos solidarios" de cuatro a siete personas que saldrán de garantes para ellos si cesan los pagos sobre un préstamo. Los miembros de tales grupos naturalmente contribuyen a agregar presión para el repago de la deuda a la ya ejercida por los funcionarios del banco, ya que ninguno de ellos puede recibir un préstamo si cualquier miembro del grupo está en cese de pagos;
- iv) una fuerte inversión en la capacitación y motivación del personal.

Estos factores, en su conjunto, le han permitido a PRODEM mantener una tasa de repago por encima del 99 por ciento a través de sus seis años de operación. Sin embargo, consideraciones de sustentabilidad a largo plazo llevaron

a la administración de PRODEM a querer convertir a la institución en un banco propiamente dicho, con facilidades para aceptar ahorros del público en general. Para esto se requería un fuerte incremento en el capital de PRODEM y el aporte de la Corporación Interamericana de Inversiones fue crucial, con una inversión de 1.350.000 dólares hecha en 1991. El Banco Sol reabrió formalmente sus operaciones de negocios como un banco comercial el 24 de enero de 1992. En la actualidad, tiene más de 30.000 prestatarios en cuatro locaciones urbanas en Bolivia y espera una vez más ser redituable (bajo su nueva constitución) en 1993. Su importancia no sólo radica en que es una de las pocas instituciones que han convertido en un éxito un programa crediticio para los sectores pobres urbanos, sino también como modelo potencial para préstamos a los pobres de las zonas rurales, una tarea que hasta ahora ha sido llevada a cabo con una notable falta de éxito (Mosley en Griffith-Jones et al., 1994, p. 29).

En general, una de las desventajas de estas líneas de crédito es su tamaño reducido en relación a aquéllas del sector informal en casi todos los países de América Latina. Bajo el Séptimo Aumento ascendían a algo menos de 300 millones de dólares. Estos programas necesitan ser extendidos en reconocimiento a su impacto sobre la pobreza. Además, la democratización del crédito podría levantar la restricción impuesta por la existencia de mercados de capital imperfectos. Tanto el programa de pequeños proyectos como el de microempresas podrían hacer una contribución en este respecto si obtuvieran fondos significativos.

Con la mirada puesta en el futuro, el Banco está promocionando un número de iniciativas a nivel regional. La cooperación técnica a nivel regional asiste al Fondo Andino en el establecimiento de un sindicato de aduanas, el mejoramiento del sistema informático de comercio exterior de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y en el fortalecimiento de la organización comercial privada latinoamericana. También está alentando el establecimiento de un programa de desarrollo tecnológico que vincule la ciencia con la industria tomando como modelo al Eureka en Europa. La Entidad Latinoamericana Científico Empresaria (ENLACE) refuerza la cooperación entre compañías en diferentes países y entre compañías e institutos de investigación en el campo de la tecnología avanzada tanto dentro como fuera de la región. ENLACE, a su vez, ha inspirado a un grupo de banqueros latinoamericanos a establecer una red financiera para apoyar proyectos bajo el programa.

Al tener como objetivo a países pequeños y al desarrollar operaciones que pueden "hacerse a medida" para cada caso específico, el BID puede alejarse de

los proyectos de infraestructura a gran escala. Bajo el Séptimo Aumento, los megaproyectos cayeron a un quinto de los préstamos, bajando de más de dos tercios durante los años '70 y '80 (ver Tablas 3.4 y 3.5). Este cambio se debió a los programas de préstamos para pequeños proyectos y a los préstamos grandes basados en políticas. Ambos se incrementaron en términos relativos y absolutos, aunque los préstamos de ajuste a gran escala todavía están lejos de dominar la cartera de préstamos del Banco. Esta tendencia es analizada con mayor profundidad en la siguiente sección.

En tanto la necesidad de transferencias financieras hacia sus prestatarios mayores fuera una preocupación dominante, el Banco estaba impedido de aprovechar al máximo su fuerza en otras áreas. Si el ajuste queda anclado en los PMP mayores, el espacio para una mayor diversificación debe ser expandido. La singularidad del BID radica en las operaciones a pequeña escala, un rasgo que debería ser mantenido y fortalecido. El Banco puede dar respuestas oportunas a las necesidades cambiantes y servir como una fuerza de despliegue rápido. Al estar en la región la comunicación entre prestatarios y donantes se ve fortalecida y las condicionalidades pueden ser diseñadas y afinadas de acuerdo a las diferentes necesidades que varían de forma constante.

DESARROLLO DE PRÉSTAMOS BASADOS EN POLÍTICAS

Tanto en la literatura sobre el financiamiento del desarrollo como en las estadísticas de préstamos se hace una distinción entre los préstamos para programas y para proyectos; sin embargo esta distinción a menudo se hace borrosa en la práctica. Los préstamos para proyectos pueden ser dirigidos a un megaproyecto o a una serie de proyectos interconectados. El compromiso del BID en agua potable y redes cloacales es un ejemplo típico de este enfoque seriado. En Argentina, por ejemplo, la participación del BID en este sector durante un largo período de tiempo, influyó la inversión pública y la formulación de políticas. Así, tales préstamos seriados pueden ser vistos como precursores de los modernos préstamos sectoriales, a pesar de las obvias diferencias en las condicionalidades y en los procedimientos para los desembolsos.

Puede argumentarse que las primeras incursiones del BID en aspectos de préstamos basados en políticas comenzaron temprano, como resultado de la Alianza para el Progreso. Se le encomendó al Banco el apoyo a la reforma impositiva y agraria, pero el grado en el cual podía inducir cambios de políticas era muy limitado.

El Banco enfrentaba obstáculos políticos internos en la mayoría de los países de modo que se implementaron muy pocas reformas impositivas. Se dedicaron fondos sustancialmente mayores a la colonización de nuevas áreas rurales que a la reestructuración de los sistemas de tenencia de la tierra. Una excepción fue un préstamo de 20 millones de dólares a Chile a mediados de la década del '60 en apoyo del programa del presidente Eduardo Frei para proveer a 30.000 beneficiarios con facilidades crediticias. Los beneficiarios eran pequeños granjeros a quienes se les habían asignado entre seis y veinte hectáreas a cada uno y cuyos ingresos estaban por debajo de los 300 dólares anuales. Los préstamos fueron canalizados a través de nuevas instituciones comunales operadas por los mismos beneficiarios. El Banco también financió estudios, asistencia técnica, y la capacitación de funcionarios para planificar e implementar los programas de reforma agraria.

Los modernos préstamos basados en políticas o del tipo de ajuste fueron iniciados en el BID casi diez años más tarde que en el Banco Mundial y sólo después de meditarlo mucho. Existía preocupación con respecto a la habilidad técnica para llevar a cabo estas operaciones, a la superposición con las instituciones de Bretton Woods y con respecto al riesgo de que la imagen o identidad del Banco pudiera verse lesionada al involucrarse éste en temas contenciosos.

Los préstamos de políticas han sido restringidos a operaciones sectoriales, en contraste con el Banco Mundial, que ha otorgado tanto préstamos de ajuste sectoriales como estructurales. Los méritos relativos de cada uno siguen siendo materia de discusión; en ausencia de una política clara sobre la materia, la base de capacidades del Banco volcó la balanza en favor de intervenciones de objetivos programados debido a que el conocimiento sobre sectores específicos era sólido y podía ser utilizado de inmediato. La capacidad macroeconómica del Banco necesitaba ser expandida. Como resultado del Séptimo Aumento, la Asamblea de Gobernadores autorizó operaciones basadas en políticas hasta un techo del 25 por ciento del total de préstamos durante el período 1990-1993 (esto es, 5.600 millones de dólares provenientes del capital ordinario y del FOE).

El Banco Mundial adoptó un rol capacitador temporario cuando el BID comenzó a desplazarse hacia los préstamos basados en políticas. Los Estados Unidos querían que el BID llevara a cabo financiamientos paralelos y que trabajara estrechamente con el Banco Mundial en el tema de los préstamos basados en políticas durante los dos primeros años del ciclo de aportación de fondos para que adquiriera la necesaria experiencia. Se extrajeron áreas potenciales de cooperación de la carpeta de estudios del Banco Mundial en la etapa de programación por país luego de que se aprobaran las pautas fijadas en el Séptimo Aumento y entraran en vigencia

los procedimientos paralelos de financiamiento. Los equipos de proyectos fueron igualados en los dos bancos. El BID adoptó una macro condicionalidad idéntica a la del Banco Mundial pero usó sus propios análisis y objetivos de país para dictar diferentes condiciones en el nivel sectorial. La supervisión y la emisión periódica de fondos eran estrechamente coordinadas y estaban subordinadas a las objeciones del Banco Mundial (ver Banco Mundial, *Adjustment Lending by Region*, 1992, p. 8).

Los primeros préstamos sectoriales estaban restringidos, por fuerza, a operaciones incluidas en la carpeta del Banco Mundial. Las contribuciones del BID a estos primeros préstamos sectoriales fueron limitadas. Más aún, el enorme incremento en el volumen de préstamos que se produjo con el Séptimo Aumento ejerció presión sobre la administración para que lograra la aprobación de préstamos y "empujara el dinero hacia afuera". Esto obligó a la administración a depender en gran medida del Banco Mundial. El requerimiento de que se emprendiera un financiamiento paralelo al del Banco Mundial, llevó a una concentración de préstamos basados en políticas (y de ahí, del total de préstamos) en los países de los Grupos A y B, que es donde se encuentra la mayor fuerza del programa de préstamos basados en políticas del Banco Mundial en la región. A medida que adquiría experiencia, el BID comenzó gradualmente a enfocar la reforma de sectores y empresas estatales en las que tenía una experiencia previa con préstamos para proyectos. El préstamo otorgado a la Argentina para reformar empresas públicas se concentró en un sector, el de energía eléctrica, en el que el BID pudo aplicar su sólida experiencia y antecedentes y que complementaba los esfuerzos del Banco Mundial en otros sectores.

El procesamiento de las operaciones de ajuste fue sometido a una revisión especial llevada a cabo por el comité de programación encabezado por el presidente. La misma se concentró sobre la condicionalidad. El desembolso fue dividido generalmente en dos tramos. Un tercer tramo podía ser agregado dependiendo de la complejidad del proyecto, cuestiones de plazos, y sobre todo, de las necesidades financieras del PMP. En contraste con los proyectos de inversión, que eran monitoreados desde las representaciones, los préstamos para ajuste eran supervisados desde el departamento de planes y programas en Washington, D.C., un procedimiento cuyo propósito inicial fue permitir una mayor coordinación con el Banco Mundial. La emisión de todos los tramos requería la aprobación del Directorio.

A fines de 1991, antes de la finalización del periodo de aprendizaje de dos años, los Estados Unidos acordaron eliminar el requisito de financiamiento conjunto. El Directorio dio su autorización para que se hicieran préstamos sectoriales independientemente del Banco Mundial sobre una base de estudios caso-por-

caso. La experiencia y el conocimiento han sido desarrollados mediante la capacitación especial del personal existente y el "reclutamiento agresivo" (BID, *Mid-Term Report*, 1992). También se estableció una red de consultores.⁷ La decisión de desplazarse hacia un programa de préstamos independiente fue sabia. La presencia del Banco Mundial sería una desventaja para las operaciones de ajuste planificadas para los años venideros para los pequeños países de Centroamérica y del Caribe, donde la experiencia del BID sobrepasa la del Banco Mundial. Como puede inferirse de la Tabla 6.2, el financiamiento paralelo con el Banco Mundial declinó durante 1992. A medida que su conocimiento y experiencia crecían, los préstamos de políticas dejaron de ser estrictamente sectoriales. Por ejemplo, cofinanció el PAE III del Banco Mundial en Costa Rica; en Bolivia, su Préstamo Multisectorial de Inversión es un "préstamo de ajuste estructural en todo menos en el nombre" (Mosley, en: Griffith-Jones et al., 1994). En Jamaica, la insistencia en mantener una política de altas tasas de interés bajo un préstamo de sector agropecuario estaba destinada a tener un impacto mucho más allá del sector, dado el tamaño y estructura de la economía jamaicana.

Tabla 6.2 Préstamos de ajuste (en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993
Total de préstamos	3.832	5.359	6.023	5.962
Préstamos para ajuste	1.310	2.050	1.500	494
En paralelo con el Banco Mundial	1.310	1.700	180	80
Participación de los préstamos en paralelo con los préstamos de ajuste	100%	83%	12%	16%

Fuente: BID, *Informes Anuales*.

Nota: Estas cifras no corresponden con las indicadas en tablas 3.4 y 3.5 debido a que aquí sólo se incluyen los préstamos de políticas de desembolso rápido "puros".

7. Los consultores son utilizados para preparar diagnósticos del sector privado para identificar limitaciones a la inversión de sector privado; estos diagnósticos son el fundamento de los préstamos del sector de inversión descrito en este capítulo.

El Banco estaba, a esta altura, activamente involucrado en la reforma de políticas y en tres años consecutivos sobrepasó su récord de aprobación de préstamos. Estaba previsto que el programa de préstamos sectoriales se expandiría rápidamente, pero en los dos primeros años de implementación, excedió su techo del 25 por ciento (a pesar de que este techo estaba establecido para la duración del Aumento). En 1990, el primer año en que se implementó esta modalidad de préstamos, se aprobaron seis préstamos sectoriales para cinco países, totalizando 1.300 millones de dólares equivalentes al 34 por ciento de los préstamos del año (ver Tabla 6.2). El primer préstamo sectorial fue otorgado a México por 300 millones de dólares para financiar la reforma de políticas en transportes y telecomunicaciones. En el sector de telecomunicaciones asistió en la privatización de TELMEX y está estableciendo un nuevo marco regulatorio para promover y suministrar servicios. En transportes, asistió en el diseño de un nuevo marco regulatorio para el transporte de cargas (BID, *Informe Anual*, 1991, p. 15). Se aprobó un préstamo para la reforma del sector público (también de 300 millones de dólares) para Colombia, mientras que Venezuela recibió dos préstamos por 300 millones de dólares cada uno, uno para modernizar el sector financiero, el otro para la reforma de empresas públicas. El préstamo para el sector financiero incluye acciones de políticas tales como mejorar la asignación crediticia, reducir el rol del sector público en las instituciones financieras y establecer un marco regulatorio más fuerte para supervisar los bancos privados. El préstamo para la reforma de empresas públicas privatiza firmas públicas y fija reglas operativas más estrictas para aquéllas pertenecientes al dominio público.

Se aprobaron préstamos para el sector agropecuario para Jamaica, Honduras y Nicaragua. El préstamo para Honduras apoyó reformas de envergadura en el ámbito de políticas generales, particularmente en relación con el comercio internacional. En Jamaica, el préstamo se focalizó sobre las políticas de precios, el crédito agropecuario (incluyendo una política de tasas de interés), comercialización doméstica de importantes *commodities* tales como cacao y cítricos, privatización de terrenos fiscales y control de pesticidas químicos.

En los casos de Venezuela y México, la iniciativa para la reforma partió de los respectivos gobiernos. Las condicionalidades presentaron pocos problemas; de hecho, los préstamos recompensaban o consolidaban reformas anteriores. Por el otro lado, las reformas de políticas en Honduras y Jamaica plantearon temas conflictivos y produjeron demoras. En el caso de Jamaica, el Banco se unió al Banco Mundial, que llevaba tres años en la preparación de su préstamo, con un celo excesivo; "su principal contribución estaba relacionada con la negociación de tasas de interés" (BID, *Two Years*, 1991, p. 34). Mientras que el Banco Mundial había considerado una reducción de los subsidios al sector agropecuario, el BID

adoptó una actitud militante e insistió en tasas de interés real positivas altas. Esto recibió la fuerte oposición del gobierno, especialmente en relación al cacao, banana, café y cítricos. Se originó una "amarga disputa" con respecto a la velocidad con que las tasas de interés tenían que ser elevadas para los minifundistas (Levinson, 1992). El Banco de Desarrollo del Caribe también discrepó con el BID (Reid, 1995). Desde la perspectiva de la eficiencia, el punto de una política de tasa de interés positiva era, cuando menos, inconsistente con los objetivos de crecimiento y recuperación en un momento en el que la agricultura necesitaba ser estimulada para generar producción, empleo y divisas. Más aún, ningún mecanismo compensatorio fue ideado para los granjeros de bajos ingresos. Se requería un enfoque más equilibrado en vez de una conversión a los méritos de la eficiencia por la eficiencia misma. Es en este punto precisamente donde el BID debería diseñar una condicionalidad apropiada, comprensiva e intelectualmente creativa, hecha a medida de las idiosincrasias sociales y políticas de cada PMP.

Se ha establecido un vínculo entre los préstamos de ajuste del BID y la reducción bilateral de la deuda de Estados Unidos. Un programa de préstamos para el sector de inversión (PSI), exclusivo del Banco e independiente del Banco Mundial, ha sido iniciado bajo la Iniciativa para las Américas. Según lo descrito por el Banco, el propósito del programa es inducir a los países a "tomar medidas para proveer un ámbito de inversión que conduzca al crecimiento del sector privado" (BID, *Informe Anual*, 1991, p. 23). El préstamo puede servir como base de idoneidad para la IPA: para estar calificado para un alivio de la deuda bajo la IPA, "un país debe primero implementar las medidas de políticas requeridas por el programa PSI, o sino que el Banco considere que está tomando medidas para crear un clima de inversión favorable al crecimiento del sector privado" (*ibíd.*). Un préstamo de sector de inversión es un gran paraguas para cubrir "distorsiones residuales" que no fueron tocadas por anteriores préstamos de ajuste. Las condicionalidades son de largo alcance y amplio espectro. Dependiendo del país y de las circunstancias, pueden desregular el comercio y las finanzas, mercados laborales, mercados de valores, derechos de propiedad (incluyendo la intelectual) y así sucesivamente.

El diseño de las operaciones de reformas de políticas del BID refuerza los acuerdos FMI/Banco Mundial y los complementa en las áreas que están fuera de la competencia del FMI/Banco Mundial. Por esta razón, y aunque no forme parte de un mandato, debería procurarse una *liaison* con estos programas. En Costa Rica, el programa de PSI incluye un acuerdo informal con el FMI como condición previa para el desembolso. En Bolivia, el programa se basa en un préstamo de sector financiero del Banco Mundial; a su vez, un programa de reforma de la empresa pública de la AID fue concebido como una segunda etapa del programa PSI.

PROMESAS AMBICIOSAS, CUMPLIMIENTO AMBIGUO

La condicionalidad es un instrumento sensible. Por esta razón la reforma legislativa es incluida en la matriz de una forma algo ambigua. La matriz de condicionalidad del PSI argentino ejemplifica este problema. La misma anticipa compromisos -"promesas"- vagamente formulados por el poder ejecutivo en el momento de la presentación ante el Directorio. Un ejemplo de la lista son los derechos de propiedad intelectual. Previo a la presentación al Directorio (y a la aprobación del primer tramo), se requiere que el poder ejecutivo "presente al Congreso la legislación de patentes que protege todos los productos". No se requieren medidas de políticas adicionales (en esta área) para la liberación del segundo tramo. En el tercer tramo, una "protección adecuada de patentes" tiene que haber sido extendida a todos los productos, pero no hay mención de la imposición o sustentabilidad de la política. Si se hace necesario dejar un espacio semejante para la ambigüedad, quizás sería más sensato que el Banco incluyera estas reformas en el diálogo-país y en el acuerdo amplio sobre reformas institucionales y de políticas antes que atarlas a los desembolsos.

