

La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina

Francisco Sagasti (con la colaboración de Fernando Prada)¹

1. Introducción

Este documento ofrece una perspectiva de conjunto acerca del papel que juega la banca multilateral de desarrollo (BMD) en América Latina y plantea algunos temas de discusión acerca de sus perspectivas futuras. La banca multilateral es una de las principales innovaciones asociadas a lo que se puede llamar el “experimento de cooperación para el desarrollo” que se puso en práctica durante el último medio siglo, luego de la Segunda Guerra Mundial. Como toda innovación institucional, la banca multilateral de desarrollo fue evolucionando a lo largo del tiempo de tal manera que su concepción inicial, centrada principalmente en otorgar garantías para préstamos e inversiones del sector privado, se transformó progresivamente hasta llegar a constituir un conjunto de entidades con funciones mucho más amplias y con un impacto significativo en el desempeño económico y social de los países en desarrollo².

Sin embargo, pese a su papel central en los procesos de desarrollo en todas las regiones del mundo, durante el último decenio la banca multilateral ha sido sometida a fuertes críticas, tanto de sectores radicales que los consideran agentes de la destrucción del medio ambiente y de formas tradicionales de vida, como de sectores conservadores que arguyen que los BMDs usurpan el espacio de acción que corresponde al sector privado. Por ejemplo, el informe de la “Comisión Meltzer” ha sugerido convertir las operaciones de préstamo a los países pobres del

¹ Director de Agenda: PERÚ y consejero Especial del Rector de la Universidad para la Paz; e Investigador Asistente Agenda: PERÚ, respectivamente. Este trabajo se basa en gran medida en el informe *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, preparado por el “Institute of Development Studies” en la Universidad de Sussex para el gobierno de Suecia y publicado en el 2000. Los dos autores de este documento participaron en el equipo de trabajo que preparó ese informe.

² Véase: Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre, 1999.

Banco Mundial en donaciones, eliminar sus préstamos a los países de medianos ingresos y los países emergentes, trasladar algunas de sus funciones a los bancos regionales, y prácticamente eliminar a esa institución.³

América Latina ha tenido una relación especial con la banca multilateral de desarrollo. El Banco Mundial ha tenido una presencia muy activa durante el último medio siglo en todos los países latinoamericanos, y en la región se crearon el primero de los bancos regionales y también los primeros bancos subregionales del mundo. Estas instituciones han ayudado a subsanar el déficit estructural de ahorro interno de los países latinoamericanos, sea ya mediante el financiamiento directo de proyectos y programas, o a través de la movilización de otras fuentes de financiamiento públicas y privadas. Además, el comportamiento “anticíclico” de los flujos asociados a la banca multilateral de desarrollo ha permitido amortiguar el impacto de la desaceleración de los flujos privados en más de una ocasión a lo largo del último medio siglo.

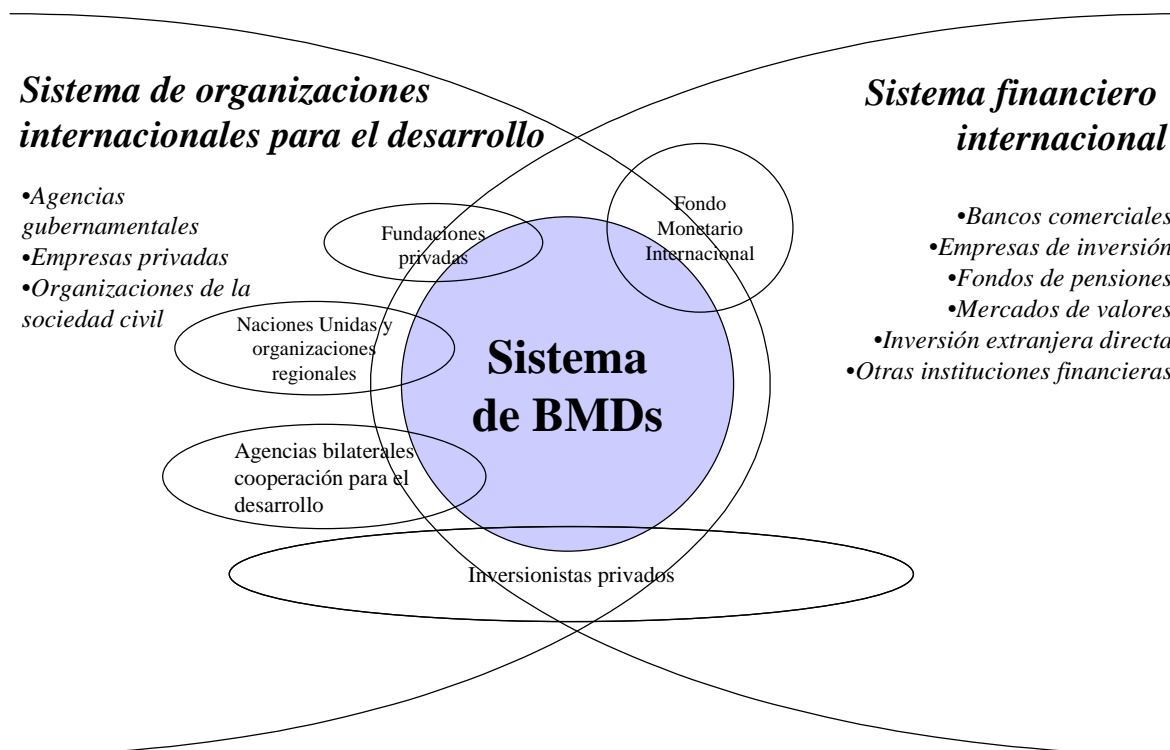
Luego de una breve caracterización de la banca multilateral y de una somera apreciación de su evolución en la región, este trabajo resume el papel que estas instituciones juegan en el financiamiento externo de América Latina, para luego examinar algunas de sus principales características y sus perspectivas futuras.

³Allan Meltzer (Presidente), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, US Congress, Washington DC, 2000.

2. La Banca Multilateral y el financiamiento del desarrollo

El espacio de acción que puede denominarse como *financiamiento para el desarrollo* se ubica en la intersección del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero internacional”. En este espacio se sitúan diversas instituciones, tales como las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias regionales, las agencias bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional y los bancos multilaterales de desarrollo. Estos últimos ocupan un lugar privilegiado en dicha intersección, pues interactúan con todas las instituciones relacionadas con la promoción del desarrollo y las finanzas internacionales (Figura 1).

FIGURA 1
El sistema de organizaciones internacionales para el desarrollo, el sistema financiero internacional y la banca multilateral del desarrollo



Fuente: Keith Bezanson, Francisco Sagasti *et al*, *A foresight and policy study of MDBs*, Institute of Development Studies, Sussex University, Prepared for the Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm, 2001

El modelo de los bancos multilaterales de desarrollo es una de las más importantes innovaciones institucionales en el ámbito internacional durante el último medio siglo. Si bien no han estado libres de problemas y limitaciones, estas instituciones pueden exhibir una serie de importantes logros en sus relaciones con los países miembros, los inversionistas privados y la comunidad académica, entre otros grupos de interés vinculados a ellos, al punto tal de que no existe otro tipo de instituciones que provean un rango comparable de productos y servicios a la comunidad internacional. Ni las fuentes privadas de financiamiento ni las agencias bilaterales de cooperación podrían haber movilizad o recursos financieros de manera tan efectiva en términos de costo, monto y grado de apalancamiento, al mismo tiempo que ponían a disposición de sus prestatarios un amplio espectro de servicios complementarios (asistencia técnica, información estadística, diálogo sobre políticas económicas, manejo de fondos fiduciarios, estudios sobre desarrollo, evaluación del gasto público, capacitación, donaciones para financiar bienes públicos internacionales). Más aún, exceptuando a los mecanismos automáticos de movilización de recursos —por ejemplo, los impuestos globales del tipo del impuesto Tobin, que existen sólo en teoría por el momento— no se cuenta con un diseño institucional comparable a de los BMDs en cuanto a la movilización de recursos para los países en desarrollo.

Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ser definidos de la siguiente manera:

Los bancos multilaterales de desarrollo son intermediarios financieros internacionales cuyos accionistas incluyen a los “prestatarios” (países en desarrollo) y los “contribuyentes” o “donantes” (países desarrollados.) Los BMDs movilizan recursos de los mercados de capital y de fuentes oficiales para prestarlos a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las del mercado de capitales, y además proveen asistencia técnica y asesoría para el desarrollo económico y social, así como una amplia gama de servicios complementarios a los países en desarrollo y a la comunidad internacional.

La línea de productos de los BDMs incluye préstamos de largo plazo a tasas de interés generalmente más favorables que las tasas de mercado, préstamos concesionales a tasas de interés muy bajas y períodos largos de repago, provisión de garantías para la inversión privada, además de donaciones dedicadas principalmente a asistencia técnica, entrenamiento y creación de capacidad en los países prestatarios. Los recursos para préstamos regulares se obtienen los mercados internacionales de capital mediante la emisión de bonos, en tanto que aquellos destinados a préstamos concesionales y donaciones provienen de contribuciones de los países donantes (mediante reposiciones periódicas y el establecimiento de fondos fiduciarios), así como de los ingresos netos de los BMDs.

Otras características de los BDMs incluyen su condición de acreedor preferencial en su relación con los prestatarios, que los pone en una situación mas favorable que las de los acreedores privados, y su bajo ratio de capital total a volumen de préstamos (“gearing ratio”), que les permite obtener buenas calificaciones para sus bonos por parte de las agencias calificadoras de riesgo y así conseguir fondos de los mercados de capital a tasas preferenciales. Este ratio favorable se debe principalmente a la distinción entre “capital exigible” y “capital pagado” que es una característica específica de los bancos multilaterales de desarrollo. El volumen total de préstamos de un BMD no puede exceder su capital autorizado, que incluye el capital exigible, el capital pagado y las reservas, lo que implica mantener un ratio de apalancamiento de uno a uno.⁴ La clave de la operación de la banca multilateral está en que los países miembros no hacen efectivos su aporte de capital exigible, sino que se comprometen a aportarlo en el caso —nunca visto hasta el momento— de que un banco multilateral enfrente problemas debido a una cesación masiva de pagos de sus prestatarios. En realidad, el capital exigible constituye una garantía de aporte de capital solventada en la capacidad financiera de los estados miembros de un BMD y en su compromiso político con él.

Los MDBs proveen préstamos directos a las entidades del gobierno central o a otras instituciones gubernamentales (municipios, organizaciones públicas descentralizadas) que cuenta con garantías del gobierno, aunque las operaciones con el sector privado —directamente o a

⁴ En la banca privada este ratio es mucho más alto. Por ejemplo, el acuerdo de Basilea sobre requisitos de capital para los bancos privados estipula que éste ratio debe ser del orden de uno a ocho.

través de oficinas afiliadas— han crecido significativamente en algunos de ellos durante los últimos dos decenios. Más de 20 instituciones financieras que son propiedad conjunta de estados soberanos exhiben las características que permiten definirlos como bancos multilaterales. Además de los bancos propiamente dichos, esta definición abarca a varios fondos multilaterales que en la práctica operan como BMDs (Tabla 1).

Desde los inicios de estas instituciones ha existido una tensión fundamental entre sus funciones de *financiamiento* y de *desarrollo*. Por un lado, los BMDs deben conseguir capital en los mercados financieros mundiales para sus préstamos regulares y obtener recursos de los países donantes para sus préstamos blandos, lo que implica tener un comportamiento ejemplar en cuanto a su desempeño y sus ratios financieros. Por otro lado deben proveer asistencia técnica, reforzar instituciones, crear capacidad, otorgar donaciones y préstamos a sus países miembros en condiciones favorables, lo que implica gastos operativos elevados para proveer estos servicios y en algún tipo de subsidio para estas operaciones. El delicado equilibrio entre actuar como un intermediario financiero y al mismo tiempo atender las necesidades de desarrollo de los países prestatarios ha sido cada vez más difícil de mantener durante los últimos años. Esto se debe, en gran medida, a la amplia gama de nuevos campos en que han incursionado los BMDs a partir del fin de la Guerra Fría: protección del medio ambiente, prevención de conflictos, apoyo a las economías en transición, ayuda para controlar la expansión de las epidemias, conservación de la biodiversidad, reducción de la brecha digital, participación en la ayuda humanitaria y contribución a los rescates financieros de economías en dificultades, entre otros.

Este conjunto de nuevas actividades sugiere que se les ha asignado una nueva función a los bancos multilaterales: la *provisión de bienes públicos regionales y globales*. Esta nueva función se añade a sus funciones tradicionales de *financiamiento* y de *desarrollo*, y va mucho más lejos de la diseminación de información y la realización de estudios, que eran la forma limitada en que los BMDs participaban en la provisión de bienes públicos internacionales hasta hace poco.

TABLA 1
La familia de los bancos multilaterales de desarrollo (BDMs)

El grupo del Banco Mundial*

Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD)
Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA)
Corporación Financiera Internacional (CFI)

Bancos Regionales de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
Corporación Interamericana de Inversión (IIC)

Banco Africano de Desarrollo (AfDB)
Fondo Africano de Desarrollo (AfDF)

Banco Asiático de Desarrollo (AsDB)
Fondo Asiático de Desarrollo (AsDF)

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD)

Bancos Sub-Regionales de Desarrollo

Banco Europeo de Inversiones (EIB)
Banco Centroamericano para la Integración (BCIE)
Banco de Desarrollo Caribeño (CDB)
Corporación Andina de Fomento (CAF)
Banco Nórdico de Inversiones (NIB)
Banco Islámico de Desarrollo (IDB)
Banco para el Desarrollo del Este Africano (EADB)
Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA)
Banco para el Desarrollo del Oeste Africano (BOAD)
Banco Norteamericano de Desarrollo (NADB)