La matriz argentina también esconde otras dificultades. Está plagada con una proliferación de objetivos programados. Demasiados sectores, demasiadas condiciones, demasiadas leyes y demasiadas agencias gubernamentales entrecruzándose. "Cuantos más objetivos de políticas y condiciones contiene un préstamo, más problemática y débil tiende a ser la imposición de cualquier condición individual" (Lewis, 1993). En tales circunstancias no es fácil verificar el grado de cumplimiento en cada desembolso. El monitoreo y cumplimiento sincronizado de todas las condiciones es complicado.

Por otra parte, la reforma es un proceso continuo. La legislación requerida puede atravesar diferentes fases o enfrentar obstáculos en el proceso de aprobación e implementación. Por ejemplo, la ley puede haber sido enviada al congreso pero postergada por un gobierno poco dispuesto a entrar en regateos y concesiones, o puede haber sido parada por la oposición. En tales circunstancias no le será fácil al Banco juzgar el grado de cumplimiento del poder ejecutivo con el convenio crediticio. El enredo burocrático probablemente enfatizará la vulnerabilidad de todo el proceso ante criterios políticos subjetivos. Esto milita en contra de la buena gobernabilidad de los programas crediticios.

Como alternativa, el Banco puede tratar de identificar condiciones primarias (en otras palabras, aquéllas consideradas esenciales para el logro de las metas

del programa) (BID, *Two Years*, 1991), contra las cuales podrá medir el cumplimiento. Una multiplicidad de objetivos crediticios corre el riesgo de que se produzca un entrelazamiento de condiciones centrales y auxiliares y una pérdida de transparencia. La pregunta sería ¿por qué un surtido tan variado de políticas regulatorias fueron amontonadas todas juntas en primer lugar?

Puede resultar obvio por qué los prestatarios aceptan condiciones crediticias intrincadas y ambiciosas, pero resulta menos comprensible por qué el Banco no puede establecer prioridades y discriminar entre las reformas económicamente deseables y las políticamente apropiadas o factibles. Hay lecciones para ser aprendidas de la experiencia del Banco Mundial (Banco Mundial, 1989; Mosley, 1991). La aceptación por parte de los prestatarios de condiciones inmanejables es una consecuencia de la necesidad y depende de transferencias netas positivas aseguradas de la institución; su cumplimiento a lo largo de la vida del préstamo variará de acuerdo a la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento.

El primer PSI fue aprobado en junio de 1991 para que Chile recibiera 150 millones de dólares. Los préstamos para Jamaica, Bolivia, Colombia, Argentina, El Salvador y Costa Rica fueron aprobados a continuación. La condicionalidad para Chile apunta a abrir al sector del cobre y de transportes a la inversión extranjera, relajar las regulaciones sobre mercados de capital e inversiones por fondos de pensión, firmar acuerdos sobre impuestos a la herencia e inversión y aprobar una legislación que permita la resolución de disputas internacionales relacionadas con la inversión.

Muchas de estas reformas ya estaban siendo implementadas por el gobierno chileno. De hecho, la propuesta para el préstamo escasamente puede describirse como un paquete de condicionalidades debido a que era redundante, y simplemente hacía público el proceso de reformas que ya estaba encaminado. Más aún, dado el importante flujo financiero de años recientes, el gobierno estaba menos interesado en los fondos por sí mismos que en ser el primero en firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos; estaba ansioso por obtener un "certificado de buena administración hogareña" ante la IPA. Era tal la poca importancia asignada a los fondos, que Chile pidió que los desembolsos fueran retenidos de modo que el peso de la condicionalidad fuera cargada en el último tramo y no en el primer tramo, como es la costumbre. A continuación, el gobierno pidió una postergación de un año para la liberación del primer tramo y una extensión de la vida del préstamo hasta fines de 1994.

El caso de Chile quizás sea excepcional. Pero existen otras desventajas si la creación de un ámbito adecuado depende de una legislación que es aprobada

por el congreso de un país y no por la rama ejecutiva que firma el contrato crediticio. Puede que Chile tenga un grado de consenso poco común con respecto a reformas. En los países donde el consenso es más débil y existe un congreso que funciona correctamente, el Banco puede verse en un dilema. Si la reforma contemplada no es significativa, el préstamo en sí puede ser cuestionado. Si la legislación requerida es ciertamente una medida importante ¿puede el Banco confiar en la palabra del poder ejecutivo de que el congreso la aprobará? ¿Cómo puede medirse adecuadamente el cumplimiento previo al desembolso? Peor aún, ignora el proceso democrático. ¿Puede el Banco anticiparse a la aprobación del congreso?

Para fines de 1991, los préstamos de ajuste que habían sido fijados con un techo de 25 por ciento siguiendo las pautas del Séptimo Aumento, habían excedido un tercio (ver Tabla 6.2). El techo fue establecido para la vida completa del aumento pero resultó inadecuado para las demandas iniciales de los países del Grupo A y B (BID, *Mid-Term Report*, 1992), particularmente con anterioridad al aumento de los flujos de capital privado. Los fondos asignados para los préstamos basados en políticas a los países de los Grupos A y B ya habían sido agotados aún antes de que se permitiera el inicio del flujo hacia el Perú y Brasil. No obstante, la propuesta para elevar el techo fue denegada, dado que los prestatarios mayores estaban gradualmente recuperando su categoría de países solventes. Para 1993, este tipo de operación había alcanzado una meseta, dado el estado del proceso de reforma en estos países y la caída en las tasas de interés en los mercados de capitales internacionales.

PRÉSTAMOS A SECTORES SOCIALES

Antes de que se lanzara de lleno a los programas de préstamos basados en políticas, el BID dedicó una proporción de su total de préstamos a los sectores sociales que era significativamente mayor en comparación con los de los Bancos de Desarrollo Africano y Asiático y los del Banco Mundial/AID. A pesar de su asignación más alta a los sectores sociales, no le ha ido tan bien en cuanto a su alcance en los niveles más pobres (ver Tabla 6.3). Según lo visto en el capítulo 5, el Banco no ha tenido mucho éxito en alcanzar su objetivo con los beneficiarios de bajos ingresos. El Banco está cambiando su énfasis en una medición matemática *ex ante* del impacto de los proyectos en los beneficiarios hacia el delineamiento de un programa de acción para el diálogo con cada PMP. Se espera que el tema de la pobreza forme parte de la agenda en el proceso de programación por país.

Tabla 6.3 Prioridades humanas en los flujos multilaterales^a

Agencia	Relación asignación Social ^b 1988-1889	Relación prioridad Social ^c 1988-1989	Porcentaje del total de flujos para prioridades humanas ^d 1988-1989
BID (incluyendo el FOE)	3.832	5.359	6.023
Banco Asiático de Desarrollo (incluyendo fondo especial)	17,5	64,5	11,3
Banco Africano de Desarrollo Fondo Africano de Desarrollo	17,5	47,7	8,3
Banco Mundial/AID	16,6	32,4	3,4

Fuente: Griffith-Jones et al., 1994.

Notas: a. Las prioridades humanas son definidas como: una educación básica, cuidados primarios para la salud, agua potable segura, sanidad adecuada, planificación familiar, nutrición.

b. La relación de asignación social es la relación de los préstamos de sector social a total de préstamos.

c. La relación prioridad social es la relación de los préstamos de sector social (definidos como gastos dirigidos a los sectores de bajos recursos en relación al total de préstamos del sector social).

d. Refleja la proporción del total de flujos derivados hacia prioridades humanas, calculada mediante la multiplicación de (b) x (c).

Uno de los éxitos recientes del Banco en el sector social ha sido el apoyo al fondo de emergencia social (FES) en Bolivia entre 1986 y 1990. El FES fue creado como una red de seguridad de corto plazo para mitigar los costos sociales del programa de ajuste de 1985 para los segmentos vulnerables de la población. El fondo recibió apoyo del BID (34 millones de dólares de 1986 a 1990) así como de otros donantes internacionales. Proveyó fondos para proyectos a pequeña escala y trabajos-intensivos, propuestos e implementados por las ONG locales. Los proyectos financiados pertenecían en su mayoría a infraestructura; se estima que crearon 41.000 puestos de trabajo y agregaron un 2 por ciento al nivel del PBN durante el período. El éxito del fondo sirvió como inspiración para otros países; "en Africa solamente, existen más de veinte fondos sociales que están usando el mismo principio de una mezcla de fondos gubernamentales e internacionales para catalizar iniciativas para la construcción de proyectos de desarrollo" (Mosley, en: Griffith-Jones et al., 1994). Concebido como una medida temporaria, sus logros impulsaron un sucesor, el Fondo de Inversión Social.

El énfasis puesto en el desarrollo de recursos humanos ha ido ganando terreno. Este énfasis refleja la percepción de que las inversiones en recursos humanos son centrales para reducir la pobreza e incrementar la productividad (BID, *El Progreso Económico y Social en América Latina*, 1993). A partir de 1986, los préstamos a los sectores sociales han sido incrementados, especialmente para los países altamente endeudados en el Grupo A y para los países de bajos ingresos del Grupo D. Desde 1991 a 1992, el Banco casi duplicó su cartera de proyectos sociales (ver Tabla 6.4). Los préstamos otorgados a sectores sociales en 1992 y 1993 alcanzaron una cifra de casi 3.000 millones de dólares, un tercio del total de compromisos del Banco, una proporción que está bastante por encima del promedio histórico reciente y que es equivalente a los préstamos por ajuste durante ese mismo período. Para el Octavo Aumento, los préstamos para necesidades sociales, equidad y reducción de la pobreza suman el 40 por ciento del volumen total y el 50 por ciento del número total de operaciones. Sobre una base de caso-por-caso, una proporción de los costos recurrentes de los proyectos sociales serán aptos para financiamiento del Banco.

Tabla 6.4 Cartera de proyectos sociales del BID: 1991-1993

Sectores	1991		1992		1993		Total	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
Educación	4	122	13	590	3	300	20	1.012
Ciencia y tecnología	2	119	3	500	-	-	5	619
Salud	2	59	12	599	5	650	19	1.308
Redes cloacales	6	490	11	1.038	19	1.622	36	3.150
Desarrollo Urbano	4	708	11	1.164	3	99	18	1.971
Otros	2	58	6	427	4	405	12	891
Subtotal	20	1.556	56	4.318	34	3.076	110	8.951
Total de préstamo	86	6.675	125	10.542	91	7.990	302	25.207
Porcentaje del total	23,3	23,3	44,8	41,0	37,4	38,6	34,8	33,1
Valor promedio de proyectos sociales	77,8		79,4		87,1		81,4	

Fuente: BID, *Sectores Sociales, Marco de Referencia para la Acción 1992-93*, 1991.

En suma, el Banco está tomando la iniciativa de "enfaticar la necesidad de incorporar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de desarrollo" (BID, *Informe Anual*, 1992, p. 12). Esta actitud debe ser alentada. Durante la crisis de la deuda, la distribución desigual del ingreso se vio agravada. Más aún, a medida que el gasto público en salud, educación, y otros programas sociales se reducía, la mayoría de los indicadores de bienestar social se deterioraron en forma marcada. En la actualidad, doscientos millones de personas viven en la pobreza en la región, 2,5 por ciento por encima del nivel calculado tan recientemente como 1986 (BID/PNUD, *Social Reform and Poverty*, 1993).

El Banco está comprometido con la implementación de reformas institucionales para el alcance y suministro de servicios sociales mediante el realce de los temas sociales en el proceso de programación y de diálogo con los países. También puede fortalecer la reducción de la pobreza a través de la cuidadosa selección y diseño de proyectos, incluyendo una mejor programación de objetivos en términos de beneficios para los sectores pobres. Como parte de este proceso, se ha aliado con el PNUD para promover un consenso sobre la urgencia de una reforma social. Esta colaboración produjo *Social Reform and Poverty*, que fue discutido en una reunión de líderes regionales en febrero de 1993. El ejercicio tenía por intención identificar un conjunto de principios para la reforma social y de políticas públicas para comenzar un proceso de diálogo y programación con los PMP.

El presidente también ha establecido un grupo de políticas con agenda social dirigido por Louis Emmerij. El grupo estableció prioridades para la agenda social y coordinó las mismas con las reformas macroeconómicas en curso. Se llevaron a cabo tres estudios de caso pilotos en Chile, Trinidad y Tobago y Venezuela; un cuarto estudio debía iniciarse en Costa Rica en 1994. Como resultado de estos estudios preliminares, una nueva ventana ha sido propuesta para dar préstamos a sectores sociales en tándem con préstamos de políticas para crear el ámbito apropiado en términos institucionales, de organización y de políticas. La nueva ventana estaría abierta para países que emprenden un paquete de reformas socioeconómicas. Tendría un brazo "activo" para préstamos de políticas que prepararía el terreno para el brazo "pasivo" para la inversión. Una vez implementadas las reformas, el Banco continuaría aportando fondos para proyectos de inversión tradicionales. Este enfoque todavía está en discusión. Algunos países están preocupados luego de las experiencias sufridas con préstamos de políticas anteriores en relación a la multiplicidad y proliferación de objetivos de políticas y a la carga administrativa agregada a un sector público debilitado que puede hacer que los préstamos se vuelvan inmanejables (por ejemplo, en el caso de Argentina). Otros son renuentes

a incrementar su endeudamiento externo en términos de capital ordinario (tales como Costa Rica y Chile).

La sustentabilidad de un proyecto significa que debe generar suficientes fondos para su implementación y operación. La sustentabilidad financiera de proyectos de sectores sociales con fondos externos que no generan una corriente de ingresos es algo que preocupa a muchos PMP. Los costos operativos tienden a recibir menos fondos en muchos PMP, en parte debido a la falta de políticas impositivas adecuadas, la falta de aranceles de usuarios y los mayores dividendos políticos obtenidos de los proyectos nuevos en comparación con el mantenimiento de proyectos viejos. El dilema que plantea la reducción de la pobreza es que las inversiones de capital humano requieren un financiamiento considerable de costos operativos. Los que proponen inversiones con fondos externos en capital humano argumentan que éstas son más productivas que la inversión en capital físico (Banco Mundial, 1990, p. 86). Aquéllos que critican este enfoque señalan que los costos operativos tienden a agigantarse en los presupuestos globales. Una preocupación adicional es que, si el gobierno no puede financiar costos operativos en el presente ¿cómo logrará solventar costos operativos futuros y generar las divisas necesarias para el servicio de la deuda? (Banco Mundial, *Poverty Reduction*, 1992). Una posibilidad que está ahora bajo consideración en el BID es una extensión de los períodos de gracia y madurez para estos préstamos. Además, el Banco tendrá que considerar un marco financiero para el sector atado a las políticas fiscales del país. También deberían tomarse en consideración las provisiones para asegurar la sustentabilidad una vez finalizado el suministro de apoyo proveniente del Banco. A pesar de que el poder de negociación del Banco se verá reducido en ese punto, el desempeño en la sustentación de proyectos anteriores podría convertirse en una condición para un apoyo futuro.

Algunos programas innovadores están tomando en cuenta las circunstancias institucionales en los PMP. Se proyecta la creación de un centro de estudios para capacitar "gerentes sociales" inspirado en el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.

Un programa piloto de cuatro años de duración para el entrenamiento de jóvenes en Chile ha llamado la atención de otros PMP. El programa, diseñado para reducir el desempleo juvenil, se apoya sólo marginalmente en instituciones gubernamentales. Su meta es proveer entrenamiento para 100.000 personas. El objetivo del programa es llegar a jóvenes de 15 a 24 años provenientes de familias de bajos recursos que no están enrolados en el sistema educativo formal. Los institutos educacionales compiten por el diseño e implementación de cursos a través de un proceso de licitación abierto. Parte de la capacitación prevista debe realizarse

mediante prácticas directas de modo de desarrollar y fortalecer, vínculos entre las demandas del sector privado y las habilidades de esta franja de población beneficiaria del programa. La selección de los institutos educacionales se basa en la calidad y precio del curso ofrecido y en el número de alumnos que tienen garantizado un entrenamiento laboral práctico. Para programar la entrada de los aprendices al mercado laboral, sólo se otorga una pequeña renta-equivalente a menos de un tercio del salario mínimo durante el período de clases, con niveles levemente más altos al ingresar éstos a empresas.

LIDERAZGO REGIONAL

Con el incremento en los préstamos producido como consecuencia del Séptimo Aumento, la presencia del Banco en la región también aumentó. En 1991, el Banco reanudó su rol tradicional como la mayor fuente de financiamiento multilateral para la región (ver Figura 6.1). Esto fue muy evidente en los países de los Grupos A y B donde la declinación había sido más pronunciada y donde el BID se valió de la anterior carpeta del Banco Mundial. No obstante, el BID provee de una y media a dos veces el volumen de asistencia provisto por el Banco Mundial (ver Figura 6.1) a los países de los Grupos C y D.

El BID también ha sido la mayor fuente de asistencia técnica para la región y un componente clave de liderazgo intelectual. Este programa se divide en tres categorías principales. La primera es de asistencia técnica atada a proyectos específicos; cubre la preinversión y asistencia en la ejecución del proyecto, incluyendo la creación o el fortalecimiento de instituciones. La segunda categoría consiste en estudios especiales y actividades promocionales. La tercera categoría comprende proyectos de capacitación y programas llevados a cabo por el BID. Junto con el PNUD, ha financiado al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en Santiago, que proveía cursos de entrenamiento en desarrollo socioeconómico. Brindaba asistencia a los gobiernos en la preparación de planes y programas y en la recolección de estadísticas adecuadas. El Banco, en la actualidad, se está aventurando hacia nuevas fronteras para la asistencia técnica al diseñar programas para la modernización de legislaturas y sistemas judiciales.

La asistencia técnica no reembolsable, que es crucial para incrementar la capacidad de absorción de los países del Grupo D, está financiada en su mayor

parte por el ingreso neto del FOE.⁸ Está proyectado que disminuya en años venideros; y es posible que este déficit sea cubierto por un fondo especial, el FONTEC, que ha sido propuesto como resultado del Octavo Aumento. FONTEC no sólo debería preservar esta función clave del Banco sino también ayudar a consolidar fondos obtenidos de fuentes bilaterales, aumentar la transparencia en el uso de fondos y focalizar la, hasta ahora, fragmentada cooperación técnica.

El Banco desempeña en la actualidad un importante rol en las relaciones hemisféricas globales. Ha sido un proponente activo y el "facilitador clave" de la IPA (BID, *Informe Anual*, 1990, p. 5). Se está encargando de analizar el camino a ser recorrido por el Área de Libre Cambio de las Américas. Participa en el apoyo a la integración económica, de manera destacada en América Central, el Caribe, el Grupo Andino y en el Cono Sur; y contribuye con estudios sobre el mejoramiento de la integración física de la Hidrovía Paraná-Paraguay (es el canal subfluvial más largo en el mundo), la ruta Buenos Aires-San Pablo, el proyecto de integrar los sistemas ferroviarios en el Cono Sur, el proyecto de vincular los sistemas de electrificación en América Central y así sucesivamente.

Además, el presidente está trabajando sobre los severos problemas sociales que afligen a la región. En su discurso ante la Reunión Anual de 1992, Enrique Iglesias identificó dos tareas regionales de envergadura cruciales para la viabilidad del modelo de desarrollo que está siendo aplicado en la actualidad por los países de América Latina. La primera y más urgente tarea es reducir la pobreza extrema a través de medidas compensatorias apropiadas. La segunda tarea es avanzar hacia una sociedad más integrada.

El mantenimiento por parte del Banco de un diálogo intelectual sobre los aspectos sociales del desarrollo está ejemplificado por un debate sobre una estrategia hacia Perú durante la administración de Alan García. El entonces gerente del departamento socioeconómico, Miguel Urrutia y J. Levinson, consejero general, enfatizaron que un otorgamiento continuado de préstamos podría ayudar a prevenir un mayor deterioro de las condiciones sociales. Cuestionaban si era atinado cortar todo financiamiento en base a un desempeño pobre y argumentaban a favor de una asistencia selectiva continuada para apoyar los servicios básicos tales como agua potable y

8. Fuentes bilaterales han ayudado a financiar la cooperación técnica. Un ejemplo destacado es el Fondo Japonés, que financia alrededor del 20 por ciento del total de compromisos.

redes cloacales. "Para poner el punto de manera negativa, el BID no fue establecido para replicar el rol del FMI. Tampoco ha sido su propósito que debiera ser una agencia de refinanciamiento para la deuda comercial" (Pelase, 1989, pp. 2-3).

El BID retuvo su individualidad al mantenerse en contacto con los problemas de la región y a un paso más adelante que los formularios de políticas. Trabajando en combinación con el PNUD, el Banco reunió a un grupo de estadistas, científicos y expertos para reflexionar sobre los problemas de un desarrollo sustentable. *Nuestra Propia Agenda* fue escrito por la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo y Medio Ambiente para movilizar la opinión pública en América Latina y alentar la participación en la Cumbre de Río en 1992. *La Amazonia Sin Mitos* fue un esfuerzo similar llevado a cabo por la Comisión sobre Desarrollo y el Medio Ambiente para focalizar la región amazónica.

Además, el Banco ha creado un programa para canalizar el potencial intelectual y de investigación en la región para planificar políticas sociales y económicas. Una red de institutos regionales especializados en economía aplicada hacen trabajos de investigación sobre cuestiones relacionadas con políticas. Los temas hasta ahora han incluido los plazos y secuencias de la liberalización del comercio, privatización, liberalización, productividad y desarrollo económico, ahorro e inversión, el sector público y la distribución de ingresos, "shocks" externos y políticas de estabilización. Mientras que los retornos intelectuales del programa son considerables, su impacto presupuestario es reducido; está sostenido por un subsidio para la cooperación técnica regional no reembolsable de 4,7 millones de dólares proveniente del FOE. De manera gradual, la urgencia debería cederle el paso a los temas de sustentabilidad y la red puede contribuir a una agenda de desarrollo de largo plazo.

Stanley Pelase (1989), uno de los arquitectos de los préstamos de ajuste estructural en el Banco Mundial, argumentó fuertemente en contra de la participación del BID en los préstamos de ajuste a sectores directamente productivos sobre la base de que los temas de políticas más importantes para estos sectores se relacionan con el comercio y políticas de tipo de cambio. Tomando en consideración la posición avanzada del FMI en políticas de tipo de cambio y las ventajas del Banco Mundial en comercio, sugirió que el BID podía ser o bien un colaborador pasivo en la negociación, o de lo contrario crearía divisiones dentro de las instituciones multilaterales, una situación "en la cual, para ser honesto, es poco probable que tenga un impacto importante en el resultado final" (Pelase, 1989, p. 13). El abogaba en favor de que el BID retuviera su ventaja comparativa en los sectores socioeconómicos y de infraestructura. Estos son temas a los que el FMI ha prestado poca

atención y a los que el Banco Mundial les ha prestado mucho menos atención que a la política comercial.

Aún en el caso de que se cediera terreno en cuanto al pluralismo por el bien de la eficiencia, esta división del trabajo sería posible sólo en países en los que existen tanto un programa del Fondo como uno del Banco Mundial en vigencia. Además, el BID no puede evitar las políticas comerciales. Es cierto que no necesariamente alcanza el nivel de conocimiento y experiencia del Banco Mundial en la liberalización del comercio; sería ciertamente muy difícil ponerse a la par de veinte años de trabajos de investigación. Pero la política comercial no puede ser ignorada en un tiempo de activismo en la integración regional y cuando los méritos de "gobernar el mercado" están ganando terreno (Wade, 1990). Por cierto, a pesar de que existe un consenso con respecto a la superioridad de una política comercial orientada hacia afuera, todavía persisten muchos desacuerdos sobre temas subsidiarios: la secuencia y plazos de la reforma, el nivel y desmantelamiento de barreras comerciales, el grado de protección global (y sectorial) y el ritmo de la reforma en general. El trabajo de Krueger no ha invalidado el argumento en favor de proteger industrias incipientes ni ha establecido que el éxito de Corea y Taiwan estuviera basado sobre una estrategia de *laissez faire*. "Los esfuerzos del Banco (Mundial) por la reforma de política comercial constituyen por esta razón uno de los elementos más controversiales de sus programas de reformas propuestos" (Mosley, 1991, p. 94).

El BID debería involucrarse en esta etapa en la asistencia para políticas comerciales. Debe ayudar a los PMP a incrementar sus capacidades institucionales y tecnológicas para promover el desarrollo y el acceso a mercados a través de una relación creativa entre el sector público y el privado. Debe prestar atención a las instituciones que afectan al comercio y a los mecanismos de financiamiento. El conocimiento y la experiencia del Banco no deben quedar restringidos a una acumulación de capacidades puertas adentro. Las habilidades para efectuar análisis de políticas deben ser apoyadas donde más se necesitan, en los PMP.

El BID también debería ayudar a los países en relación a la compatibilidad y consistencia de los planes de integración que están creciendo ahora sin orden ni concierto. Gran parte de la agitación del activismo relacionado con el comercio en la región fue impulsada por el llamado del presidente Bush de los Estados Unidos para la creación de un área de libre comercio que cubriera todo el Hemisferio Occidental. Parte del optimismo que generó no se justifica. Aún si se diera el caso de que el área de libre comercio cumpliera con los plazos fijados en la Cumbre Hemisférica de 1994, esto no garantizaría un progreso económico sostenido. Mientras la agenda de la integración hemisférica va tomando forma, otras tareas más

inmediatas aguardan. El Banco debe incrementar su capacidad analítica en el área de ajustes económicos anticipados y debe estar preparado para apoyar la asistencia para el ajuste. Debe prestarse atención a los potenciales perdedores cuando el libre comercio altere los patrones de producción y empleo. El Banco debe asegurar la coherencia del libre comercio regional con su agenda social y con los esfuerzos en contra de la pobreza de los receptores, de modo que las dificultades históricas para llegar a los beneficiarios de bajos ingresos no se repitan. Los "cuellos de botella" en la infraestructura física regional (puertos, caminos, comunicaciones, etc.) son buenos candidatos para la participación del BID en el futuro inmediato. El BID cuenta con el personal y las representaciones apropiadas para manejar estas necesidades.

Hasta el presente, los préstamos para el ajuste sólo han seguido marginalmente un patrón en el cual las respectivas experiencias y conocimientos del BID y del Banco Mundial estuvieron equilibradas. La desconfianza de Estados Unidos hacia un banco controlado por prestatarios llevó al BID a depender de la cartera de proyectos del Banco Mundial, imponiendo así limitaciones a las contribuciones del Banco. A medida que crece la experiencia del Banco y a medida que los países de la región reducen las distorsiones en los precios, el gasto público necesitará ser reestructurado para mantener los servicios sociales y para asegurar la sustentabilidad de los proyectos. Deben generarse nuevas inversiones y diseñarse nuevas instituciones y marcos regulatorios. Se ha calculado que el costo de construir un hospital es equivalente a alrededor de tres años seguidos de costos operativos. Las políticas para la salud deben considerar ambos aspectos y los gobiernos necesitan asistencia para la planificación de ambos sistemas debido a que tienen una inclinación natural hacia el "síndrome de cortar la cinta", es decir, una preferencia por los proyectos nuevos de perfil alto y recompensas políticas, particularmente en tiempo de elecciones. Al igual que en los años '60, cuando el BID cooperó en el establecimiento de prácticas contables nacionales, un énfasis de esta naturaleza requeriría una cooperación técnica mejorada para apoyar la implementación de políticas y el desarrollo de capacidades institucionales. Los gerentes de sectores públicos deben ser capacitados, a pesar de los bajos salarios y de la poca disponibilidad de personal técnico calificado en el sector público.

El BID puede seguir el enfoque de los macro programas del FMI/Banco Mundial y al mismo tiempo poner énfasis en el impacto distribucional de los recortes del gasto público. Para consolidar su campaña en favor del desarrollo social y alivio de la pobreza, debería asegurar la consistencia de estas metas con las de otras IFI. Debe acompañar a sus PMP en el trazado de los Documentos de Marcos de Políticas (DMP). Resulta de vital importancia que el BID, a través del diálogo de políticas,

descubra formas en las cuales los gobiernos puedan asignar una cuota más alta de su presupuesto a gastos sociales, mejorando así la estructura de los gastos gubernamentales. También es importante que se tome en consideración el nivel de gastos del gobierno; las reformas impositivas y los sistemas de recaudación efectivos tendrán que ser encarados como una parte integral de la estrategia para la reducción de la pobreza.

La ventaja del BID radica en su grado de especialización y en su habilidad para responder a condiciones locales. Las representaciones del BID pueden mantener una relación especialmente cercana y armónica con los PMP. Las mismas pueden identificar proyectos y sus funcionarios son una vía para una comunicación continua entre el Banco y los implementadores locales de esos proyectos. Dado el contacto directo del Banco con las condiciones locales, tiene una ventaja estratégica *a priori* con respecto al Banco Mundial. Sin embargo, podría sacar un mayor provecho de este punto que tiene a su favor. Paralelamente a la descentralización, el Banco debe proveer el "mix" de habilidades requerido por las representaciones para proseguir con la nueva agenda regional.

La comunidad regional incluye otras organizaciones más allá del BID. La Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe son dos de los actores más importantes cuyos roles están siendo reevaluados en la actualidad. Estas tres instituciones son el trípode sobre el cual se habrá de apoyar la integración hemisférica. Mientras que una CEPAL más reducida continúa dedicada al campo de la investigación, el análisis y la asistencia técnica, el anterior presidente de Colombia, César Gaviria, recientemente elegido secretario general de la OEA, se propone restaurar un renovado sentido de misión. Los países de la región están comprometidos con la OEA y le han asignado la responsabilidad de organizar respuestas a cualquier ruptura de la democracia.

Los estados-miembros de la OEA ciertamente reaccionaron ante la ruptura del gobierno constitucional en Haití en 1991 y en Perú en 1992. En el caso del Perú, el BID bloqueó el desembolso de préstamos ya aprobados por el Directorio hasta que el presidente Fujimori prometió un retorno al gobierno constitucional. La OEA aún no tiene una estrategia operativa acordada para enfrentar rupturas democráticas, pero mientras tanto el BID podría apuntalar a la democracia constitucional requiriendo que los gastos militares sean dirigidos por autoridades civiles electas y que su impacto sea incorporado a los objetivos de política fiscal. Este será un proceso lento y sensible en muchos países. Mientras tanto, las iniciativas del BID con el fin de fortalecer las legislaturas y sistemas judiciales son un paso importante hacia el logro de un buen gobierno.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Este capítulo describe las tendencias en los flujos de recursos y en la calidad de la cartera de préstamos antes de revisar la contribución del Banco a la recuperación de la región. Una sección subsiguiente trata sobre los fondos concesionales. El capítulo finaliza con una revisión de la eficiencia operativa.

La crisis de la deuda en los años '80 alteró el rol de todas las IFI en la región. La crisis fue diagnosticada como un problema temporario de liquidez, y antes de que se implementara una estrategia apropiada para la deuda, el BID desempeñó un rol compensador de vital importancia, como lo demuestran los estudios de país de Costa Rica, Bolivia y Argentina. Bajo el Sexto Aumento en 1982-1986, el Banco (con anterioridad a su virtual paralización debido a desacuerdos sobre los términos del Séptimo Aumento), logró llevar a cabo transferencias netas positivas a la región.¹ Como un "leal amigo en los malos tiempos" (Griffith-Jones et al., 1994), fue un valioso expediente en un momento de masivas transferencias negativas generalizadas.

Sin embargo, la responsabilidad de formular la estrategia para la deuda después de 1985 fue puesta en manos de las instituciones de Bretton Woods. Entre 1985 y 1988 la estrategia dependió del Plan Baker que estaba basado en una combinación de crecimiento, ajuste estructural y nuevos flujos. Los nuevos préstamos, sin embargo, no se materializaron según lo esperado y muchos países deudores enfrentaron transferencias netas crecientemente negativas hacia las IFI, incluyendo al BID,

1. Estas son medidas como desembolsos, menos los pagos de capital e interés y las suscripciones al Banco.

después de 1986. Tardíamente, el BID comenzó a salvar activamente la brecha en el financiamiento regional una vez que entró en vigencia el Séptimo Aumento en 1989. Para ese entonces el Plan Baker se había desgastado y fue reemplazado por el Plan Brady que proponía que los países con programas de ajuste sólidos deberían obtener el acceso a facilidades de reducción de la deuda y de los servicios de la deuda (RDSD) apoyados por el Fondo, el Banco Mundial y el BID.

FLUJOS DE RECURSOS

El BID ha sido un generador activo de transferencias de recursos a sus PMP. Desde su inicio hasta el último aumento general de recursos en 1994, llevó a cabo sus operaciones en ciclos de aportación de fondos de cuatro años de duración. Al final de cada período el capital suscrito (pagadero y exigible) era repuesto. El capital pagadero ascendía a 3.100 millones de dólares para fines de 1993, pero las suscripciones acumulativas a su capital ordinario eran casi veinte veces mayores como resultado de la suscripción de capital exigible pero no pagadero. Las proporciones de capital pagadero han declinado con cada reposición y el Banco ha debido depender de manera creciente de créditos tomados de los mercados de capital internacionales contra su base de capital. Gracias a este respaldo pudo otorgar préstamos por un total de 63.000 millones de dólares durante los treinta y tres años de operaciones hasta 1993. El volumen del total de inversiones en proyectos financiados con la ayuda del Banco fue estimado en 170.000 millones de dólares (BID, *Informe Anual*, 1993).

El comienzo del Séptimo Aumento coincidió con una declinación en las tasas de interés en los Estados Unidos que alcanzó su nivel más bajo en treinta años. Esto proveyó un positivo "shock" externo a los PMP, inaugurando un nuevo período de acceso a flujos financieros. En 1993 los flujos de capital privado totalizaron 60.000 millones, 77 por ciento por encima del nivel alcanzado en 1992 y tres veces y medio más que el de 1990. El "shock" positivo permitió una reanudación del crecimiento pero también ha complicado el manejo de la política económica elevando el tipo de cambio, aumentando las reservas y engrosando la oferta monetaria a través de toda la región.

El BID siempre ha trabajado con pautas prefijadas para la asignación de recursos entre los grupos de países. Las mismas fueron establecidas en la iniciación del Banco cuando los mercados financieros eran estables y fuertes, permitiendo una distribución justa de recursos entre países con diversas capacidades de absorción. Para asegurar el acceso a los recursos para los países pequeños en los Grupos C y

D, se estableció un tope del 65 por ciento para los Grupos A y B bajo el Séptimo Aumento. El mismo ha sido mantenido a lo largo del Octavo Aumento. Los programas de préstamos a los Grupos C y D reciben apoyo mediante la asistencia técnica en la preparación de proyectos. Además, se les otorga también una cuota más alta de financiamiento de divisas. Las cuotas de financiamiento de divisas permitidas son: 50 por ciento para los países del Grupo A, 60 por ciento para los del Grupo B, 40 por ciento para los del Grupo C y 80 por ciento para los países del Grupo D.

El Séptimo Aumento le permitió al Banco proyectar un programa de préstamos de 22.500 millones de dólares en 1990-1993. Los nuevos lineamientos para préstamos, junto con un cambio de administración y un renovado sentido de misión, dieron como resultado un alza en los volúmenes crediticios. Los compromisos comenzaron a sobrepasar récords anuales, creciendo a un ritmo de alrededor de 1.000 millones de dólares por año en 1990, 1991 y 1992. Durante el período 1990-1993, los compromisos crediticios llegaron a 21.100 millones de dólares. Estos volúmenes estaban concentrados en los países de los Grupos A y B. Sin embargo, los compromisos aumentaron a un ritmo mayor para los países pequeños C y D que para los países A y B. Las cifras también muestran que el BID todavía presta más que el Banco Mundial en los países C y D.

Los desembolsos crediticios brutos se vieron aumentados por la gran proporción de préstamos de desembolso rápido. En 1991 los desembolsos brutos alcanzaron 3.100 millones de dólares, representando un incremento del 33 por ciento por encima del año anterior. En 1992 los desembolsos lograron un leve aumento y en 1993 llegaron a casi 3.800 millones de dólares. Los desembolsos netos (desembolsos sin pagos de deuda) también se incrementaron. Alcanzaron 1.000 millones de dólares en 1990 y un punto máximo de 1.600 millones de dólares en 1993, llegando a más de un tercio del total de flujos oficiales hacia la región (BID, *Informe Anual*, 1993).

La magnitud de los desembolsos luego de la mejora inicial de la situación de los flujos de caja de los PMP podría haber creado severos flujos negativos agregados en el mediano plazo. El estudio efectuado por el Banco, *Two Years of Sector Lending Operations Cofinanced with the World Bank* (1991), advertía que para 1995 la dinámica de las operaciones de ajuste podría imponer una carga sobre los flujos de caja de los países cuando se cumplieran los plazos para los pagos. Serias transferencias netas negativas hacia el fin de la década podrían, a su vez, ejercer presión sobre el Banco para que mantuviera un flujo continuo de operaciones mayores de desembolso rápido (BID, *Two Years*, 1991, p. 19).