Otros Fondos

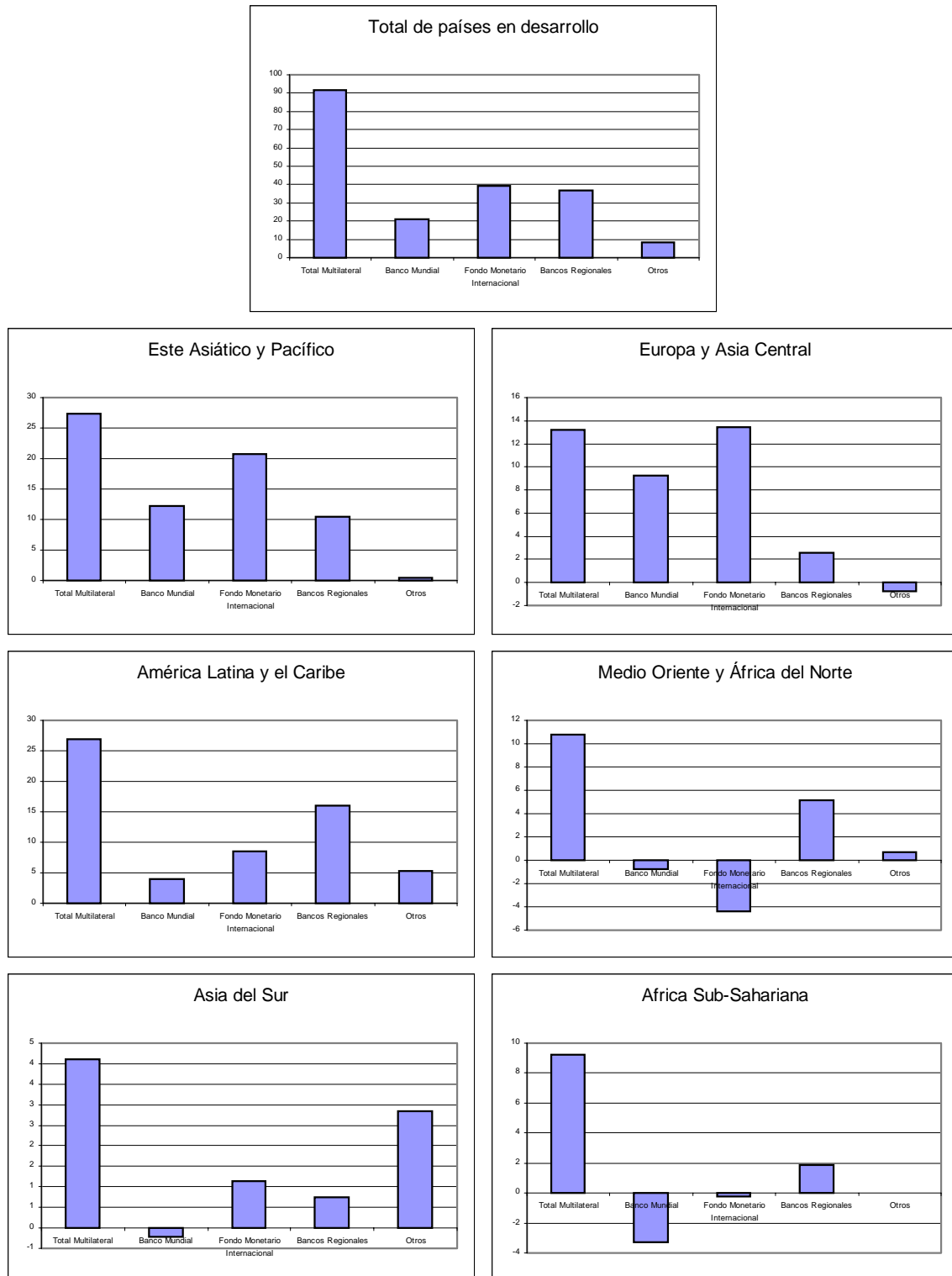
Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)
Fondo para el Desarrollo Nórdico (NDF)
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y Rural (FIDA)
Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico (AFESD)
Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

*Nota: El Grupo del Banco Mundial incluye también a la Agencia Multilateral de Garantías de Inversión y el Centro Internacional para la Resolución de Conflictos de Inversión que no otorgan préstamos.

A partir de la crisis de la deuda latinoamericana a principios del decenio de 1980 y con mayor fuerza como consecuencia de las crisis financieras mundiales del decenio de 1990 (crisis mexicana, crisis asiática, crisis rusa y, más recientemente, la crisis argentina), el papel de

financiamiento de la banca multilateral ha adquirido especial relevancia. Sin embargo, la importancia relativa de estos actores (FMI, Banco Mundial y la banca multilateral regional) ha variado significativamente en las distintas regiones durante los últimos años (Figura 2). Por ejemplo, en contraste con el Este Asiático y el Pacífico, en donde el FMI ha jugado el papel principal, América Latina es la única región en la que la banca regional ha sido preponderante en los flujos netos en el período 1995-1999.

FIGURA 2
Flujos netos de fuentes multilaterales por región 1995-1999
 (US\$ miles de millones)



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance CD-ROM, 2001. Nota: La definición “multilateral” en la contabilidad de flujos para el Banco Mundial incluye al Fondo Monetario Internacional.

3. Evolución y situación de la banca multilateral de desarrollo en América Latina

NOTA: ESTA SECCIÓN ESTÁ AÚN EN PREPARACIÓN E INCLUIRÁ LOS SIGUIENTES TEMAS

- Importancia de Latinoamérica en la banca multilateral (fundación de primeros bancos regionales en el mundo)
- Contribuciones de la banca multilateral al desarrollo latinoamericano en los sesenta y setenta.
- Crisis de la deuda en los 80s y el papel de la banca multilateral (ajuste, Plan Brady)
- Consenso de Washington y predominancia de flujos privados
- La transición de los noventa y la banca multilateral al iniciarse el siglo 21

4. Flujos financieros hacia América Latina y los bancos multilaterales de desarrollo

Los flujos financieros netos hacia Latinoamérica durante los últimos 30 años se han caracterizado por un aumento moderado y sostenido durante los setenta, por una brusca reducción durante el decenio de los ochenta y por un fuerte aumento en los flujos privados durante el decenio de los noventa (Figura 3). Paralelamente, durante los años setenta el crecimiento del PBI regional fue de 5.8% promedio anual, tras la crisis de los años ochenta esta cifra se redujo a 1.4%, y el renovado influjo de capitales durante los años noventa estuvo asociado a un crecimiento promedio anual del producto de 3.3%. Sin embargo, una fuerte contracción entre 1994 y principios de 1995 afectó en particular a México y Argentina. Durante los siguientes 3 años, el flujo neto de capitales hacia América Latina y el Caribe creció de manera impresionante, pero esta situación cambió radicalmente con la crisis asiática (el crecimiento de estos flujos fue de 0.9% promedio anual entre 1998 y el 2000). Todo esto indica que los flujos financieros hacia la región han sido sumamente volátiles.

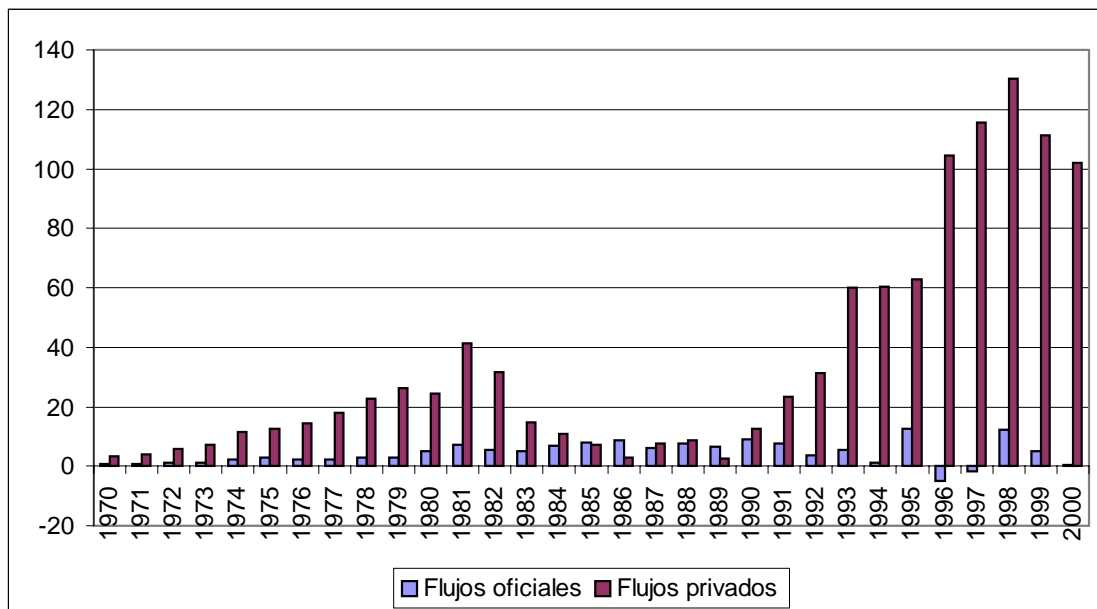
Los procesos expansivos y las posteriores contracciones tuvieron origen principalmente en los mercados internacionales de capital y estuvieron asociados a la volatilidad de los flujos privados. Mientras la inversión extranjera directa benefició a un espectro amplio de países, los flujos de endeudamiento y de cartera se concentraron en los de mayor desarrollo relativo. La asistencia oficial para el desarrollo ha tenido una importancia limitada en la región, pero ha sido una fuente importante de financiamiento para los países de menor desarrollo relativo, los cuales también han mostrado una gran dependencia de las remesas de los emigrantes.

De acuerdo a la CEPAL⁵, las tendencias de los flujos de capital hacia la región durante el decenio de los noventa muestra las siguientes características:

- Las exportaciones de bienes y servicios cubrieron un 92% de las importaciones en los años noventa y el requerimiento de financiamiento externo neto —representado por el

saldo en cuenta corriente—, ascendió a un 12.7% de las compras externas. Sin embargo, se aprecian diferencias importantes entre los países según su nivel de desarrollo. Así, los países de mayor ingreso relativo (ingreso *per cápita* mayor a US\$ 4,000) generaron, mediante sus exportaciones de bienes y servicios, una proporción de las divisas requeridas para cubrir las compras externas que en promedio superó el 100% durante el decenio pasado. En cambio, en los países de menor ingreso relativo (ingreso *per cápita* menor a US\$ 2,000) esa proporción alcanzó sólo al 76%.

FIGURA 3
Flujos netos de recursos oficiales y privados hacia Latinoamérica y el Caribe
 (US\$ miles de millones)



Los flujos netos de recursos oficiales y privados no incluye el pago de intereses
 Fuente: Global Development Finance, CD-ROM 2001

- Para los países de menor ingreso relativo las *remesas del exterior* (medidas como las *transferencias netas corrientes*) contribuyeron a balancear las cuentas de capitales y cerrar la brecha de requerimiento de financiamiento. Durante 1999 los emigrantes de Centroamérica, la República Dominicana y México enviaron más de US \$ 9,500 millones en remesas, monto que supera en un 50% sus exportaciones agropecuarias y equivale a dos terceras partes de los

⁵ CEPAL, *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de

ingresos aportados por el turismo. Por su parte, los países caribeños, que son perceptores netos de remesas con la excepción de Haití y República Dominicana, recibieron US \$ 1,000 millones en 1998, equivalentes al 7.4% del PIB.

- El *financiamiento de largo plazo efectivamente recibido*, se estabilizó entre el 10% y el 11% del PIB desde 1993 en los países de menor desarrollo relativo, un nivel inferior al observado a inicios del decenio de los noventa. En el caso de los países de desarrollo relativo intermedio, esta participación fue en promedio de un 8.6% del PIB, mientras que en los países de mayor ingreso relativo se observó un incremento notorio de estos flujos, de poco menos del 2% del PIB en 1990 a 6%-7% del PIB a partir de 1996.
- La *volatilidad* de los flujos de capital fue notoria durante el decenio de los noventa, registrándose dos crisis financieras importantes. Los instrumentos más volátiles fueron las emisiones de bonos, el crédito neto de bancos comerciales y las inversiones en cartera de acciones. Sin embargo, la inversión extranjera directa hacia los países latinoamericanos ha sido muy estable, inclusive aumentando en períodos de recesión en países como México y Brasil. Entre 1996 y 1999 representó, en promedio, tres cuartas partes del flujo neto de capital, por lo que se convirtió en el elemento fundamental del financiamiento del déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos de la mayoría de los países de la región.

El decenio de los noventa dejó importantes lecciones sobre el manejo de los flujos externos de capital. La dependencia de los flujos externos —o el déficit estructural de ahorro interno de las economías latinoamericanas—, es una de las principales explicaciones de la vulnerabilidad de la región. En promedio, los países desarrollados reciben como flujo neto de capital un porcentaje menor a 5% de la cantidad de dinero (medido como M2.) Sin embargo, países como Argentina, Chile, México y Venezuela tuvieron ratios superiores al 15% durante el decenio de los noventa, y en épocas de auge llegaron casi al 25% (Tabla 2). El influjo masivo de capitales actúa como una política monetaria expansiva, aumentando la cantidad disponible de dinero y elevando la disponibilidad del crédito, entre otros efectos. Este comportamiento de los inversionistas es procíclico, ya que los capitales fluyen mientras más “emergente” se percibe al

país, y se retiran cuando se percibe que éste enfrenta dificultades financieras. Todo esto crea situaciones de riesgo y aumenta la vulnerabilidad de los países en la región.

TABLA 2
Flujos netos de capital a M2, economías desarrolladas y emergentes seleccionadas
(Porcentaje)

País	1990-1998	1990-1994	1995-1998
Japón	1.7	1.8	1.7
Canadá	3.1	4.2	1.7
Estados Unidos	3.1	2.1	4.2
Suiza	5.7	5.3	6.0
República de Corea	5.7	4.7	7.0
Brasil	7.2	3.3	10.4
Indonesia	9.1	8.9	8.4
Malasia	11.2	13.2	6.3
Venezuela	14.5	18.5	11.4
Chile	18.6	18.9	19.2
Colombia	18.5	11.8	26.0
México	18.9	23.8	12.9
Ecuador	19.6	16.4	19.3
Argentina	22.0	25.5	18.2

Se denomina M2 a la oferta monetaria que incluye el dinero y el cuasidinero.