Dos desarrollos han alterado, sin embargo, la naturaleza del problema. El prime-

ro y más importante es que el flujo masivo de capital privado hacia la región a partir de 1991 ha revertido la tendencia y llevado a una situación casi de sobreabundancia de reservas de divisas en muchos países; entre ellos figuran tres de los cuatro prestatarios más grandes del BID, México, Chile y Argentina. El Banco y todas las IFI han sido afortunadas en que flujos privados importantes han ayudado a compensar sus crecientes transferencias netas negativas. La presión ejercida sobre el BID para que mantenga un flujo auto-sustentable de transferencias positivas ha sido levantada. Los países pueden ahora repagar cómodamente sus partes cada vez mayores de la deuda multilateral. Por cierto, puede argumentarse en favor de que los PMP aceleren sus pagos y alivien la presión ascendente sobre las tasas de cambio a las que se ven enfrentados, aún en el caso de que los flujos no se mantengan constantes en los niveles actuales. Los pagos podrían llevarse hacia adelante mediante el otorgamiento de incentivos especiales temporarios a los PMP.

Segundo, el ritmo de los desembolsos ha sido un poco más lento de lo esperado después del primer tramo, a pesar de su tendencia creciente en 1993. Una administración pública pobre y un desarrollo institucional débil en los PMP perjudicó la trayectoria de los desembolsos. Algunos de los problemas surgidos en los desembolsos también pueden rastrearse a la proliferación de objetivos de políticas y al intrincado diseño de los préstamos en sí, que dio como resultado una administración engorrosa y una implementación llena de dificultades. La implementación de algunos de estos préstamos ha sido tan complicada y ha involucrado a tantos agentes conspirando en contra de la rapidez en los desembolsos, como es el caso de Argentina.

El aumento en los volúmenes de préstamos no se reflejó en las transferencias netas positivas. Los PMP se han convertido en exportadores netos de capital al Banco desde 1990, como lo eran en 1987-1988. Como puede verse en la Tabla 7.1, sólo hubo un breve alivio en 1989 cuando los desembolsos de hecho excedieron el servicio de la deuda. (Los desembolsos se elevaron con el Séptimo Aumento, debido a un incremento en los pagos de intereses sobre préstamos anteriores.) Las transferencias del Banco Mundial a la región también se volvieron negativas en 1987 y a una escala mucho mayor que la del BID, alcanzando los 2.600 millones de dólares en 1991.

A medida que los principales países deudores vuelven a ser solventes, la urgencia de los desembolsos rápidos ha decrecido. Chile, por ejemplo, ha puesto a los desembolsos en una vía más lenta para disminuir los flujos masivos de divisas. Otros países, aunque no experimentan un sobreflujo semejante, igualmente están menos constreñidos en cuanto a divisas de lo que estaban en los años '80. El BID comenzó a actuar contracíclicamente y a aminorar sus programas de desembolso rápido en los países que tenían posiciones mejoradas de balanza de pagos.

El aumento de los préstamos otorgados por el Banco dio como resultado una participación incrementada en la deuda externa de la región, que creció de un 3,6 por ciento en 1985 a un 5,8 por ciento en 1992. En comparación, la proporción del BID en la deuda multilateral total ha caído de un 45,6 por ciento a un 40,9 por ciento durante el mismo período, aunque se proyecta que crecerá en la segunda mitad de la década del '90 a medida que la declinación en los compromisos del Banco Mundial a principios de los años '90 se vuelva tangible.

Desde principios de 1994, y en el momento de escribir estas líneas, las tasas de interés de Estados Unidos han comenzado a elevarse. Las transferencias negativas podrían nuevamente causar estragos en la posición de pagos de los PMP, de continuar esta tendencia. Dada la sensibilidad de la región hacia los cambios en las políticas monetarias del G-7 y la necesidad del BID de salvaguardar su propia cartera de proyectos y proveer a los PMP con la asistencia adecuada, el Banco debería incrementar sus capacidades analíticas para anticipar las consecuencias de estas fluctuaciones. Esto, sumado a los análisis de riesgo-país, le permitirían al Banco una mayor respuesta frente a las circunstancias fluctuantes de los PMP, de lo que le es posible bajo el sistema de asignaciones por país preestablecidas. Las asignaciones por país prefijadas son un legado de los mercados de capital estables y escasas alternativas de recursos; las mismas servían para distribuir recursos con un espíritu de cooperación, pero se requiere una mayor flexibilidad para manejarse con mercados de capital volátiles y la liberalización financiera emprendida por los PMP.

LA CARTERA DE PROYECTOS DEL BID

El setenta por ciento de los préstamos desembolsados por el Banco están concentrados en seis países: Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú. Debe recordarse que estos países dan cuenta de más del 85 por ciento del PBN de la región y parecen estar saliendo de sus crisis de pagos. La exposición en Argentina alcanzó apenas un 5 por ciento del total de la deuda externa en 1995, y en México, un 2 por ciento. El Banco no tiene criterios de evaluación de solvencia ni tiene una política de graduación. El único mecanismo que previene un riesgo de concentración excesiva de la cartera del Banco en los países con mayor capacidad de absorción (Argentina, Brasil, México y Venezuela) es el de las pautas para las asignaciones por grupos de países que son establecidas en cada reposición.

Tabla 7.1 Flujos netos y transferencias netas del BID a los países de América Latina: 1982e-1992 (millones de dólares estadounidenses)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Flujos Netos-BID	1.182	1.217	1.787	1.700	1.484	990	1.168	1.327	1.132	1.263	-465
Transferencias netas-BID	678	707	1.186	929	499	-155	-23	24	-276	-296	-196
Total de transferencias	-11.200	-24.800	-14.400	-26.900	-23.400	-14.400	-24.100	-24.200	-11.800	-7.400	11.500
Transferencias netas Banco Mundial	562	788	1.048	771	1.031	-508	-538	-1.145	291	-2.630	-

Fuente: Base de datos BID, Banco Mundial; *World Debt Tables 1992-1993*, en Griffith-Jones et al., 1994.

Sin embargo, el riesgo para la cartera del BID no proviene tanto de una concentración de préstamos sino del alto nivel de exposición que enfrenta en los países de bajos ingresos severamente endeudados. Un rasgo de la crisis de la deuda de los años '80 fue la acumulación de atrasos del principal y de intereses sobre los préstamos. Los prestatarios mayores lograron evitar entrar en mora más allá de ciento ochenta días pero los atrasos por mora estaban concentrados en unos pocos países pequeños, a saber, Nicaragua, Honduras, Perú y Panamá. Los préstamos a Guyana nunca llegaron a ser calificados como incobrables, aunque el país fue declarado no apto por el FMI en 1985.

Muchos países tuvieron que entrar en mora contraviniendo el status de acreedor preferido del BID y su política de no participar en reprogramaciones de pagos. Así, una proporción de los préstamos del Banco tuvo status de incobrable desde 1987 hasta 1992. Esta proporción alcanzó un punto máximo del 8 por ciento del saldo de préstamos en 1989. Honduras se volvió corriente en 1990, y como resultado, el saldo incobrable cayó a un 6,1 por ciento. A medida que el desempeño regional se recomponía, los pagos de la deuda de la cartera del Banco mejoraron significativamente a partir de 1991 cuando Perú, el quinto prestatario más grande y Nicaragua, cancelaron sus atrasos por mora. En 1991, Perú volvió a tomar préstamos del BID después de seis años de una virtual exclusión. En ese punto el BID encabezó un paquete internacional de salvataje con un crédito de 640 millones de dólares. Cuando Panamá canceló sus atrasos en 1992, el Banco quedó libre de préstamos en estado incobrable.²

Con políticas financieras conservadoras, el Banco reduce el riesgo asociado con una cartera de préstamos con problemas potenciales en el pago de servicios.³

2. Con la recuperación de Panamá del status de incobrable, el ingreso neto alcanzó los 400 millones de dólares en 1992. La ganancia fue recuperada por los PMP en tanto y en cuanto se obviaron las habituales comisiones de compromisos y de inspección y supervisión sobre los préstamos de capital ordinario.

3. En la actualidad, el BID asigna todos los ingresos netos a las reservas para reforzar su relación reservas/préstamos. En 1987 el Banco estableció una política que la relación reservas/préstamos debería ser de un mínimo del 10 por ciento. En la práctica, las reservas (definidas como todas las reservas medidas con inclusión de los ajustes de cambio e ingreso neto acumulado) no han caído por debajo del 20 por ciento. Para fines de 1991, estaban en un 22 por ciento. Todas las reservas juntas sumaban más de 4.500 millones de dólares, que para fines de 1991 era equivalente al 25 por ciento de todos los saldos de préstamos y 130 por ciento de saldo de préstamos del mayor prestatario, México.

Por ejemplo, la política de sanciones del BID requiere que, cuando la mora excede los treinta días, todos desembolsos al prestatario sean suspendidos; después de ciento veinte días las nuevas propuestas de préstamos para el país no son consideradas y a partir de los ciento ochenta días todos los préstamos al país son situados en status de incobrables, aunque la administración puede postergar esta sanción si existe la percepción de cobrabilidad en un futuro próximo.

El Banco comenzó a tomar provisiones por pérdidas crediticias en 1988, cuando sus préstamos con status de incobrables, como proporción del saldo de préstamos, alcanzaron un 2,6 por ciento, en ese entonces, las provisiones fueron hechas contra préstamos específicos después de que cayeran en el status de incobrables. Las provisiones se hacían mensualmente basadas en una suma equivalente a un doceavo del 10 por ciento del saldo del balance de préstamos en estado incobrable, que se aproximaría a una provisión anual de 10 por ciento del saldo que no devenga interés. Posteriormente la política de pérdida sobre préstamos se cambió a una provisión general en 1991 para permitir un margen de "shock". Para tomar en consideración el riesgo general de cobrabilidad de la cartera, la nueva política estipula que el Banco mantenga un objetivo de tolerancia de pérdida por préstamo del 3 por ciento del saldo de préstamos (a modo de comparación el nivel mantenido por el Banco Mundial es 2,5 por ciento). Las provisiones por pérdidas en los préstamos casi alcanzaron el objetivo para fines de 1992.

Es posible que se produzca un rebrote de problemas en los servicios de la deuda en los países de "bajos ingresos severamente endeudados", según la categorización del Banco Mundial, que en promedio muestran una relación de deuda-a-PBI del 100 por ciento y de deuda-a-exportaciones del 441 por ciento. La relación deuda-a-PBI de Nicaragua está por encima del 600 por ciento y la de deuda-exportaciones es de 3.000 por ciento. No debe descartarse la posibilidad de que la mora tome estado crónico y requiera un salvataje. Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guyana, también dependen fuertemente del financiamiento concesional multilateral, y a partir del Octavo Aumento, se espera que sólo tomarán préstamos en términos concesionales tanto por razones financieras como humanitarias. Es posible que se tomen medidas para reducir el riesgo de una sobreexposición para el Banco. En Bolivia, la exposición del BID se ubica en un 29 por ciento de la deuda externa, en Jamaica en un 11 por ciento y en Honduras en un 15 por ciento. En los últimos dos países la relación global del servicio de la deuda a las exportaciones se ubica en un crítico 27 por ciento y se estima que la exposición del Banco alcanzará entre el 50 y el 60 por ciento del total de exposición multilateral para 1995.

El riesgo del Banco podría reducirse cambiando la composición de los grupos de países, reagrupándolos de acuerdo a los indicadores de la deuda. Si Jamaica fuera colocada en el Grupo D en vez del C, quizás lograría un mayor acceso a términos concesionales o a un "mix" más blando de recursos. Mover a Perú del Grupo B al Grupo C también reduciría el riesgo para el Banco. Esta recategorización sería fuertemente resistida por los países del Grupo C, que, o bien tendrían que compartir recursos de una manera diferente o ser seleccionados para una graduación fuera del Grupo C. El Banco debería establecer una unidad para el análisis de riesgo-país para anticipar las dificultades en el servicio y para diseñar programas crediticios de acuerdo a los respectivos perfiles de la deuda, particularmente en el caso de los países de bajos ingresos severamente endeudados que tienen magros recursos alternativos y a los que el Banco está muy expuesto.

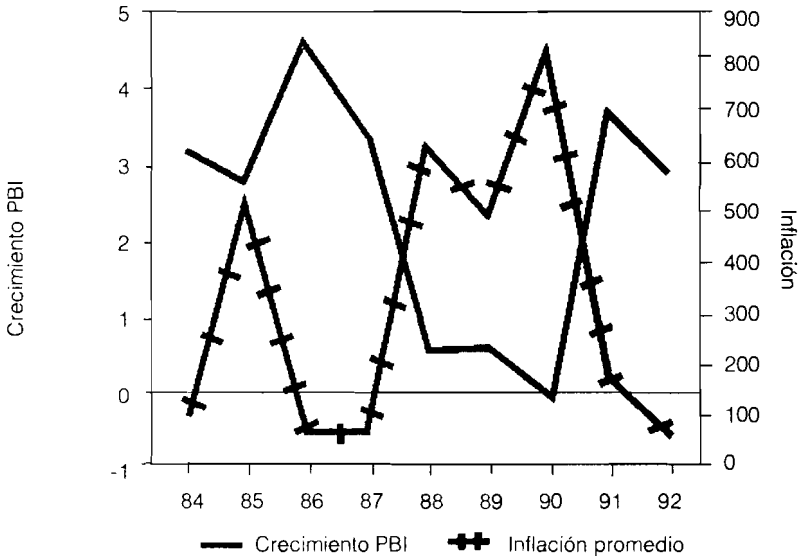
El Banco no tiene una política de graduación -esto es, poner término a su acceso a préstamos del Banco. El análisis de riesgo-país podría dar lugar a políticas flexibles sobre graduación. La aplicación de una política de graduación para sus cuatro PMP principales podría liberar recursos, pero también debilitaría la cartera del Banco debido a que estos prestatarios son los más solventes. Podría argumentarse que una política de graduación podría socavar su tasación crediticia triple A, y por lo tanto, conducir a un incremento en las tasas de interés cargadas a los restantes prestatarios. Sin embargo, resulta difícil determinar cómo reaccionarían los mercados de capital ante un cambio en la composición de la cartera. En última instancia, la protección contra el cese de pagos está dada por el capital no exigible comprometido por los países donantes, particularmente por los Estados Unidos, de modo que en el corto plazo el riesgo para los tenedores de bonos no cambiaría. En el largo plazo, no es probable que ninguno de los miembros donantes contemple aportar su capital exigible. No obstante, una graduación o un compromiso temporario de no tomar préstamos, como fue el caso de Venezuela durante su bonanza petrolera de la década del '70, no alteraría de manera significativa la calidad de la cartera y podría liberar recursos para países con serios problemas de endeudamiento.

PARTICIPACIÓN DEL BID EN LA RECUPERACIÓN DE LA REGIÓN

El incremento en los volúmenes de préstamos provenientes del BID coincidieron con una recuperación del desempeño económico de la región. Después de años de declinación y depresión, el crecimiento en la región comenzó a acelerarse a principios

de los años '90 (ver Figura 7.1). Las nuevas condiciones en los mercados financieros internacionales y el aumento masivo en los flujos de capital privado jugaron un rol fundamental en la recuperación. El proceso ha tenido un dinamismo propio, que es alimentado por el Banco.

Figura 7.1 América Latina: crecimiento e inflación, 1984-1992 (en por ciento)



Fuente: BID, "Economic and Social Progress in Latin America", 1993. *Report*, 3.

El BID ha apoyado a sus PMP en su recuperación principalmente mediante la provisión de recursos de desembolso rápido sobre una base sectorial y a través de préstamos para reducción de la deuda y de servicio de la deuda. Haciendo contraste con el enfoque macroeconómico de los PAS sostenido por el Banco Mundial, el BID eligió este tipo de préstamo en base a su experiencia previa con las operaciones de ajuste basadas en sectores.

Uno de los factores críticos que afectan la movilización de recursos es la efectividad mostrada por la organización para encaminar a los países sobre la vía de la reforma de políticas económicas. La influencia del Banco ha sido significativa en términos cualitativos debido a que acometió contra los desequilibrios fiscales, a la dirección estratégica impartida a los préstamos y a un mejor diálogo con los PMP.

En términos cuantitativos, un factor clave que ha contribuido a la solvencia en la región ha sido la reducción de la carga de la deuda externa. El BID no participó en los primeros arreglos Brady armados para México y Venezuela; sólo en 1992 estuvo activo en programas de reducción de la deuda y de servicios de la deuda. La participación del Banco en tales operaciones fue aprobada por la Asamblea de Gobernadores en octubre de 1990. Una facilidad de RDSD fue establecida como parte integral del programa de desembolso rápido del Banco. Las pautas operativas limitan la participación del BID a la cofinanciación del programa global con el Banco Mundial (BID, *Debt and Debt Service*, 1991).

La operación más comprensiva relacionada con la deuda en la que ha participado el BID hasta la fecha es la que corresponde a la Argentina. El préstamo RDSD desempeñó un rol central en el programa crediticio global de la Argentina. La reducción del lastre de la deuda contribuyó al mejoramiento de las condiciones subyacentes para la estabilidad macroeconómica y para el establecimiento de una estrategia de desarrollo de mediano plazo. El préstamo en sí está vinculado al marco fiscal del programa de recuperación del gobierno, que atacó el déficit global del sector público, incluyendo los correspondientes a gobiernos locales. El préstamo de tramo único fue desembolsado en su totalidad luego de finalizar el acuerdo de reducción de la deuda suscrito entre los bancos privados y el gobierno. Simultáneamente, se desembolsaron fondos del BID, Banco Mundial y FMI.

El préstamo RDSD contribuyó a la reestructuración de toda la deuda comercial de mediano y largo plazo que ascendía a 20.900 millones de dólares (alrededor de la mitad de la deuda pública y garantizada públicamente de Argentina) y aproximadamente a 8.300 millones de dólares en intereses vencidos. La reducción sólo fue aplicada al saldo adeudado mientras que los intereses vencidos fueron puestos al día mediante un pago parcial de 700 millones de dólares y un intercambio del remanente por bonos par con tasas de interés de mercado. La reducción de la deuda ascendía a alrededor de 11.000 millones de dólares o el 38 por ciento de la deuda pública con bancos comerciales. Sin embargo, Argentina necesitaba tomar préstamos por más de 2.000 millones de dólares de fuentes oficiales; de modo que, de hecho, la carga de la deuda ha sido reducida por menos de 9.000 millones de dólares o 15 por ciento del total de la deuda externa pública (bancos comerciales más todas las otras fuentes). Estos resultados son similares a los obtenidos en el acuerdo RDSD de México. A pesar de estas cifras reducidas, la operación contribuyó a saldar cuentas con acreedores privados externos.