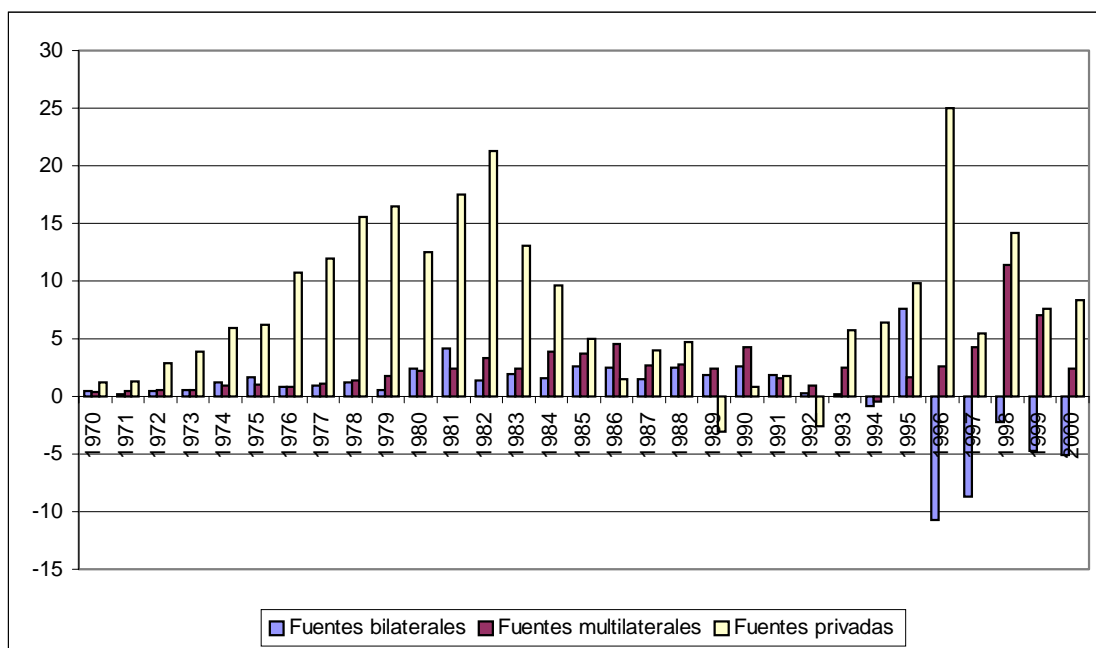
Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas financieras internacionales, Washington, D.C., febrero de 2000.

3.1 El financiamiento externo oficial

La explosión de los flujos privados ha contribuido a la pérdida de importancia relativa de los flujos multilaterales en la región. En el decenio de 1990 el financiamiento externo oficial representó el 5.9% de los flujos de capital, mientras que en los ochenta había llegado al 30% (principalmente por la crisis de la deuda y el cese de los influjos de capital privado) y al 15% durante los años setenta. Este comportamiento es previsible en el sentido que, a medida que se avanza en el proceso de desarrollo, los países tienden a reemplazar progresivamente los flujos financieros de fuentes oficiales por fuentes privadas de financiamiento. En cierta medida, esto podría verse como un proceso análogo a la “graduación” que experimentaron los países industrializados durante los decenios de 1950 y 1960 luego de la reconstrucción de la posguerra, cuando dejaron de hacer uso de los recursos de fuentes oficiales bilaterales y multilaterales

Sin embargo, pese al aumento de las fuentes privadas de financiamiento externo, los países de América Latina han continuado recibiendo flujos de capital de fuentes multilaterales de manera más o menos estable, lo que ha permitido contrarrestar en parte la caída de los flujos privados.⁶ Las transferencias netas de las fuentes privadas de capital han sido muy volátiles, mientras que las transferencias netas de los bancos multilaterales permanecieron positivas y compensaron parcialmente la salida de capitales, especialmente en los años 1997 y 1999 (Figura 4). Cabe señalar que las transferencias netas negativas de los acreedores bilaterales a partir de 1996 se deben a los pagos del rescate financiero de México (Recuadro 1).

FIGURA 4
Transferencias netas de deuda de largo plazo por fuente*
(miles de millones de US\$)



* Se refiere a la deuda pública y públicamente garantizada. Las transferencias netas incluyen el pago de intereses
Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2001 – CDROM.

⁶ Cabe notar que los flujos privados se concentraron en gran medida en los países de mayor desarrollo relativo en la región y en algunos sectores específicos: Brasil, México, Argentina y Chile recibieron aproximadamente el 70% de los flujos de capital privado, que se dirigieron principalmente energía, transporte, telecomunicaciones y finanzas.

RECUADRO 1

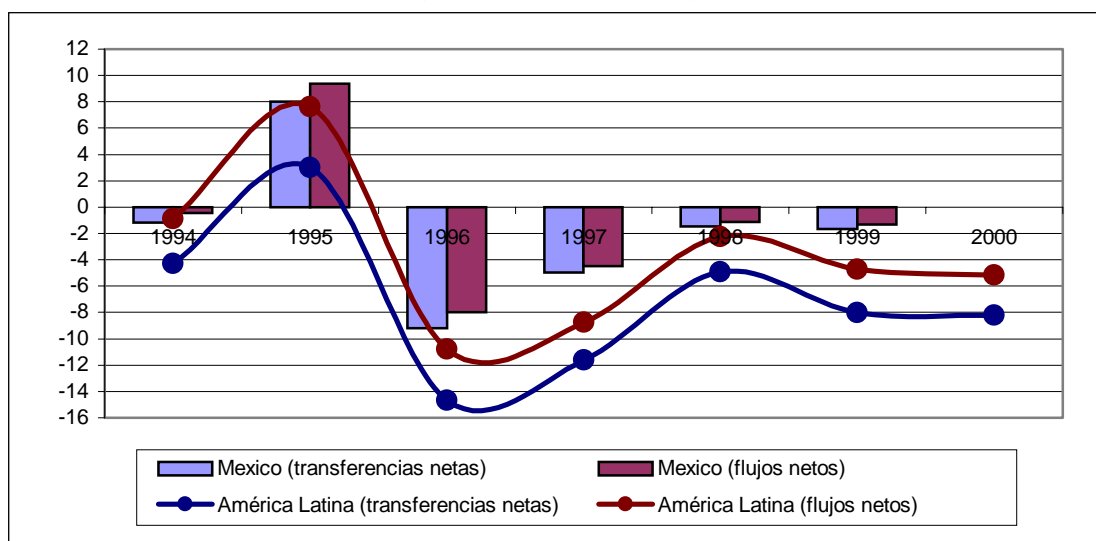
El rescate financiero de México y su impacto en los flujos bilaterales regionales

El rescate del sistema bancario mexicano tras la crisis de los Tesobonos, fue financiado principalmente por préstamos bilaterales, en gran medida provenientes de Estados Unidos. Tras el importante influjo recibido en 1995, el impacto en la región fue enorme. La tendencia de los flujos bilaterales en el conjunto de la región cambió con relación a años anteriores —los flujos bilaterales a la región, medido como transferencias netas, fueron en promedio US\$ 1,800 millones entre los años 1980 y 1994, a pesar del signo negativo de este último año.

En el año 1995 las transferencias netas hacia México superaron el nivel de la región en su conjunto, por lo que excluyendo a este país, América Latina se encontraba pagando las obligaciones bilaterales contraídas en años anteriores. México se sumó a esta tendencia en los años siguientes a partir de 1996, cuando tiene que cancelar las obligaciones contraídas, explicando cerca del 60% de los pagos por obligaciones de deuda bilateral. Desde los años setenta, las transferencias netas de fuentes bilaterales hacia la región fueron interrumpidamente positivas.

Igualmente, es interesante señalar que los pagos por intereses de la región por la deuda bilateral asciende en promedio a US\$ 2,500 millones entre los años 1995 y 2000, explicado en el gráfico por la diferencia entre las transferencias netas y los flujos netos hacia la región.