La participación del BID (y de otras IFI) en la reducción de la deuda ha convertido a la deuda contraída con acreedores privados que podría ser reprogramada,

en obligaciones fijas que son adeudadas a acreedores que no aceptan la reprogramación de los pagos. En el largo plazo, la flexibilidad en el manejo de la deuda ha sido reducida. Además, la exposición del BID en la Argentina se incrementó de su proporción histórica del 2 por ciento a un 4 por ciento como resultado de la totalidad del paquete crediticio. Argentina fue el país al que el Banco otorgó el mayor volumen de préstamos en 1992 y 1993. Hasta ahora el Banco ha sido afortunado con el hecho de que su propio riesgo ha sido atemperado por el mejoramiento global en los indicadores de solvencia externos de Argentina, mayormente gracias al reavivamiento de los flujos privados internacionales. Hubo una mejora en las tasas de inversión luego de la operación, pero la relación causa y efecto no puede ser demostrada. El propio programa masivo de conversión de la deuda/privatización de la Argentina también contribuyó de manera significativa a recortar la deuda pública (tanto externa como doméstica) en aproximadamente 12.000 millones de dólares. El BID participó en este programa llevando a cabo la diagramación de la reestructuración de los servicios energéticos provinciales y nacionales.

En suma, la contribución cuantitativa del BID ha sido significativa, pero es difícil aislarla de la contramarcha de las transferencias netas globales a la región. Los países que no llevaron a cabo las reformas de políticas o que sólo lo hicieron parcialmente, también lograron atraer capitales (Calvo et al., 1993).

La contribución cualitativa ha planteado otras dificultades. Un tercio de la totalidad de los préstamos basados en políticas otorgados por el Banco en el período 1990-principios de 1993 estaban destinados para la reforma del sector financiero o de las políticas de inversión. (La lista de préstamos de ajuste con un componente de sector financiero puede encontrarse en la Tabla 7.2.) El propósito de estas operaciones fue el de fomentar la eficiencia en los mercados financieros de modo que, por un lado, los ahorros domésticos eran canalizados hacia inversiones productivas de largo plazo, y por el otro, los flujos de capital hacia los PMP son sustentados. El espectro de las reformas incluye la remoción de restricciones al ingreso, el mejoramiento de la supervisión de los bancos y mercados de valores, liberalización del crédito y de las tasas de interés, privatización y reestructuración de las IFD. También se incluye la reforma legal y regulatoria, particularmente en los tramos segundo y tercero. Además de la condicionalidad, el BID también ha provisto la asistencia técnica en esta área.

La condicionalidad es un instrumento sensible que debe ser usado con cautela. En ciertos momentos algunas condicionalidades han sido redundantes, mientras que en otros, han originado fuertes controversias. El debate en relación a las

Tabla 7.2 Préstamos sectoriales con un componente de sector financiero

País	Tipo de préstamo	Año	Monto Préstamos BID (Millones de dólares)	Comentarios
Venezuela	PSFa	1990		Primer préstamo sector financiero.
Chile	PSIb	1991	150,0	Primer PSI.
Bolivia	PSF/PSI	1991	60,0	Atado al crédito multisectorial (CMS).
Uruguay	PSE	1991	152,0	Seguido por CMS en 1992.
Nicaragua	C y Fc	1991	133,0	
Colombia	PSI	1991	205,0	Seguido por CMS en 1993.
Perú	PSF	1991	221,8	Se requiere ciertas reformas antes de poder desarrollar un CMS.
Uruguay	PSI	1992	65,0	Enfasis sobre mercados de capital, especialmente el desarrollo de ahorros contractuales vinculados conceptualmente al CMS.
El Salvador	PSI	1992	90,0	Mejora las condiciones básicas para el CMS existente, especialmente una regulación prudencial.
Argentina	PSI	1992	70,0	Encara los temas más fundamentales para el desarrollo de instituciones financieras y ahorros contractuales.
Costa Rica	PSI	1992	100,0	Condicionabilidad cruzada con CMS paralelo.

Fuente: Griffith-Jones et al., 1994.

Notas: a. Préstamo sector financiero.

b. Préstamo sector inversión.

c. Comercio y finanzas.

distorsiones en la economía inducidas por el gobierno, está lejos de haber concluido y hace falta una visión nueva y fresca en América Latina antes de que muchas reformas de políticas sean incluidas en los paquetes de condicionalidades. Debe construirse una mayor capacidad para el análisis de políticas antes de que el Banco asesore a los PMP en materia de políticas. Por ejemplo, la protección de los derechos de propiedad intelectual como parte de los préstamos del sector de inversión es un punto para el debate. La teoría económica no ha podido demostrar que dicha protección provee un estímulo para la inversión privada externa en los PMP, ni tampoco que estimule las capacidades tecnológicas domésticas. Las consecuencias adversas para los países en desarrollo incluyen el pago de regalías más altas a las innovaciones extranjeras, una correspondiente pérdida de oportunidades de inversión en investigación y desarrollo domésticos, precios más altos para los productos bajo derechos monopólicos y una mayor dependencia de las importaciones en general. "Desde el punto de vista más negro, un país en desarrollo sólo obtendrá beneficios cuando una invención extranjera ofrezca soluciones de una particular utilidad local que no pudiera obtener de otra manera la suficiente inversión para la investigación y el desarrollo" (Reichman, 1993, p. 5).

El Banco podría usar la red de institutos de investigación que ha apoyado con una donación del FOE para mejorar la calidad de sus consejos sobre políticas. Debería encargarse de análisis sobre los temas en los cuales el Banco piensa que debe desarrollar sus tareas e integrar los resultados obtenidos a sus operaciones.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS CONCESIONALES

Una de las ventajas, para América Latina, de estar ubicada dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, fue que tenía un fuerte reclamo sobre las transferencias estadounidenses para el lanzamiento del Fondo para Operaciones Especiales del BID en 1959. Pero los préstamos concesionales se habían vuelto escasos tanto en términos relativos como absolutos. En el Cuarto Aumento de 1975 quedaron restringidos a los Grupos C y D. En 1983, el Sexto Aumento introdujo una limitación mayor: los países del Grupo D se convirtieron en los únicos países aptos para obtener créditos en divisas provenientes de los recursos del FOE. La Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) fue creada para suministrar algún elemento de concesionalidad mediante subsidios para el interés sobre los préstamos de recursos de capital ordinario. La asignación de los recursos FFI permitía un 60 por ciento para los países del Grupo C y un 40 por ciento para los del Grupo D.

El Séptimo Aumento en 1989 asignó casi 900 millones de dólares del programa crediticio de la FFI a los países del Grupo C, destinando 240 millones de dólares de la FFI y la totalidad de préstamos del FOE para los países del Grupo D. A pesar de que el estado en que se encontraban muchos PMP requería un acceso considerable a los recursos concesionales, sólo se reunieron 200 millones de dólares bajo la forma de nuevas contribuciones. Como resultado, casi todos los recursos concesionales requeridos para llevar a cabo el programa crediticio de 1.860 millones de dólares tuvieron que ser generados internamente por el Banco. La FFI integraría sus fondos mediante transferencias anuales de las reservas del FOE por mandato hasta fines del año 2010. Se hicieron compromisos por 1.660 millones de dólares para 1990-1993 contra repagos de préstamos previstos durante el período 1994-1997 para el FOE. En suma, el Banco proveyó los fondos para el grueso del programa crediticio concesional comprometiendo la mayor parte de sus ingresos y flujos futuros. El programa crediticio combinado del FOE y la FFI de alrededor de 2.000 millones de dólares no fue suficiente, con todo, para cubrir las necesidades financieras de los países del Grupo D, que tuvieron que tomar préstamos de recursos de capital ordinario.

Los países del Grupo D poseen algunos de los indicadores de deuda más pobres. Se enfrentan a créditos bilaterales decrecientes; poco o ningún crecimiento de fondos aportados por el Banco Mundial, incluyendo los provenientes de AID y magras perspectivas de obtener financiamiento de fuentes privadas. Dada la fragilidad económica de estos países, la concesionalidad no puede ser evitada. El Banco deberá recurrir a un cálculo prudente para poder desempeñar un rol de apoyo, en vista de su propio riesgo de exposición y al perfil de la deuda y a las perspectivas de exportaciones de estos países. La base aceptada para calificar la deuda externa como sustentable es que la misma se contraiga a una tasa de interés promedio más baja que la tasa de crecimiento de exportación. Esta relación permite que un déficit de cuenta corriente permanente sea consistente con una relación deuda/exportación estable.

Contra este fondo, la administración propuso que los cinco países con severas dificultades económicas (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua) tomaran préstamos sólo bajo los términos más concesionales, es decir, del FOE. Para los otros seis países del Grupo D (Belize, relativamente en mejor situación, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay), la administración propuso un "mix" a partes iguales de capital ordinario y recursos FFI. Tomando como base tasas históricas de crecimiento crediticio, la administración estimó la necesidad de un programa de préstamos FOE de 3.100 millones de dólares y un programa de préstamos FFI de 1.750 millones de dólares. Las sumas asignadas a

cada ventana fueron calculadas con el fin de evitar un deterioro en las situaciones de deuda externa de los países.

En contraste, la saliente administración de los Estados Unidos había propuesto reestructurar la ventana concesional, apartándose del FOE como prestamista directo y encaminándose hacia un FOE II para proveer apoyo a los intereses sobre préstamos de capital ordinario. El FOE II sería semejante al FFI actual; la suma requerida para los préstamos concesionales y la asistencia técnica provendrían de contribuciones hechas por donantes nuevos, de ingresos netos de capital ordinario combinado con el ingreso neto existente del FOE mismo. Pero durante el curso de 1993, se hizo evidente que el nivel de concesionalidad en esta acción no era suficiente para proteger a la cartera del Banco de potenciales retrasos por mora en servicios de deuda entre sus países de bajos ingresos seriamente endeudados.

El quid de las negociaciones sobre el Octavo Aumento dependía de estas discusiones. La totalidad del crédito del FOE tenía que provenir de contribuciones nuevas, ya que el Banco casi había agotado su habilidad para generar más reservas FFI de las ganancias del FOE y las reservas se estiraron al límite. La cifra inicial propuesta por la administración estaba lejos de ser aceptable para los PM no prestatarios. Finalmente, se reunieron fondos por 1.000 millones de dólares mediante contribuciones de los PMnoP no regionales, en particular del Japón. Sumado a los flujos, permitirá un programa crediticio de una magnitud aproximadamente igual a la del Séptimo Aumento, aun cuando estará 1.000 millones de dólares por debajo de lo propuesto por la administración. La facilidad del FOE sólo estará disponible para los cinco PMP más pobres y menos desarrollados: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, y para el Banco de Desarrollo del Caribe para *on-lending* a miembros no pertenecientes al BID.

Esta es una solución dudosa debido a que los flujos de recursos netos sobre donaciones de otras fuentes y los préstamos bilaterales ya han comenzado a declinar. Nuevos prestatarios tales como los anteriores países comunistas reclaman parte de una provisión decreciente de recursos concesionales. El BID es la única fuente oficial que se prevé que tendrá flujos netos positivos en los años venideros, pero puede que no sean suficientes para evitar un deterioro en la situación de la deuda externa de los países de bajos ingresos severamente endeudados. Una facilidad de reducción de la deuda no ha sido discutida, como tampoco lo ha sido la creación de una nueva ventana, similar a la Quinta Dimensión en el Banco Mundial, para ayudar a los países más pobres a amortizar los préstamos contratados bajo términos no concesionales. La implementación de medidas para la reducción de la deuda para Nicaragua, Honduras y Guyana, cuyos indicadores

de deuda no son sustentables, deberían considerarse como parte de la tarea de la unidad de análisis de riesgo-país.

EFICACIA OPERATIVA

La eficacia operativa del BID fue tema de controversia durante algunos años pasados. El personal era consciente de este problema. Un estudio de 1982 efectuado por la Oficina de Revisión y Evaluación Externa del Banco⁴ (BID, *Evaluation Report on Delays*, 1982) encontró que los plazos fijados para la terminación de proyectos no eran realistas. Solamente seis de los ciento sesenta y dos proyectos estudiados habían sido completados dentro del período de desembolso originalmente estipulado por el contrato de préstamo (cuatro a cinco años). Las entrevistas hechas entre el personal revelaron dos puntos de vista. Uno era que los cronogramas deberían fijarse en concordancia con períodos de tiempo mínimos porque “el período más corto pone al prestatario bajo cierta presión psicológica”; el otro, que los períodos de ejecución deberían ser realistas y ajustarse al conocimiento de las condiciones y dificultades que rodean a los proyectos. Esto último significaría que los proyectos necesitan un período de seis a ocho años para el desembolso, que es aproximadamente el mismo que en otros bancos de desarrollo. Hoy, los funcionarios encargados han sido autorizados para recomendar el período de desembolso que ellos creen que es el apropiado para su proyecto.

Históricamente, otra serie de problemas se presentaban en el cumplimiento de las condiciones contractuales con anterioridad al primer desembolso. Un informe de 1990 (*Evaluation Report on Constraints*) sobre este problema, estudió los proyectos aprobados entre 1981 y 1987. Encontró que el 40 por ciento de los préstamos habían pospuesto su declaración de aptitud para la aprobación del primer desembolso. Se identificaron numerosas trabas al proceso. Algunas demoras eran específicas de países, lo que sugería que podrían haberse anticipado y otras eran específicas de sectores, sugiriendo lecciones que podían ser aprendidas. La importancia de una adecuada capacidad institucional de los receptores se detectó a partir del hecho de que los préstamos de crédito global eran los más rápidos para

4. La Oficina de Revisión y Evaluación Externa dependía directamente del Directorio.

satisfacer los criterios de aptitud para desembolso. En contraste, los proyectos rurales integrados figuraban entre los más lentos, promediando casi diecinueve meses entre la aprobación del Directorio y su declaración de aptitud.

Actuando en base a estos hallazgos, en julio de 1991, el Directorio recomendó la reducción y simplificación de las condiciones previas, delegando en las representaciones la autoridad para determinar el cumplimiento con las condiciones generales y para proveer una mayor asistencia directa a los prestatarios a través de la cooperación técnica o través de la facilidad para la preparación de proyectos (FPP) para anticipar problemas. La FPP, anteriormente vedada para los países de los Grupos A y B, quedó disponible para los mismos.

En gran medida, las condiciones previas a un primer desembolso eran usadas en lugar del control de calidad. Como parte de las discusiones para el Octavo Aumento, el presidente Iglesias estableció un grupo de tareas para evaluar los problemas globales del manejo de la cartera del BID. El grupo de tareas compuesto por seis integrantes estaba encabezado por Moeen A. Qureshi, el anterior primer ministro interino de Pakistán y vice-presidente senior del Banco Mundial. El informe encontró que el manejo de la cartera se veía mayormente afectado por la estructura de gobierno. La desconfianza por parte del Directorio con respecto a la habilidad de la administración para tratar con los PMP condujo a una "cultura del control", que no le ha permitido al Banco ser operativamente flexible (BID, *Managing for Effective Development*, 1993). El exceso de regulación es omnipresente y socava la eficiencia.

Los asuntos cotidianos absorben casi por completo el tiempo disponible del Directorio, dedicado a revisar las minucias de las propuestas crediticias y subsiguientes reformulaciones de proyectos, desviándose así de los temas sustanciales de políticas. "Existen tensiones de larga data en el salón del directorio entre los países miembros prestatarios y no prestatarios." A través de los años, el Directorio se ha "involucrado en asuntos que ordinariamente caerían dentro de la responsabilidad de la administración" (BID, *Managing for Effective Development*, 1993, p. 24). El Directorio y la administración deben tenerse una confianza mutua en el desempeño de responsabilidades específicas.

La posibilidad de llevar a cabo la reformulación de proyectos sin la necesidad de obtener la aprobación del Directorio sería un importante paso hacia adelante. Aún si el diseño del proyecto es intachable, las condiciones pueden cambiar y los proyectos necesitan ser adaptados. La calidad puede mejorarse a medida que se desarrolla un proyecto, pero la necesidad de recurrir al Directorio para efectuar

modificaciones quita incentivos para la flexibilidad *vis-à-vis* las necesidades de los prestatarios a medida que avanza su ejecución.⁵

El manejo de la cartera también se ve entorpecido por las pautas establecidas para las adquisiciones, que son más engorrosas que las de cualquier otro BMD. Los umbrales de licitación son uniformes y no hay flexibilidad para la adaptación a condiciones locales o a necesidades específicas de proyectos. Por ejemplo, aunque resulta obvio que ninguna empresa canadiense o japonesa implementará un pequeño programa educacional en Ecuador, los procedimientos internacionales de licitación no pueden ser descartados o adaptados al tamaño de la operación. Es sabido que los requerimientos para efectuar adquisiciones y licitaciones han causado demoras. Los créditos cofinanciados con el Banco Mundial, por ejemplo, han tenido un comienzo lento por esta razón.

La administración respondió rápidamente a estos hallazgos y presentó un plan de acción ante el Directorio en diciembre de 1993. Las pautas para adquisiciones serán simplificadas; habrá una delegación adicional de responsabilidades a las representaciones y se efectuará una presentación anual al Directorio sobre el estado de la cartera de proyectos.

La condicionalidad también debe ser agilizada. Los programas con condiciones múltiples que abarcan un amplio número de agencias y de políticas y complejos diseños institucionales son usados a veces para incorporar intereses especiales de países donantes que tienen una relevancia marginal con respecto al proyecto. La experiencia demuestra que sobrecargar los proyectos con condicionalidades no garantiza el uso apropiado de los recursos. Como tampoco garantiza la calidad de los proyectos. Las condiciones poco realistas puede que se vean bien sobre papel y que sean aceptadas por el prestatario que sufre apremios financieros, pero, de no poder cumplirse, estas condiciones tendrán o bien que ser reducidas por el Banco o los tramos futuros deberán ser cancelados más tarde. Las demoras y los programas no terminados tensionan las relaciones y desmoralizan tanto a los funcionarios de los PMP como al personal del BID; muchos de estos problemas podrían haberse anticipado y prevenido.

5 . De igual manera, eliminar los períodos estándares de desembolsos para adaptar a éstos a las necesidades genuinas evitaría demoras y ayudaría a reducir la burocracia. Las demoras cuestan dinero a los PMP que son muy sensibles al tema costos debido a sus severas políticas fiscales.

Es importante que las condiciones contractuales tomen en cuenta la naturaleza y características individuales del país y sector y que su cumplimiento sea factible. Esto tiene una mayor importancia para la política social en el futuro que la que tuvo para el ajuste macroeconómico debido a que las agencias ejecutoras tienden a ser más débiles que las tesorerías en los PMP. Debe recalcar que existe un reconocimiento generalizado de que muchos de los problemas de implementación tienen su origen en una mala administración pública en los PMP. El factor institucional no puede ser exagerado. La inhabilidad del sector público para implementar y manejar programas impone serias limitaciones a la ejecución exitosa de los préstamos. La atención a la implementabilidad y el evitar la sobrecarga en las condiciones deben guiar el diseño de los programas crediticios.

Lo arriba expuesto tiene implicancias para la base de habilidades del Banco. La "cultura del control" no puede recompensar un criterio profesional. Se enfatiza por demás el cumplimiento con cada elemento de las políticas de condicionalidad en vez de efectuar una revisión general en la cual se evalúe el desempeño. Las pautas y la capacitación han sido insuficientes para producir un concepto pragmático de lo que constituye el cumplimiento. El personal es entrenado para buscar evidencias sobre el cumplimiento en vez de ser recompensado por su criterio profesional. Todavía se están desarrollando criterios internos flexibles para el manejo de casos en los cuales las condiciones no son cumplidas de acuerdo a lo diseñado originalmente, así como para separar la condicionalidad blanda de la dura. Los nuevos criterios deben cambiar la balanza, pasando de la vigilancia de la condicionalidad a una ayuda en la implementación, brindando una muy necesitada asistencia técnica. También deben aumentarse las habilidades donde más se necesitan, en los PMP. El éxito de las reformas depende tanto del contenido de las políticas como de las capacidades institucionales en los PMP. Ambas deben ir de la mano y es aquí donde el Banco debe invertir.

La cultura del control no sólo ha aminorado el proceso de desarrollo y aprobación de los préstamos sino que también ha afectado su ejecución. Según lo expresado en el informe del TAPOMA, "el Banco necesita moverse más allá de la idea de que los proyectos exitosos son el resultado de la aplicación estricta de las reglas y procedimientos del Banco y de la imposición del cumplimiento del prestatario de las condiciones" (*ibid.*, p. 11).

Un problema relacionado de eficiencia es el alto costo crediticio del Banco. A pesar de que estos costos son comparables a los de otros BMD, es evidente que el BID ha crecido demasiado para ser un prestamista a pequeña escala eficiente. Es importante analizar la potencial duplicación de funciones entre las representaciones y

la sede y ver dónde las mismas pueden llevarse a cabo con una mayor eficiencia en los costos. En el corto plazo, debe buscarse una división del trabajo con los bancos de desarrollo subregionales cuya cobertura incluye a casi todos los países pequeños y a muchos de los medianos. Con una capacitación incrementada podrían delegarse más tareas a los PMP mismos, particularmente, a medida que el Banco se desplaza hacia operaciones que requieren mayor número de personal.

EL CONTINUO DESAFÍO DEL DESARROLLO

En el año 1991, el BID recobró su posición de liderazgo como institución crediticia oficial para América Latina. A medida que América Latina alcanza el equilibrio macroeconómico, el BID se encuentra en una posición única para asistir a sus PMP en sus renovados esfuerzos en pos del desarrollo. La importancia de una estrategia focalizada y la necesidad de utilizar provechosamente la ventaja comparativa del Banco, son vitales.

El Grupo de Estudio sobre Administración de la Cartera (TAPOMA) llamó la atención sobre la efectividad de los préstamos y sobre la influencia determinante del gobierno del Banco. También subrayó que una concentración excesiva en el cumplimiento de las regulaciones actuaba en detrimento del desarrollo y la sustentabilidad. Pero juzgaba que el Banco estaba bien posicionado para llevar a cabo la nueva agenda para el desarrollo. En aras de la eficiencia, el grupo de tareas recomendó la delegación de responsabilidades por parte del Directorio a la administración y de la sede a las representaciones, una reducción general de los procedimientos burocráticos y la descentralización de la autoridad. Estos cambios le permitirían al Banco una mayor flexibilidad operativa.

La asistencia que ya ha sido provista para el desarrollo de la región también necesita ser combinada con una estrategia de desarrollo, coherente, comprensiva y convocante. El programa crediticio se desarrolló a partir de una hilera de reclamos que competían entre sí, dando como resultado una serie de demandas mixtas que han tironeado al Banco en direcciones opuestas y conflictivas. El desplazamiento hacia un nivel sustentable de préstamos en reemplazo de sus ciclos de aportación de recursos de cuatro años de duración debería crear una

atmósfera más propicia para la planificación a largo plazo. Al mismo tiempo, esto implica mayores responsabilidades para la administración en cuanto al diseño de una estrategia para toda la región.

Los principales desafíos que hoy enfrentan a América Latina están relacionados con el legado de la crisis de la deuda, el penoso costo del ajuste y la recuperación del crecimiento sustentado por una mayor inversión, innovación, ganancias productivas y creación de empleo, "desarrollo desde adentro" (Sunkel, 1993). En términos sociales, el alivio de la pobreza y la desigualdad es un tema prioritario. La crisis y el ajuste en los años '80, significó que a principios de la década del '90, el ingreso per cápita del latinoamericano medio cayera a un nivel inferior al de 1980. Las contribuciones provenientes del sector privado son de vital importancia. Un nuevo crecimiento requiere niveles adecuados de acumulación de capital, una competitividad intensificada y una enérgica penetración de mercados. El estado debe encontrar una forma de cumplir con estas prioridades. No se trata de retrasar el reloj hacia el dirigismo de las anteriores décadas sino de proveer el ámbito y las condiciones para un buen gobierno y una administración sana.

POBREZA Y DESIGUALDAD

Una prioridad en la agenda para el desarrollo que se avecina, es la de encarar lo que hoy se conoce como la "deuda social", la obligación de elevar el estándar de vida de los grupos más vulnerables y pobres en la sociedad; en otras palabras, ocuparse del otro lado de las políticas de ajuste recesivas adoptadas para cumplir con obligaciones de la deuda externa.

Las desigualdades en los ingresos han sido un rasgo vergonzante de la escena latinoamericana. Los logros significativos en los indicadores sociales durante las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda se erosionaron durante los años '80. A medida que proseguía el ajuste, las inversiones sociales fueron recortadas y las preocupaciones sobre la equidad quedaron relegadas. El deterioro de la infraestructura social, las instituciones y los sistemas de implementación, se ha generalizado. A los pobres tradicionales se les ha unido una legión de nuevos pobres, aquéllos que quedaron desempleados como resultado de la reestructuración y el ajuste. Los nuevos pobres engrosaron las filas del sector informal, volviéndose cuentapropistas o trabajando para microempresas, elevando la proporción de pobres del 41 por ciento al 47 por ciento de la población durante los años '80.

El BID tiene un mandato de larga data que estipula que el 50 por ciento de los beneficios de sus proyectos debían ser dirigidos a los grupos de bajos ingresos. En la práctica, existían serios obstáculos para medir los beneficios de las operaciones completadas (ver la discusión sobre el objetivo de bajos ingresos en el capítulo 3). Resulta ahora obvio que es más relevante la adopción de un enfoque amplio centrado alrededor de una reducción efectiva de la pobreza, ya sea por medio de proyectos de beneficio directo para los sectores más pobres o a través de operaciones que indirectamente ofrezcan oportunidades económicas para estos sectores.

El foco de nuevos programas, tanto por razones humanitarias como de estabilidad social, debería orientarse hacia el apoyo a la educación, la capacitación laboral y las necesidades laborales de los jóvenes de hoy, los niños que crecieron durante la década perdida. Ellos constituyen la base de capital humano sobre la que descansan el crecimiento futuro y la erradicación de la pobreza.

La falta de acceso a la capacitación, nutrición, salud y servicios educacionales ha dejado a una gran sección de la población, las mujeres, en una posición vulnerable frente a la pobreza. La dimensión de género es ahora reconocida dentro del contexto de los programas para la reducción de la pobreza. El BID no ha hecho avances significativos en esta dirección. La ausencia de un énfasis sistemático dado a los beneficiarios en el diseño de proyectos omite diferencias de género que pueden afectar el resultado final de los proyectos. El apoyo a los temas relativos a las mujeres en el desarrollo se ha dado fundamentalmente a través de proyectos específicos de mujeres en el programa de proyectos pequeños. Casi la mitad de los beneficiarios del programa para pequeños proyectos han sido mujeres, un promedio que se ha incrementado rápidamente a partir de 1990. No obstante ello, la dimensión de género debe ser incorporada a todos los programas y proyectos.

El Banco está en camino de emprender una agenda social. Más de un cuarto de los compromisos fueron marcados para programas crediticios de sector social en 1992 y casi un tercio en 1993, los últimos dos años del Séptimo Aumento. Al ingresar al Octavo Aumento, el BID extenderá su alcance a los temas de pobreza y equidad, canalizará recursos financieros y de cooperación técnica para el diseño de políticas adecuadas y mejorará la eficiencia de los gastos sociales. Una mitad de las operaciones y un 40 por ciento del total de préstamos serán dedicados a las necesidades sociales, la equidad y la reducción de la pobreza. A medida que aumenta su cartera de inversiones en sectores sociales, los nuevos mecanismos de financiamiento deben adaptar los períodos de gracia y pagos a los largos períodos de tiempo que insumen la gestación de proyectos y programas sociales. Griffith-Jones et al. (1994) han recomendado una diversificación de vehículos crediticios, tales como ventanas

únicas de divisas y una facilidad en dólares estadounidenses para reducir el costo de las operaciones de capital ordinario.

En todos los PMP, la necesidad de reformas estructurales para promover una mayor movilización y un uso más eficiente de los recursos domésticos es ineludible. Debe hacerse un esfuerzo por incrementar los ingresos públicos ampliando la base impositiva y haciendo más progresiva la carga. No obstante, los PMP más pobres continuarán dependiendo de fondos concesionales. Los mismos se caracterizan por una base impositiva reducida y una mayor proporción de la población con condiciones de vida por debajo de la línea de pobreza. Los aspectos más duros de la pobreza puede aliviarse por medio de fondos sociales y programas laborales, tales como los que han sido ensayados con éxito en Bolivia primero y luego en El Salvador, Panamá y Guyana con apoyo del BID.

En los países más avanzados, es mucho lo que puede lograrse a través de las políticas fiscales y la movilización de recursos domésticos. Pero un consenso social y político sobre la provisión de recursos públicos para luchar contra la pobreza es una condición previa para la transferencia de recursos. Dado su mandato, recursos y habilidades técnicas, el BID puede hacer una mayor contribución en la lucha contra la pobreza y la desigualdad poniendo un músculo político e intelectual detrás de los esfuerzos nacionales. La obtención de una mejor información y análisis son de una importancia crucial. Debería alentarse al BID para que construya bases de datos nacionales y regionales sobre grupos sociales vulnerables. El sistema debería ser capaz de producir informes anuales sobre la manera en que cada país está encarando las necesidades de sus niveles más pobres de población, incluyendo a las mujeres y a los niños. La investigación sobre el impacto de la reforma de políticas en los grupos vulnerables debería ser activamente promovida.

Griffith-Jones et al. (1994) recomendaron una nueva categorización de países de acuerdo a los indicadores sociales y de ingresos para facilitar los programas crediticios para la reducción del nivel de pobreza y la desigualdad. La actual división de grupos A, B, C y D, fue revisada por última vez en 1975 cuando los países estaban en plena adaptación al "shock" petrolero. El alivio de la pobreza no figuraba en la agenda. Desafortunadamente, el acuerdo para el Octavo Aumento no elaboró una nueva clasificación, una propuesta que merece atención si es que el BID ha de incrementar su proporción de préstamos para los sectores más pobres.

Esta agenda debe ser consistente con el programa crediticio global de modo que los temas de la pobreza y la equidad no permanezcan encapsulados dentro de proyectos sociales. En otras palabras, el Banco debería esforzarse al máximo por aprender de

sus experiencias con la implementación del objetivo de bajos ingresos. Los esfuerzos para paliar la pobreza deben convertirse en el tema central de la estrategia del Banco en cada país. En la actualidad, esta acción debería plantear menos dificultades que en el pasado. La competencia electoral que ahora existe en casi todos los PMP significa que las demandas comunitarias ya no pueden mantenerse ocultas por más tiempo.

La reforma social es hoy más fácil para el Banco de lo que fue durante la Guerra Fría cuando, por ejemplo, la Alianza para el Progreso estaba dividida por ideales en conflicto. La Alianza trató de inducir reformas sociales pero al mismo tiempo apoyaba regímenes atrasados y autoritarios poco inclinados a la competencia democrática y a la reforma social. No es sorprendente entonces que, en medio de semejante clima, muchas de las reformas de la época fueran vistas como una intromisión política. "Un mayor diálogo, una mayor autoría conjunta de objetivos de políticas y un mayor condicionamiento *ex post* conducen a un medio más constructivo y... para lograr un mayor poder de negociación para la reforma de políticas en favor de la pobreza" (Lewis, 1993, p. 4). La democratización ha creado finalmente una atmósfera receptiva para la agenda social del Banco, que ya no vendrá impuesta por necesidades políticas externas como sucedía durante la Guerra Fría.

EL SECTOR PRIVADO

La mayor parte del apoyo suministrado al sector privado era históricamente canalizado a través de las IFD, que dirigían (y subsidiaban) el crédito de acuerdo a sus propios objetivos sectoriales. Pero a partir del momento en que el sector privado comenzó gradualmente a ser reconocido como "el motor del proceso de crecimiento económico" (BID, *Proposal for the Seventh*, 1989, p. 18), se han buscado maneras nuevas y más dinámicas de fomentar un ámbito comercial competitivo.

Los préstamos de ajuste tenían como objetivo nutrir el sector privado, en particular, a través de préstamos para el sector financiero y de inversión y de los créditos para la reforma de empresas públicas. Las reformas han incluido el mejoramiento de la supervisión de los bancos y mercados de valores, la remoción de las restricciones al ingreso a los mercados financieros, liberalización del crédito y de las tasas de interés y la reestructuración o privatización de las IFD.

El tema clave en la agenda del Banco es si efectúa, o no, préstamos directos a las empresas de servicios recientemente privatizadas. Un rasgo distintivo del man-

dato del BID es la posibilidad otorgada por su Convenio Constitutivo de otorgar préstamos al sector privado sin garantías gubernamentales. Sin embargo, desde 1967, el BID ha requerido que los créditos que no fueran para gobiernos o agencias nacionales estuvieran plenamente garantizados. Los Estados Unidos, México, Argentina y Chile han sugerido que la práctica de requerir garantías gubernamentales sea reconsiderada en el caso de las inversiones a gran escala y de largo plazo necesarias en infraestructura y servicios públicos.

El grupo de alto nivel nombrado para examinar el desarrollo del sector privado recomendó que se estableciera un programa de créditos directos pero que la participación del Banco se limitara a los proyectos que no pudieran obtener recursos adecuados de fuentes privadas. Presidido por Pedro Pablo Kuczynski, el grupo sugirió un límite inicial del 5-10 por ciento del total de préstamos anuales a ser ajustado según la necesidad (las consultas iniciales con los mercados habían señalado que un 3-5 por ciento no afectaría la tasación crediticia del Banco). También recomendaba que la exposición fuera limitada a un riesgo comercial estrechamente definido.

Una nueva facilidad pequeña ha sido creada desde el Octavo Aumento para préstamos directos al sector privado sin garantías gubernamentales. Estará disponible sólo para proyectos de infraestructura y servicios públicos de envergadura que suministren servicios tradicionalmente efectuados por el sector público. Estos créditos no pueden exceder el 5 por ciento de los compromisos correspondientes a la reposición de capital. La participación del Banco en cada proyecto individual no puede exceder el 25 por ciento del total de costos, o 75 millones de dólares, cualesquiera de las dos cifras que sea menor.

El límite no alcanza lo recomendado por el informe Kuczynski; pero se considera que preserva la tasación triple-A de los bonos del Banco y de este modo la tasa de interés más baja posible para los prestatarios. Un límite más alto cambiaría la forma en que el Banco hace negocios. Un riesgo más alto para la cartera del Banco requeriría provisiones apropiadas por pérdidas crediticias y por consiguiente "spreads" más altos sobre todos los préstamos; también requeriría que el Banco estuviera preparado para efectuar la discriminación de los diferentes riesgos, de países, proyectos e instituciones.

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

La CII también ha significado un punto de inflexión. Comenzó sus operaciones en 1989 como una ventana para préstamos directos, sin garantías gubernamentales, para pequeñas y medianas empresas. Pero su misión, que es la de hacer préstamos a largo plazo e inversiones de capital en pequeñas empresas que son costosas y difíciles de supervisar, es compleja y difícil. Tiene un límite de 10 millones de dólares por operación. La gran mayoría de sus créditos oscilan entre los 2 y 6 millones de dólares. Su mayor escollo es que las inversiones en esta escala son demasiado grandes para llegar a las empresas pequeñas y demasiado reducidas para cubrir los costos si son efectuadas en forma directa y no a través de intermediarios. Sin embargo, el *on-lending* a través de intermediarios financieros está limitado a un 30 por ciento del total de recursos y limitaciones adicionales sobre el tamaño del proyecto no permiten oportunidades para extender los costos. Cuanto más grande es el proyecto, mayores son las oportunidades existentes para extender el costo sobre el volumen y para llevar a cabo pequeños proyectos que no son tan redituables.

La CII se ve enfrentada por pautas sobre políticas y operativas engorrosas que se suman a una delegación limitada hacia la administración. Es muy poca la flexibilidad permitida en el diseño de operaciones específicas. Modelada siguiendo el patrón de la CFI, una organización mucho mayor con capacidad para extender los costos sobre operaciones voluminosas, la CII no es costo-efectiva bajo su actual estructura.

Sin embargo, el historial de la CII demuestra que ha encontrado un nicho comercial. Para mediados de 1993 había aprobado préstamos por la suma de 374 millones de dólares; el costo total de proyectos solventados ascendía a 1.700 millones de dólares. En otras palabras, por cada dólar invertido por la CII, 4 dólares eran provistos por otras fuentes. Las exportaciones originadas en proyectos solventados con recursos de la CII son estimadas en un promedio de alrededor de 600 millones de dólares por año. La creación de empleos se acerca a los 70.000 puestos de trabajo. Tanto la corporación como sus clientes en los PMP se beneficiarían con una mayor flexibilidad para responder a las necesidades del mercado. Una selección más amplia de inversiones aptas (en particular con respecto al tamaño) fortalecería a la CII.

Para fines de 1993, todos los recursos iniciales de la CII habían sido comprometidos. Los Estados Unidos propusieron que, o bien que la CII debía integrarse al Banco o que las ganancias del BID debían ser agregadas al capital de la CII. El grupo de alto nivel no estuvo de acuerdo. "Aparte de los problemas legales, tales como los diferentes grupos de miembros y propósitos de ambas instituciones, el propósito prin-

cial de la reinversión de las ganancias del Banco es el de mantener un balance general fuerte... Si las ganancias aumentaran mucho, los gobiernos accionistas prestatarios insistirían sin duda en tasas de interés más bajas... La estructura del capital de las dos instituciones, dados sus propósitos diferentes, debería mantenerse separada. El tema es bastante diferente de usar una pequeña parte de las ganancias del Banco para apoyar donaciones o créditos blandos para países más pobres. En principio, no debería existir un subsidio del Banco para el sector privado" (BID, *The Inter-American Development Bank Group*, 1993).

El Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin)

El Fomin fue establecido como parte de la Iniciativa para las Américas, con contribuciones que totalizaban los 1.300 millones de dólares. De estos recursos, 1.000 millones de dólares fueron provistos en partes iguales por los Estados Unidos y el Japón; el resto provino de otros diecinueve países. El Fomin tiene un mandato para mejorar el clima de inversiones en la región así como de incrementar el financiamiento disponible para el sector privado.