Transferencias netas de fuentes bilaterales a México y América Latina
(US\$ miles de millones)



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2001 (CDROM)

3.2 Tendencias de los flujos netos de la banca multilateral

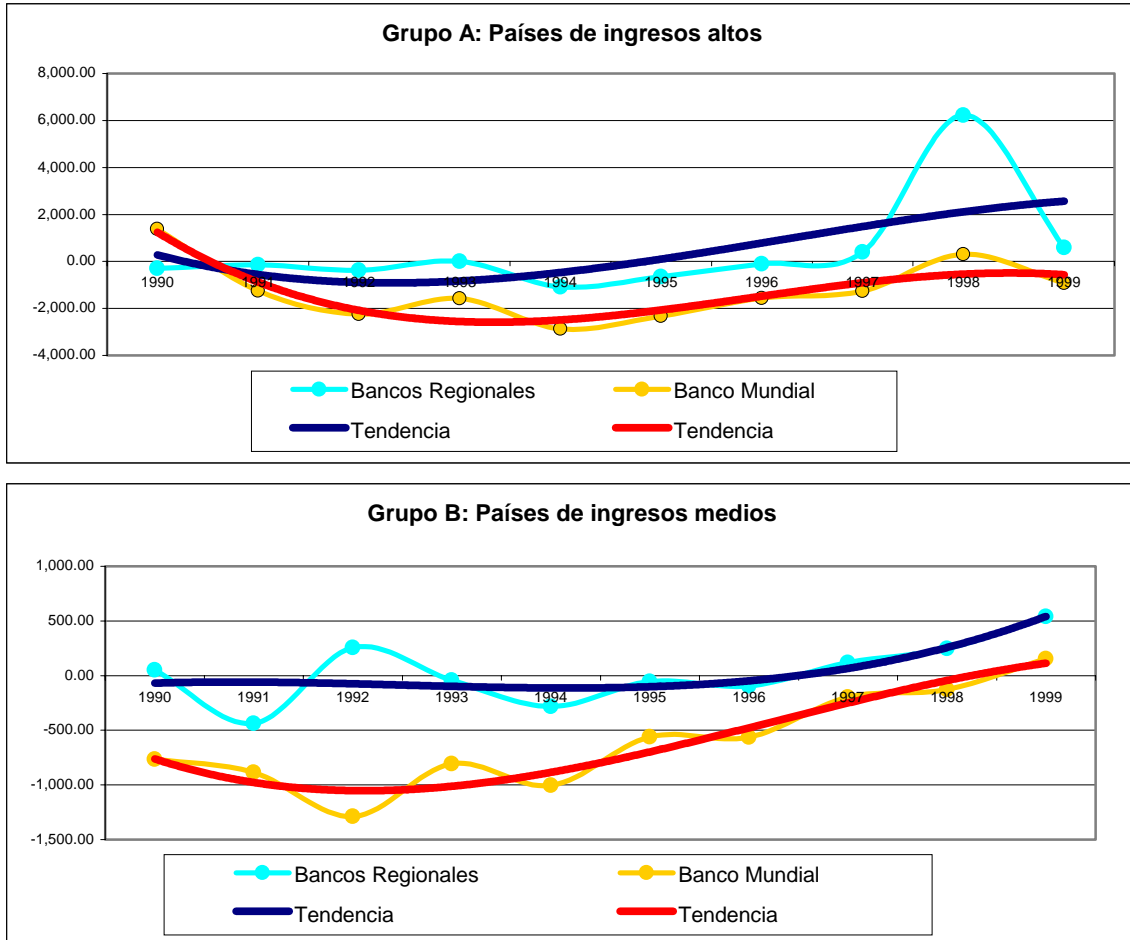
Un estudio reciente sobre el sistema de los BMDs señala algunas tendencias en el comportamiento de los flujos de la banca multilateral hacia los países en desarrollo.⁷ Mientras que el Banco Mundial ha mantenido transferencias netas negativas hacia estos países, la banca regional y subregional ha compensado esto con transferencias netas positivas mayores, por lo que el resultado en casi todas las regiones es de influjo de capitales desde el sistema de bancos multilaterales. En parte esto se debe a que la cartera de préstamos del Banco Mundial es más madura, por lo que muchos países están pagando más que lo que reciben como desembolsos. Sin embargo, los países en desarrollo continúan recibiendo transferencias netas positivas de la banca multilateral considerada en su conjunto, ya que los bancos regionales y subregionales mantienen transferencias netas positivas.

Esta situación prevalece también en América Latina para el Banco Mundial y para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica, que son los bancos regionales considerados en las estadísticas del informe sobre Financiamiento Global del Desarrollo. Tal como lo indica la Figura 5, patrón no se altera significativamente en función de los niveles de ingreso *per cápita* de los países prestatarios. La tendencia a compensar las transferencias netas negativas del Banco Mundial con transferencias positivas de los bancos regionales y subregionales se puede observar en mayor detalle en el caso de los países andinos, para los cuales se dispone de información sobre las operaciones de la Corporación Andina de Fomento (Figura 6).

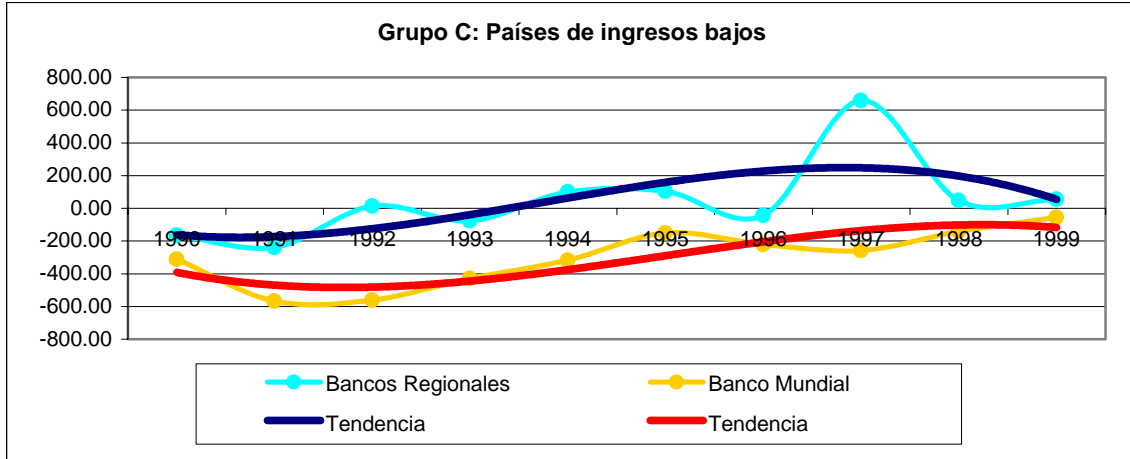
El papel que ha desempeñado la banca subregional en períodos de crisis financieras se puede apreciar en base a la experiencia de los países andinos, en donde la participación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el total de flujos multilaterales ha sido muy significativa (Tabla 3). En 1994-1997 la CAF llegó a representar el 45% del financiamiento multilateral para la subregión, y esta cifra se elevó al 46.7% en 1998-1999. Por otra parte, el hecho de que en 1994-1997 la participación de la CAF en el total de flujos netos hacia los países fuera sólo de 7.2% y que en 1998-1999 esta participación subiera al 40%, sugiere también el papel que desempeñan los BMDs, y la CAF en particular, como proveedores de flujos

financieros anticíclicos para compensar la caída de los flujos privados. Cabe señalar también que entre 1994-1997 y 1998-1999 el Banco Mundial pasó de una situación de flujos netos negativos a una de flujos netos positivos de aproximadamente US\$ 500 millones para este el último período.