El Fomin tiene tres facilidades separadas. Los recursos pueden ser movidos entre las tres ventanas según lo requerido en consulta con los países donantes. Una ventana de asistencia técnica provee donaciones para identificar e implementar reformas de políticas. Una facilidad de recursos humanos (Ventana II) provee donaciones para reestructuración laboral, educación vocacional y capacitación gerencial. Por último, una facilidad para el desarrollo de pequeñas empresas utiliza la experiencia y conocimientos del Banco para desarrollar un exitoso -si bien limitado- programa de apoyo para pequeñas empresas. La misma proveerá préstamos e inversiones de capital para empresas pequeñas y micro, y tiene el propósito de ampliar la participación de los grupos de bajos ingresos, las mujeres y las minorías fortaleciendo el desarrollo comercial y el acceso al crédito. Esta facilidad también proveerá donaciones para el fortalecimiento de instituciones para apoyar los servicios financieros disponibles para pequeñas empresas. Sobre la base de las necesidades de la región y del crecimiento acelerado de microempresas en todos los PMP, la contribución adicional del Fomin es relativamente reducida. Esto significa que el programa, si ha de ser útil, deberá tener un efecto catalítico.

Como es obvio, la CII, el Fomin y el Banco mismo -a través de sus líneas de crédito globales, sus programa para pequeñas empresas y préstamos basados en políticas- ofrecen canales complementarios y a veces superpuestos para apoyar el desarrollo del

sector privado. El grupo de alto nivel para el estudio del desarrollo del sector privado recomendó que no se fusionaran identidades. Pero se necesitará una coordinación muy ajustada, especialmente para el financiamiento de pequeños proyectos que necesita un acceso a otros servicios y una capacitación tecnológica, vocacional y administrativa. La Ventana II del Fomin es un punto focal para tales actividades.

En resumen, la contribución más importante que el BID puede hacer para nutrir al sector privado es permitirle a las empresas pequeñas el acceso al crédito a tasas de mercado razonables y compensar los fracasos que con frecuencia caracterizan los mercados de capitales. Esto agrandará la base comercial en los PMP, permitirá un ámbito competitivo para desarrollar y sentar las bases para un crecimiento renovado. Además, la iniciativa en el sector privado requiere un ambiente receptivo para prosperar y esto requiere la provisión de bienes públicos, infraestructura física, servicios sociales y una administración y gobierno eficientes -"good governance"- (Culpeper, 1993). Todas condiciones que todavía están penosamente ausentes en la mayoría de los PMP.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y COOPERACIÓN

La integración regional es una herramienta central en el esfuerzo por competir de manera global. La revitalización de la integración regional en los años '90 desempeña un rol directo en el ajuste y en las nuevas estrategias para el crecimiento. En contraste con lo sucedido en la década del '60 cuando era considerada como una extensión de la sustitución de importaciones, la integración, hoy en día, está orientada hacia el mercado internacional. Además, nuevas variantes de integración incorporan miembros regionales donantes y prestatarios, NAFTA y post-NAFTA, y posiblemente lleguen a abarcar todo el hemisferio occidental.

El BID era un vehículo natural para promover la integración regional, pero su trayectoria histórica ha sido decepcionante, por razones que van más allá del control del Banco. Antes de que estallara la crisis de la deuda y se desplomara la integración regional, alrededor del 12 por ciento del programa crediticio estaba categorizado como destinado al servicio de proyectos regionales de energía, transportes y comunicaciones así como para asistencia técnica. La infraestructura quedó dañada como consecuencia de la crisis fiscal de los años '80. Se requieren inversiones sustanciales para expandir, modernizar y mantener los servicios públicos. Es mucho lo que queda por hacer para sostener la integración regional física. Además de las inversiones, también se requiere

la asistencia para un diseño consistente o marcos regulatorios compatibles para facilitar la interconexión, particularmente en relación a proyectos energéticos y de transportes.

Un Banco revigorizado ha involucrado a sus miembros regionales en discusiones e investigaciones sobre un área de libre comercio que cubra las Américas. Al finalizar la lucha civil en América Central, el Banco fue encomendado por los presidentes de América Central y Panamá para que presidiera un grupo regional de consulta para América Central. Con la participación de otras instituciones financieras internacionales, agencias de ayuda y países donantes, el grupo tiene el mandato de focalizar los temas de integración. Considera los proyectos y actividades que son de naturaleza regional, con la activa participación de la Federación de Entidades del Sector Privado de América Central y Panamá.

Las nuevas políticas orientadas hacia el mercado abren otras oportunidades y actividades con la creciente participación del sector privado; los programas regionales orientados hacia la modernización tecnológica, asistencia en los aspectos organizativos y de marketing de las firmas, y la provisión de servicios financieros y de marketing para fortalecer la productividad. A medida que la integración sigue su curso, los PMP necesitarán mecanismos para el clearing de divisas y una asistencia intensiva para armonizar y poner al día las regulaciones sobre los sectores comerciales, laborales, ambientales y de inversión.

En la actualidad la integración regional se está desarrollando como un proceso de abajo hacia arriba. El rol del Banco debería ser el de dar una mano de ayuda. El BID debería ayudar a los países a hacer que sus planes de integración, originados de manera azarosa, se vuelvan más compatibles y consistentes entre sí.

Mientras la agenda de integración hemisférica va tomando forma, el Banco debe reforzar su capacidad para anticipar los ajustes económicos y debe estar preparado para colaborar con la asistencia para el ajuste. Deberá prestarse una adecuada atención a los probables perdedores en el proceso de adaptación al libre comercio. El Banco tendrá que tomar precauciones para asegurar que el libre comercio regional sea compatible con su agenda social y con los esfuerzos relativos a la reducción de la pobreza llevados a cabo por los países prestatarios, de modo que no se repitan los fracasos del pasado en el intento de alcanzar a beneficiarios de bajos ingresos. Los "cuellos de botella" producidos en la infraestructura física regional necesitan la intervención del BID en el futuro inmediato.

ROL DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El colapso económico que se produjo durante la crisis de la deuda dejó a América Latina en una situación de dependencia en cuanto a la orientación sobre políticas dada por la comunidad de donantes, "llevando a una explosión de condicionalidades históricamente sin precedentes" (Killick, 1989). Uno no puede objetar que existan criterios sobre el desempeño para asegurar que la asistencia es utilizada para los fines correctos. La efectividad de los proyectos se ve crucialmente afectada por la calidad del ámbito de políticas en el cual éstos deben desarrollarse. Una razón principal para los préstamos basados en políticas fue que muchos de los proyectos fracasaban, no debido a fallas en el diseño sino a que el ámbito de políticas estaba erosionando los retornos y socavando el impacto previsto sobre el desarrollo. Los problemas asociados con políticas macroeconómicas sanas han sido solucionados.

Pero ha surgido una nueva serie de problemas. La capacidad del sector público para desarrollar y ejecutar proyectos se vio inhibida por la crisis de los años '80. Por otro lado, existe un sentimiento generalizado, no sin fundamento, en contra del sector público. El mismo surge de la sobrerregulación, la ineficiencia y la ausencia de responsabilidad pública de los gobiernos en la mayoría de los PMP. Si el estado es el feudo de los gobernantes y es incapaz de restringir el poder de los intereses creados, el potencial del sector público para proveer controles y balances institucionales no puede realizarse. Todavía puede argumentarse a favor de una sustancial desregulación y descentralización en la mayoría de los PMP. El desarrollo está hoy anclado en el hecho de que los proyectos sean sentidos y adoptados como propios por los beneficiarios y no como injertos provenientes desde afuera. El tema esencial con respecto al estado no es su tamaño sino más bien su capacidad administrativa y su habilidad para navegar entre los reclamos que compiten entre sí.

Pero en la conjunción de estas dos tendencias, la explosión de la condicionalidad y la poca capacidad administrativa en los PMP, se esconde un dilema. Tanto los programas como los proyectos dependen de igual manera del contenido de las políticas y de las instituciones que deben llevarlas a cabo. El resultado final de los proyectos será tan bueno o tan malo como las habilidades administrativas disponibles en los PMP. Sin embargo, la capacidad administrativa es el débil vínculo en los países al sur del Río Grande y éste sólo puede fortalecerse gradualmente.

El Banco necesita prestar una urgente atención a la carga administrativa puesta sobre las agencias ejecutoras. Las negociaciones sobre programas crediticios son

cada vez más complejas y la condicionalidad es de muy amplio espectro. El resultado es que los escasos recursos administrativos son distribuidos en capas demasiado delgadas para alcanzar objetivos básicos de desarrollo. Esto se convertirá en un factor aún más importante en el futuro a medida que el Banco se involucra cada vez más con instituciones que tienen a su cargo las políticas sociales y ambientales-típicamente más débiles que las tesorerías a cargo de las macro políticas. Una gran parte de la efectividad de las operaciones del Banco dependerá de si la condicionalidad está bien diseñada, es flexible, sensible y factible.

La escasez de instituciones que sean sanas y eficientes a lo largo de toda la región tiene varias soluciones posibles. Los préstamos para el fortalecimiento de instituciones y asistencia técnica necesitan ser considerados de manera sistemática. El mejoramiento de la selección, habilidades y capacitación de personal en las agencias públicas debe recibir una atención cada vez mayor. Al mismo tiempo, el diseño de los programas crediticios necesita simplificarse. A pesar de que todos los problemas del desarrollo están relacionados, un proyecto no puede resolverlos todos al mismo tiempo. La cuestión del impacto del desarrollo no puede ser resuelta ampliando el surtido de los temas en la agenda. Por el contrario, los PMnoP deberían ser conscientes de que sobrecargar la agenda del Banco es una acción que está reñida con la capacidad de las instituciones nacionales. Jorge Quiroga expresó una visión ampliamente sostenida cuando dijo en 1992, que le gustaba la forma en que el BID ha operado con una autoridad descentralizada, pero que la misma debería venir acompañada de la flexibilidad necesaria para un cambio rápido. También sugirió que, cuando un país inicia programas de salud o educación y tiene que mandar la propuesta a Washington cinco veces para obtener su aprobación, gasta más dinero en faxes que en los proyectos en sí.

En la actualidad se les pide a todas las IFI una mayor rendición de cuentas sobre sus responsabilidades financieras, directamente a sus gobiernos miembros e indirectamente a sus parlamentos y ciudadanos. El BID está preparando una amplia política de divulgación que, al igual que en otras IFI, presupone que, en ausencia de una razón que justifique la confidencialidad, la información será divulgada.¹ Un panel de inspección investigará, además, las denuncias presentadas por las partes afectadas alegando que el Banco no ha aplicado correctamente sus propias políticas operativas. La nueva oficina de evaluación también contribuirá a la transparencia del Banco al efectuar evaluaciones independientes de políticas y programas.

1. Con una política formal de divulgación, o sin ella, los documentos del BID han circulado ampliamente fuera de la institución.

En forma paralela a la renovación institucional, la renovación democrática ha nivelado la agenda para el desarrollo. Ha incorporado intereses nuevos con respecto a las desigualdades sociales, económicas y genéricas en la región. Ha permitido la creación de nuevos medios para implementar reformas. Cuando los beneficiarios participan en la formulación e implementación de metas, su sostenibilidad se hace mucho más probable. La participación comunitaria y la democratización implican algo más que una visita periódica a los comicios. En el presente, el BID apoya la buena administración y gobierno alentando, no sólo la modernización del brazo ejecutivo del gobierno sino también respaldando la renovación institucional del sistema judicial y las legislaturas en los PMP. Este logro merece ser elogiado, pero, llevar a buen puerto estos programas requiere una acción meditada y la incorporación de nuevas habilidades por parte del Banco. Ya no puede, como en el pasado, recostarse sobre otra institución supuestamente "más sabia".

Por último, el Banco Interamericano de Desarrollo tiene la obligación de desempeñar un rol importante en el diseño de la agenda regional de desarrollo, estableciendo normas para enfrentar problemas y fijando prioridades para la acción. Al centrar su atención de manera consistente sobre estas cuestiones, podrá servir como inspiración y apoyo de los esfuerzos nacionales. Tendrá que hacer esto no sólo gastando dinero o imponiendo condiciones sobre sus préstamos sino también a través de una activa comunicación con la región y sus líderes. La contribución potencial del BID excede en mucho los recursos que puede proveer.

BIBLIOGRAFÍA

Otras fuentes fuera del BID

Calvo, A. y Tomassini, L.: *Una década de Lucha*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.

Calvo, G.; Leiderman, L. y Reinhart: "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors", *IMF Staff Papers* (Washington D.C.) 40, N° 1, marzo de 1993.

Canadian International Development Agency: *The Financial Viability of the Inter-American Development Bank*, Ottawa, 1992.

Cardoso, E. y Helwegw, A.: *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*, Cambridge, Mit Press, 1992.

Cassen, R. et al.: *Does Aid Work?*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

Commission on Development and Environment for Amazonia: *Amazonia without Myths*. IDB//UNDP/, Amazon Cooperation Treaty, 1992.

Culpeper, R.: "Crossroads of Cross-Purposes: The Inter-American Bank at 31", Briefing B-25, Ontario, North-South Institute, 1990.

DIANA TUSSIE

Culpeper, R.: "The Regional Development Banks", Background paper, Bretton Woods Commission, Ontario, North-South Institute, 1993 (mimeo).

Dell, S.: *The Inter-American Development Bank: A Study in Development Financing*, New York, Praeger, 1972.

Griffith-Jones, S. et al.: *An Assessment of the IDB Lending Programme*, Sussex, Institute of Development Studies, 1994.

Iglesias, E.: *Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus*, Washington D.C., Inter-American Development Bank y John Hopkins University Press, 1992.

Inter-American Dialogue: *Convergence and Community: The Americas in 1993*, Washington D.C., Inter-American Dialogue, 1992.

Kappagoda, N.: *The Multilateral Development Banks: Volume 2, The Asian Development Bank*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1995.

Killick, T.: *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute, 1989.

Latin American and Caribbean Commission on Development and the Environment: *Our Own Agenda*, IDB/UNDP, 1990.

Levinson, J.: "Multilateral Financial Institutions: What Form of Accountability?", Washington D.C., 1992 (mimeo).

Lewis, J.: *Pro-Poor Aid Conditionality*, Overseas Development Council, Policy Essay Nº 8, Washington D.C., 1993.

Lustig, N.: "Equidad y Desarrollo" en Sunkel, O. (ed.), *El Desarrollo desde Dentro*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Meller, P.: "A Latin American Reassessment of the Role of International Financial Institutions"; Trabajo presentado en la Conferencia Sobre el Sistema Financiero y Monetario Internacional: Perspectivas para los países en desarrollo, Patrocinado por El Grupo de los Veinticuatro, Santiago de Chile, 1994 (mimeo).

- Mosley, P.: *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending*, London y New York, Routledge, 1991.
- O'Connell, A.: "La deuda externa de los países de América Latina y los organismos internacionales de financiamiento", 1989 (mimeo).
- Ortiz Mena, A.: "The Participation of the Inter-American Bank in the Economic Development of Latin America", *Discurso, Unión Bancaria, Dubrounik*, 1979.
- Please, S.: *Sector Adjustment Lending and the Inter-American Development Bank*, BID Occasional Paper N° 1, 1989.
- Reichman, J. H.: "Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries as Competitors in an Integrated World Market", UNCTAD Discussion Paper N° 73, noviembre de 1993.
- Reid, G.: *Shocks and Strategies: Jamaica and the Caribbean Development Bank*, Ottawa, North-South Institute, 1995.
- Rudengren, J.: *Middle Power Clout: Sweden and the Regional Development Banks*, Ottawa, North-South Institute, 1995.
- Schwartzman, S.: "Statement Before the Subcommittee on International Development of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs", U.S. House of Representatives, Washington D.C., abril 28, 1994.
- Sovani, M. A.: *The Role of Regional Development Banks in the Integrative Process of Developing Countries: Case Study of the Inter-American Development Bank*, Ottawa, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 1980 (mimeo).
- Sunkel, O. (ed.): *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1993.
- Tussie, D. y Botzman M.: "Sweet Entanglement: Aegentina and the World Bank (1985-1989)", *Development Policy Review* 8, N° 4, diciembre de 1990.
- United Nations Development Programme: *Human Development Report*, PNUD, 1991.
- U.S. House Committee on Foreign Relations: *The U.S. and the MDBs*, 93rd Congress, 2nd session, marzo de 1974.

DIANA TUSSIE

U.S. Treasury: *U.S. Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s*, Washington D.C., 1982.

Wade, R.: *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

White, R.: *Regional Development Banks: A Study of Institutional Style*, London, Penna, 1970.

Williamson, J. (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990.

World Bank: *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience*, Policy and Research Series N° 1, Washington D.C., 1989.

World Bank: *Adjustment Lending by Regional Development Banks and Selected Bilateral Donors*, Sec M92-1478, Washington D.C., 1992.

World Bank: *Effective Implementation: Key to Development Impac*, Informe del Tapoma, Washington D.C., 1993.

World Bank: *Poverty Reduction: Handbook and Operational Directive*, Washington D.C., 1992.

World Bank: *Statement of Loans*, Washington D.C., 1991.

World Bank: *World Development Report*, Washington D.C., 1990.

PUBLICACIONES DEL BID

Anales, Reuniones Anuales de la Asamblea de Gobernadores, 1970-92.

Assessment of the IDB Reorganization Structure. Office of the Controller, junio de 1992.

Basic Management Proposals on the Reorganization of the Bank, Report to the Board of Executive Directors, 1989.

Bolivia: Country Programming Paper, enero de 1993.

"Economic and Social Progress in Latin America", Annual Reports, varios ejemplares.

El BID en la Argentina, 1979.

Evaluation Report on Constraints in Meeting Loan Conditions Prior to First Disbursement, RE-1991.

Evaluation Report on Delays in the Execution of the IDB Financed Projects, RE-106, 1982.

Evaluation Report on IDB and Micro-enterprise: A Development Strategy for the 1990s, RE-179, 1991.

Evaluation Report on the Monitoring of Projects During Execution, RE-165, 1990.

Informes Anuales 1970-1992. *Impacto de los acontecimientos recientes en la clasificación de países del Banco*, GN-870-7, enero 23, 1975.

IDB and Microenterprise, 1991.

The Inter-American Development Bank Group and Private Sector Development in Latin America and the Caribbean. Report by the High Level Advisory Group on Private Sector Development, marzo de 1993

Internal Operations Evaluation System, RE-197, 1991.

Managing for Effective Development. Report of the Task Force on Portfolio Management for the Inter-American Development Bank, octubre de 1993.

Mid-Term Report on the Seventh General Increase in Resources, marzo de 1992.

Operational Guidelines. Debt and Debt Service Reduction Facility, GN-1686-7, marzo 22, 1991.

Preparing a New Inter-American Development Bank for the 1990s. Informe del High Level Review Committee al Presidente del BID, 1988

President's Report to the Board on Bank Activities, 1992, 1993. Informe del Presidente al Directorio.

DIANA TUSSIE

Discursos del Presidente a la Asamblea de Gobernadores, 1990, 1991, 1992 y 1993.

Proposal for an Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank, GN-626-a, abril de 1970.

Proposal for an Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank, Report to the Board of Governors, AB-648, diciembre de 1978.

Proposal for the Sixth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank. Report to the Board of Governors, AB-910, mayo de 1989.

Proposal for the Seventh General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank. Report to the Board of Governors, AB-1378, mayo de 1989.

Proposal for Concessional Resources for the Eight Replenishment, GN-1763-9, febrero 19, 1993.

Report on the Eight General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank, CA-341-1, noviembre 19, 1993, y versiones revisadas AB-1683, abril 12, 1994.

Review and Evaluation System. Update of Evaluation Report on IDB operations in the Education Sector, RE-83, abril 15, 1978.

Review of the Low Income Goal. Interim Report to the Programming Committee, CP-141, rev. 1990.

Revised Report of the Operations Task Force, febrero de 1989.

Sectores Sociales, Marco de Referencia para la Acción, 1992-93, 1991.

Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development, 1993.

Two Years of Sector Lending Operations Confianced with the World Bank. Special Evaluation Report, 1991.

SOBRE EL LIBRO Y LA AUTORA

Los bancos multilaterales son fuerzas poderosas dentro de la comunidad internacional, que han suministrado préstamos por más de 250.000 millones de dólares a los países en desarrollo durante el último medio siglo. El más conocido de éstos, el Banco Mundial, ha sido estudiado en forma extensiva, pero los "bancos regionales de desarrollo", son poco comprendidos, aun dentro de sus propias regiones geográficas.

Este libro revisa de manera específica las políticas y proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, que, al igual que los otros bancos multilaterales, está siendo criticado en forma creciente por las organizaciones comunitarias, grupos ambientales y otros.

Basándose en estudios de caso, Tussie responde a algunos interrogantes básicos: ¿Ha sido el BID realmente un agente de desarrollo efectivo? ¿Ha sido meramente un clon del Banco Mundial, susceptible a las debilidades y fortalezas de esta agencia? También evalúa la habilidad del Banco para encarar los desafíos emergentes de la agenda de desarrollo, incluyendo temas tales como gobierno, gastos militares y la necesidad de estrategias de desarrollo sensibles en cuanto a géneros.

Diana Tussie es Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Argentina e investigadora del CONICET.



EDICIONES UNIVERSITARIAS DEL CICLO BÁSICO COMÚN

Publicaciones

01. Julio Carvajal; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Juegos cruzados*.
02. Enrique Armoza; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Discriminación y racismo*.
03. Enrique Berbeglia; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Argentina: incógnita y cuestionamientos*.
04. Rafael Saiegh (comp.): *Notas de Ciencia Política*.
06. Hugo Alvarez Natale (comp.): *El escenario político del fin de siglo*.
07. Gustavo Rodríguez: *La medición de las variables macroeconómicas principales*.
08. Jorge Graciarena: *El Estado latinoamericano en perspectiva*.
09. Liliana Garulli: *El treinta. Una década en transición*.
10. Liliana Caraballo, Noemí Charlier y Liliana Garulli: *Documentos de historia argentina. 1870-1955*.
11. Narciso Benbenaste: *Sujeto = política x tecnología / mercado*.
12. Rodolfo Gaeta y Nélica Gentile: *Thomas Kuhn. De los paradigmas a la teoría evolucionista*.
13. Rodolfo Gaeta y Susana Lucero: *Imre Lakatos. El falsacionismo sofisticado*.
14. Jorge Freiria: *Psicología contemporánea*.
15. Cátedra Barros (comp.); Serie trabajos de cátedra N° 1: *Síntoma y olvido en la vida cotidiana*.
16. Cristina Lucchini, Liliana Siffredi y Juan Labiaguerra: *El contexto histórico del pensamiento sociológico*.
17. Departamento de Orientación Vocacional (ccmp.): *La vocación, un enigma*.
18. Hugo Calello y Susana Neuhaus (comps.): *Las vicisitudes del método en la sociedad delirante*.

19. Maite Alvarado; Enciclopedia Semiológica Nº 1: *Paratexto*.
20. Guiomar Elena Ciapuscio; Enciclopedia Semiológica Nº 2: *Tipos textuales*.
21. Adriana Silvestri; Enciclopedia Semiológica Nº 3: *Discurso instruccional*.
22. Jorge Alessandria; Enciclopedia Semiológica Nº 4: *Imagen y metaimagen*.
23. Umberto Eco; Serie Cursos y Conferencias Nº 1: *Algunas consideraciones acerca de las lenguas perfectas*.
24. Centro Argentino de Filosofía para Niños; Serie Cursos y Conferencias Nº 2: *Filosofía para niños*.
25. Herman Parret y Oswald Ducrot; Serie Cursos y Conferencias Nº 3: *Teorías lingüísticas y enunciación*.
26. Eliseo Verón; Serie Cursos y Conferencias Nº 4: *Semiosis de lo ideológico y del poder. La mediatización*.
27. Néstor García Canclini; Serie Cursos y Conferencias Nº 5: *Ideología, cultura y poder*.
28. Susana Murillo: *Foucault: saber, poder*.
29. Ernesto Laclau, Chantall Mouffe, Adriana Puiggrós, Blas Alberti y Emilio De Ipola; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 1: *Crisis de la filosofía, crisis de la política*.
30. René Lourau; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 2: *El campo de coherencia del análisis institucional*.
31. Massimo Pavarini y Juan Pegoraro; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 3: *El control social en el fin de siglo*.
32. Emerson Merhy; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 4: *La planificación como tecnología: tendencias y debates sobre la planificación en salud en Brasil*.
33. Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comps.): *Política y sociedad en los años del menemismo*.
34. Secretaría de Extensión Universitaria de la UBA; Serie Fragmentos de una memoria Nº 1: *La "Ley Avellaneda" y los Estatutos de la UBA de 1886*; prólogo de Enrique Groisman.
35. Ana Lía Kornblit y Ana María Mendes Diz; Colección CEA-CBC Nº 1: *Los trabajadores de la salud en los tiempos del SIDA*.
36. Jorge Morello, Beatriz Marchetti, Andrea Rodríguez y Andrés Nussbaum; Colección CEA-CBC Nº 2: *El ajuste estructural argentino y los cuatro jinetes del apocalipsis ambiental*.
37. Graciela Frigerio, Ana Lía Kornblit, Silvia Llomovate, Nora Mendizabal, Emilio Mignone y Julio César Neffa; Colección CEA-CBC Nº 3: *El sistema educativo como ámbito laboral*.
38. Sara Slapak y otros; Colección CEA-CBC Nº 9: *Análisis de instituciones científicas y tecnológicas: la Comisión Nacional de Energía Atómica*.
39. Mónica Cragolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 1*.
40. Juan Carlos Marín; Colección Sociedad Nº 1: *Conversaciones sobre el poder*.
41. Alberto Moretti; Escritos de Lógica y Semántica Nº 1: *Las concepciones tarskianas de la verdad*.
42. Gladys Palau; Escritos de Lógica y Semántica Nº 2: *Psicología y lógica*.
43. Mónica Cragolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 2*.
44. Julio César Testa y colaboradores: *Situación ocupacional e inserción profesional de graduados recientes de la Facultad de Ciencias Sociales. Estudio de caso: Graduados de Relaciones del Trabajo (1987-1990)*.
45. Miguel A. Etchegoyen: *Poder político y sistema educativo*.
48. Mabel R. Goldstein: *Respuestas jurídicas para la empresa editorial*.

49. Hernán Miguel y Eleonora Baringoltz: *Problemas epistemológicos y metodológicos*.
50. Perla Aronson y Horacio Conrado (comps.); Cuadernos de Sociología Nº 6: *La teoría social de Anthony Giddens*.
51. Carlos A. Orlandi y Perla Aronson (comps.); Cuadernos de Sociología Nº 7: *Dossier: Metodología y epistemología en Weber*.
52. Ana Lía Kornblit; Colección Sociedad Nº 2: *Culturas juveniles. La salud y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*.
53. Diana Grunfeld y Ana Siro; Colección CEA- CBC Nº 6: *La palabra: complejas relaciones entre el todo y las partes*.
54. Hilda Herzer (comp.); Colección CEA-CBC Nº 4: *Ciudad de Buenos Aires, gobierno y descentralización*.
55. Flabián Nievas: *El control social de los cuerpos*.
56. Pablo Bonavena, Mariana Maañón, Flabián Nievas, Gloria Morelli y otros: *Orígenes y desarrollo de la Guerra civil en la Argentina. 1966-1976*.
57. Susana Villavicencio y Ricardo Forster: *Aproximaciones a los pensadores políticos de la modernidad*.
58. Alejandro Cerletti y Walter Kohan; Serie Filosofía: *La filosofía en la escuela*.
59. Gustavo Carnelli, Andrea Noviembre y Alejandra Vilarriño; Serie Matemática: *Función lineal y derivadas. Una aproximación a la didáctica de la matemática*.
60. Beatriz Goldstein y Claudio Glejzer; Propuestas de Biología Nº 1: *Genes "egoístas" y Ambientes "solidarios"*.
61. Liliana Findling, Susana Masseroni, Ana María Mendes Diz, Mónica Petracci y Adriana Reclondo (comps.); Colección Sociedad Nº 3: *La salud en debate. Una mirada desde las ciencias sociales*.
62. Patricia Bardi; Colección Cuadernos de Actualización en Ciencias Nº 1. Serie Patogénias: *Las proteínas como agentes infecciosos. "La enfermedad de la vaca loca"*.
63. Leticia Fernández Berdaguer, Nora Mendizabal, Silvia Korinfeld, Marta Panaia, Bruno de Alto, Claudia Jacinto, Roberto Benencia y Ana Ferrazzino; Colección CEA-CBC Nº 5: *Profesiones en crisis*.
64. Julio Pinto (comp.): *Las nuevas democracias en el cono sur: cambios y continuidades en sus políticas públicas*.
65. Carlos Correa; Colección CEA-CBC Nº 7: *Biotecnología: innovación y producción en América Latina*.
66. Alfred Tarski; Carlos Oller (trad.); Escritos de Lógica y Semántica Nº 3: *Verdad y demostración*.
67. Carlos Oller; Escritos de Lógica y Semántica Nº 4: *Tablas semánticas y demostración natural*.
68. Roberto Mazzuca: *Valor clínico de los fenómenos perceptivos. Seminario*.
69. Nicolás Casullo, Ricardo Forster y Alejandro Kaufman: *Itinerarios de la modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la Ilustración hasta el debate sobre la posmodernidad*.
70. Martín Groisman y Jorge La Ferla (comps.): *El medio es el diseño*.
71. José Barrionuevo (comp.); Materiales de Cátedra: *Tratamiento posible de las toxicomanías*.
72. Matthew Lipman: *Kiō y Agūs*.
73. Beatriz Goldstein, Claudio Glejzer y Mónica Castañera; Propuestas de Biología Nº 2: *SIDA... del dicho al hecho hay un gran trecho*.

74. Teresa Veccia; Materiales de Cátedra: *El método psicodiagnóstico. Clases introductorias.*
75. Hebe Clementi (comp.); Colección CEA-CBC N° 8: *La dimensión cultural del Mercosur.*
76. Regine Robin; Serie Cuadernos de Posgrado N° 5: *Identidad, memoria y relato. La imposible narración de sí mismo.*
77. Susana Finquelievich; Colección Sociedad N° 4: *¿Ciberciudades? Informática y gestión urbana.*
79. María José Rossi, Beatriz German y Mario Bertorello; Serie Nuevos Paradigmas y Filosofía: *Nuevos Paradigmas y Filosofía I.*
80. Angel Pardo Fidalgo, Roberto Fragomeno y Lisabeth Ruiz Moreno; Serie Nuevos Paradigmas y Filosofía: *Nuevos Paradigmas y Filosofía II.*
81. Carlos Molinari Marotto; Materiales de Cátedra: *Introducción a los modelos cognitivos de la comprensión del lenguaje.*
82. Gustavo Blutman (comp.); Investigaciones en Administración Pública: *Investigaciones sobre municipio y sociedad.*
83. Susana Murillo: *El discurso de Foucault. Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno.*
84. Benito Narvaja y Luisa Pinotti: *Violencia, población e identidad en la colonización de América Hispánica.*
85. Francisco Enrique García Ucha: *El papel de las emociones en el deporte.*
86. Liliana Caraballo, Noemí Charlier y Liliana Garulli: *La dictadura. 1976-1983. Testimonios y documentos.*
87. Pedro Krotsch (comp.): *Primer Encuentro Nacional. La Universidad como objeto de investigación.*
88. Jorge Dubatti (comp.): *Peregrinaciones de Shakespeare en la Argentina.*
89. Manuel Acevedo Herrera y Gabriel Hourmilougue: *La industria manufacturera argentina.*
91. Daniel Pérez Enrí: *Teoría y política económica actual.*
94. Sven Lindqvist: *Exterminad a todos los brutos.*
95. Mariana Travacio; Materiales de Cátedra: *Manual de Psicología forense.*
96. Jorge E. Dotti (trad. e introd.); Kant: Escritos; Colección *Inteutum 1.*
97. Diana Maffía (trad. e introd.); Patocka: Escritos; Colección *Inteutum 2.*
98. Patricia Barderi; Colección Cuadernos de Actualización en Ciencias N° 2; Serie Biotecnología: *La clonación: herramienta estratégica de nuevas tecnologías.*
99. Néstor Cohen y Gabriela Gómez Rojas; Cuadernos de Sociología; Serie Metodología: *Un enfoque metodológico para el abordaje de escalas aditivas.*
100. Noe Jitrik (comp.): *Los atípicos en la literatura latinoamericana.*
101. Elena Lubián, María Teresa Lodieu, Marta Déboli y María Cristina Toro: *El poder de la palabra. Lévi-Strauss con Freud.*
102. Susana Quiroga; Serie Materiales de Cátedra: *Adolescencia: del goce orgánico al hallazgo de objeto.*
103. Benjamín Coriat: *Los desafíos de la competitividad.*
104. Jorge La Ferla (comp.): *La revolución del video.*
105. Conrado Eggers Lan: *Libertad y compulsión en la Antigua Grecia.*
106. Susana Hintze (coord); Colección CEA-CBC N° 11: *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico.*
107. Mariano Castex; Serie Materiales de Cátedra: *El poder penal.*

108. Noam Chomsky y Heinz Dieterich: *La sociedad global. Educación, mercado y democracia.*
109. Eduardo E. Glavich, Ricardo R. Ibáñez, María R. Lorenzo y Héctor A. Palma: *Notas introductorias a la filosofía de la ciencia. I- La tradición anglosajona.*
110. Enrique Oteiza (coord.); Colección Sociedad Nº 5: *Cultura y política en los años '60.*
113. Atilio Borón: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.*
114. Robert Boyer e Yves Saillard (comp.): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos.*
115. Juan José Prado: *Derechos humanos. Conceptos introductorios para su estudio.*
119. Francisco Bertelloni (comp.); Serie Cursos y Conferencias nº6: Para leer *El nombre de la rosa* de Umberto Eco.
121. Mabel Grimberg: *Demanda, negociación y salud. Representaciones y prácticas de trabajadores de la industria gráfica. 1986-1990.*
124. Ana De Micheli: *Aprender sin mitos.*
125. Pablo R. Bonaparte; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *La mirada del marciano.*
126. Alejandro B. Rofman; Colección CEA-CBC Nº12: *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90.*
128. Silvia Fumagalli Beonio Broccheri; Escritos de filosofía clásica nº1: *El intelectual entre Edad Media y Renacimiento.*
130. Fortunato Mallimacci e Irene Marrone (comps.); Colección Sociedad, cultura e historia. Cine nº1: *Cine e imaginario social en los treinta.*
131. Jorge Elbaum (comps.); Colección Sociedad. Serie Jóvenes investigadores nº1: *Que siga el baile. Discriminación y racismo en la diversión nocturna.*
134. Gustavo Blutman (comps.); Investigaciones en Administración Pública: *Investigaciones sobre administración pública y actores sociales.*
136. Héctor Palma y Eduardo Wolovelsky: *Darwin y el darwinismo. Perspectivas epistemológicas: un programa de investigación.*
140. Diana Tussie; Flaco-CBC: *El Banco Interamericano de Desarrollo.*
141. Juan Jorge Fariña; Materiales de cátedra: *Ética. Un horizonte en quiebra.*
143. Leopoldo Marechal; Libros Arribeños: *Teatro. La batalla de José Luna - Las tres caras de Venus.*

En preparación

47. Hugo Calello y Susana Neuhaus: *Método y antimétodo. Proceso y diseño de la investigación interdisciplinaria en ciencias humanas.*
78. José Antonio Borello, Jorge Katz, Gabriel Yoguel; Colección CEA-CBC Nº 10: *Soplando vida al metal. 100 años de la industria metalmeccánica mendocina. 1895-1995.*
93. Julio César Testa y colaboradores: *Situación ocupacional e inserción profesional de graduados recientes de la Facultad de Ciencias Sociales. Estudio de caso nº2: Graduados de Sociología.*
117. Elsa López; Sociedad Nº 6: *Anticoncepción y aborto.*
118. Ana Lía Komblit; Sociedad Nº 7: *Los valores ¿un concepto olvidado? Recorrido teórico y empírico desde la psicología social.*
129. Mónica Cragnolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 3.*

132. Beatriz Cuenya y Ana Falú (comps.); Colección CEA-CBC n°15: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina.*
133. Daniel Veronese: *Cuerpo de prueba. Textos teatrales.*
135. Agustín Salvia y Marta Panaia (comps.); Colección CEA-CBC n°14: *La Patagonia privatizada. Crisis, cambios estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo.*
137. Darío Cantón y Jorge Jorrot (comps.): *La investigación social hoy: a 40 años de la creación del Instituto de Sociología (UBA).*
138. Françoise Héritier: *Las dos hermanas y su madre. Nuevas perspectivas en la teoría del incesto.*
139. Doc Comparato: *El guión. Arte y técnica de la escritura para cine y televisión.*
142. Francisco Morales Calatayud; Materiales de cátedra: *La psicología y los servicios de salud.*
144. Virginia Schejter; Materiales de cátedra: *Disputas en el campo de la salud mental.*
145. Roberto Marafioti: *Recorridos semiológicos.*
146. José Luis Coraggio; Series Cuadernos de Posgrado N° 6: *Descentralización: el día después...*

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de julio de 1997 en los
talleres gráficos SERVICOP de
EDITORIAL UNIVERSITARIA
DE LA PLATA Calle 50 N° 742 -
1900 - La Plata - Tel/Fax 25-8830

Impreso en Argentina