FIGURA 5
Transferencias netas del Banco Mundial y Bancos Regionales 1990 – 1999
 (US\$ millones)



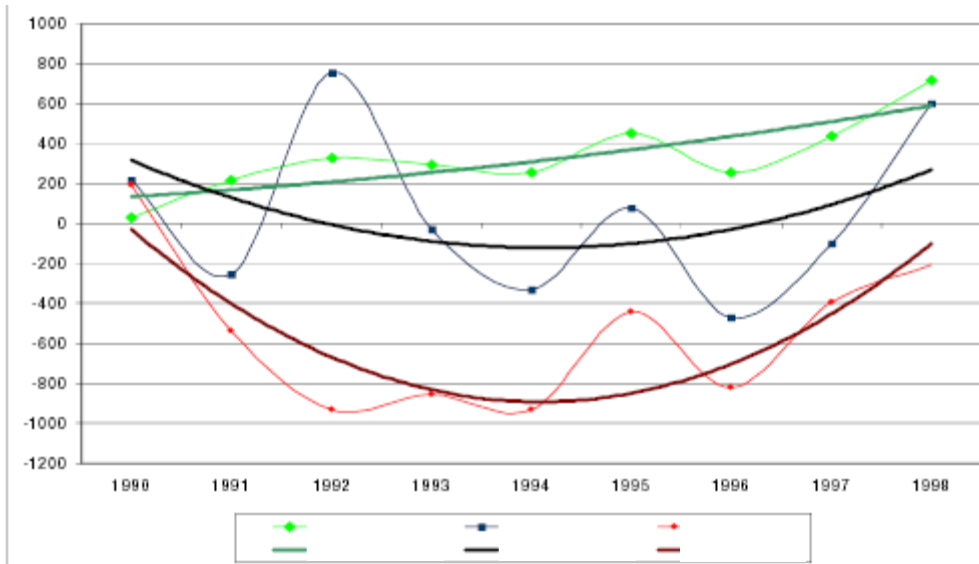
⁷ Bezanson, Sagasti *et al*, op. cit.



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2001, CD-ROM.

Notas : Las transferencias netas de bancos regionales incluye el CABEL. Grupo A: comprende a los países con un PIB per cápita superior a 4 000 dólares, e incluye a Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Grupo B: comprende a los países que en 1997 tenían un PIB por habitante de 2 000 a 4 000 dólares y está integrado por Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú. Grupo C: comprende los países que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2 000 dólares, estimado a la tasa de cambio de mercado, e incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

FIGURA 6
Transferencias netas del Banco Mundial, BID y CAF a los países andinos
 (US\$ millones)



Los países andinos incluyen a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
 Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2001, CDR0M; Corporación Andina de Fomento, tomado de Keith Bezanson, Francisco Sagasti, *et al*, op. cit.

TABLA 3
Flujos financieros netos de largo plazo hacia los países andinos*
 (US\$ miles de millones)

	90-93	94-97	98-99
Total (1)	6,2	12,5	3,4
Multilaterales (1)	3,5	2,0	3,0
CAF (1)	0,4	0,9	1,4
BIRD (2)	-0,1	-0,5	0,5
BID y otros	3,2	1,6	1,1
Otros * (1)	2,7	10,5	0,4
Acreedores privados (2)	1,0	4,4	0,5
CAF/Total	6,5%	7,2%	41,2%
CAF/Multilaterales	11,4%	45,0%	46,7%

*Mercados de capital, banca internacional, bilaterales, proveedores, otros.

Fuente: Adaptado de Corporación Andina de Fomento, Reporte Anual 2000, y del Banco Mundial, Global Development Finance 2001.

Nota: Se han combinado los datos provenientes de estas dos fuentes para obtener una perspectiva más completa de los flujos financieros netos. Los datos provenientes de la CAF están marcados con (1) y del Banco Mundial con (2). Las cifras del BID se obtuvieron por diferencia.

3.3 Composición sectorial actual de la cartera de préstamos de la banca multilateral

Las la distribución por sectores de las carteras de préstamos de los bancos multilaterales constituyen el principal indicador del grado de especialización de cada uno de ellos. Esta composición sectorial se ha ido modificando a lo largo del tiempo y en la actualidad muestra una clara diferenciación entre el Banco Mundial y el BID por un lado, y los bancos subregionales por otro (Tabla 5). Por ejemplo, hacia fines del decenio de los noventa el Banco Mundial centró sus préstamos a la región en temas sociales y en el apoyo a las reformas de política económica (préstamos de ajuste), algo similar a lo que hizo el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, la cartera de préstamos del BID incluye porcentajes importantes para construcción de infraestructura, suministro de energía y apoyo a los sectores productivos.

TABLA 5
Composición de la cartera de préstamos de BDMs en Latinoamérica
(Porcentajes)

	Banco Mundial 1998-2000	BID 1997-1999	CAF cartera al 31/12/99	FONPLATA Cartera al 31/12/99	BDAN Cartera al 31/12/99
Servicios sociales, protección e inversión social y ambiental	24.8	27.3		7.8	
Educación, ciencia y tecnología	9.4	6.1		1.0	
Desarrollo urbano, vivienda e infraestructura física	1.3	6.2			100.0
Electricidad, energía y agua	2.3	8.8	21.0	0.2	
Transporte y comunicaciones	8.7	9.6	24.0	72.2	
Agricultura, silvicultura y pesca	6.0	1.5	2.0	9.5	
Industria, minería, canteras, petróleo y gas	1.2	9.1	11.0	5.3	
Turismo y microempresa	0.0	1.3			
Multisectores y otros	5.3	2.6	14.0	4.0	
Financiamiento y distribución	12.5	0.3	28.0		
Política económica, reforma sector público y administración pública	28.5	27.3			
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Adaptado de CEPAL, Crecer con estabilidad: El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, 2000.

Los bancos subregionales ponen énfasis en las obras de infraestructura y en los sectores productivos, y prestan una atención relativamente menor a los temas sociales. Estas instituciones no incluyen préstamos para apoyar las reformas de política económica y el fortalecimiento del sector público en sus carteras, actividades en las cuales sólo participan el Banco Mundial y el BID. En particular, el Banco de Desarrollo de América del Norte nació en 1994 con el mandato concreto de proveer infraestructura de las ciudades y pueblos en la frontera de Estados Unidos y México, principalmente relacionado a energía, transporte y comunicaciones, y tratamiento de agua y desechos. Por otra parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica ha centrado más de las tres cuartas partes de su cartera en la provisión de infraestructura física y en operaciones multisectoriales a lo largo de los últimos treinta años, mientras que el Banco Caribeño de Desarrollo le ha dado prioridad a la infraestructura física y a los préstamos para el sector financiero durante los últimos dos decenios.

5. El papel de la banca multilateral en perspectiva

5.1 El sistema de los BDMs y sus tres funciones principales

Cada uno de los bancos multilaterales tiene un conjunto de grupos de interés o constituyentes involucrados en sus operaciones que generan demandas cada vez más complejas y diversas, y a los cuales debe rendir cuentas. A pesar de cada BDM tiene su propio estilo, es posible visualizarlos como un conjunto de organizaciones que comparten características comunes, desempeñan papeles similares y corresponden a un mismo modelo institucional.

Una aproximación sistémica a los BDMs en América Latina requiere de un cambio de perspectiva, lo que implica dejar de pensar sólo en términos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo al analizar el papel de la banca multilateral, y considerar de manera explícita también a los bancos subregionales. Desde esta perspectiva, el desafío consiste en transformar a los BDMs que operan en la región en una red más eficiente, efectiva e integrada de financiamiento y de servicios complementarios para el desarrollo. Esto tiene consecuencias importantes para la división del trabajo entre los BMDs y para la coordinación de sus actividades en los países prestatarios.

Esta aproximación sistémica no implica, en modo alguno, que todos los BMDs en la región deban ser vistos y tratados de la misma manera. Por el contrario, es preciso respetar sus diferentes personalidades para lograr un balance entre integración y diversidad. En la situación actual, los BMDs están lejos de funcionar como un sistema, y en algunos casos operan como lo que podría considerarse como una familia disfuncional, particularmente en el caso de competencia por operaciones específicas de préstamo en algunos países. Por ejemplo, las relaciones entre el Banco Mundial y el BID, así como aquellas entre el BID y la CAF, han estado marcadas por algunos períodos de rivalidad y de conflictos más o menos abiertos, si bien en la mayoría de los casos se puede observar un grado razonable y aún efectivo de cooperación entre estas instituciones. Las diferencias en sus estilos de gerencia, en sus relaciones con los países prestatarios, en los tipos de operaciones, en los flujos financieros, en su nivel de capacidad

técnica y en su presencia en el campo, entre otras, crean fuentes de tensión y conflicto potencial que podrían reducirse adoptando una aproximación más sistémica de las operaciones de los BDMs en la región.

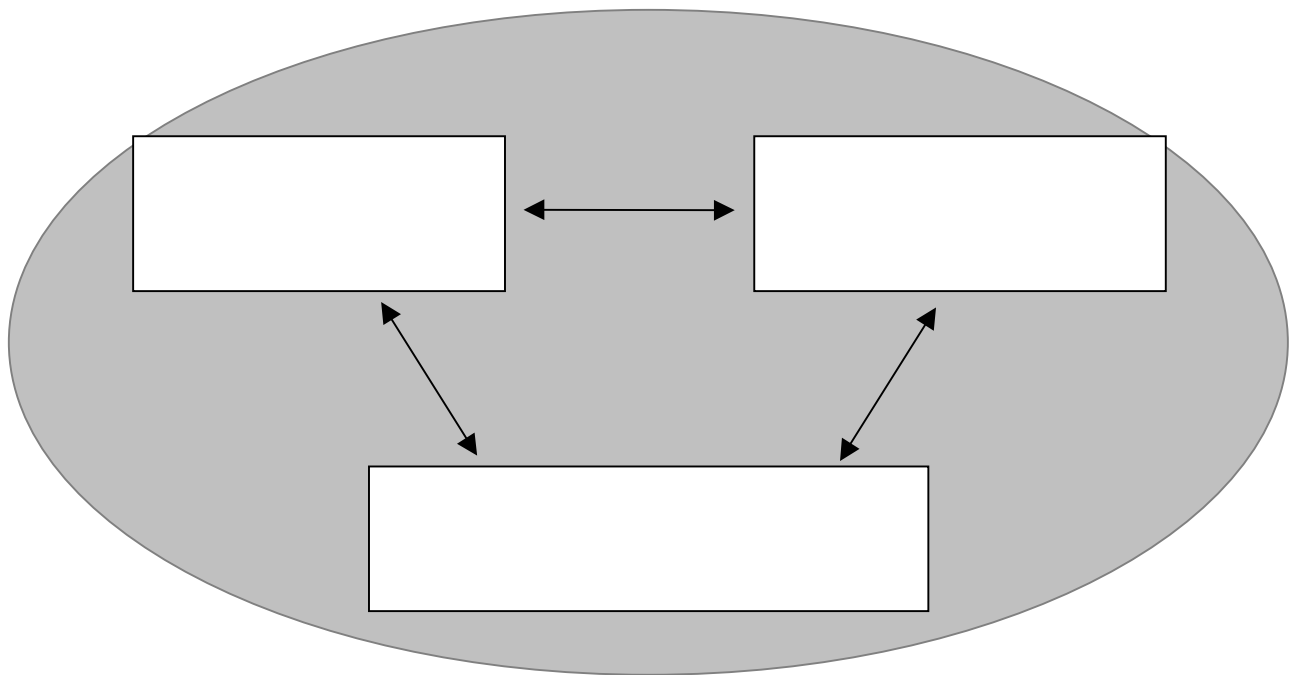
La discusión sobre la lógica de las transferencias netas en la sección precedente ilustra lo que puede surgir al adoptar una perspectiva integral sobre los bancos multilaterales de desarrollo (Figuras 5 y 6). A pesar de que durante ciertos períodos uno u otro banco multilateral puede tener transferencias netas negativas con determinados países, el sistema de BMDs como conjunto mantiene transferencias netas positivas. Asimismo, pese a la especialización funcional y por sectores de estas instituciones, el sistema como conjunto presta una amplia gama de servicios financieros y técnicos a los países

Una característica fundamental del modelo de los BDMs es el delicado y complejo balance que debe preservar entre sus tres principales funciones: (a) movilización de recursos financieros; (b) apoyo creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimiento; y (c) provisión de bienes públicos globales y regionales (Figura 7). Si bien no es necesario que cada uno de los bancos multilaterales de desarrollo desempeñe todas estas funciones con la misma intensidad en los países o sectores en que operan, con una perspectiva sistémica es necesario que el sistema en conjunto las cubra al máximo nivel posible.

Como se indicó anteriormente, desde que se creó el primer BDM ha existido una tensión inherente entre las dos primeras funciones. Sin embargo, ésta tensión se ha vuelto aún más compleja y difícil de manejar debido a la acción combinada de las crisis financieras del decenio pasado y la volatilidad de los mercados de capital, y de las nuevas demandas que diversos grupos de interés plantean a los BMDs. Además, la creciente preocupación por el déficit de bienes públicos internacionales ha hecho que su provisión y financiamiento se consideren como una tercera función primordial para los bancos multilaterales.

Todo esto está forzando a replantear la importancia relativa de estas funciones en cada uno de los BMDs, y en particular su papel en la provisión de bienes públicos globales y regionales.⁸ Se ha planteado que la cooperación para el desarrollo debería ser destinada

FIGURA 7
La triple función de los Bancos Multilaterales de Desarrollo



crecientemente a la provisión de bienes públicos globales, algunos de los cuales podrían ser provistos directamente por los países donantes y otros por las organizaciones regionales y los bancos multilaterales. Sin embargo, si el monto total de financiamiento para el desarrollo no aumenta y un porcentaje creciente de asistencia oficial para el desarrollo se destina para esta

⁸ Para una discusión de estos temas véase: Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, United Nations Development Programme, 1999; Ravi Kanbur, Todd Sandler and Kevin M. Morrison, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington DC, Overseas Development Council, Policy Essay No. 25, 1999; y Francisco Sagasti y Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Institute of Development Studies, Sussex University, estudio preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2001.

función, esto llevaría a una situación en que las otras dos funciones, y especialmente la de creación de capacidad y desarrollo institucional en países en desarrollo, se verían desplazadas. Por otra parte, las presiones que ejercen algunos grupos de países en la actualidad para financiar los bienes públicos globales a través de donaciones provenientes de los ingresos netos de los BDMs —o de fondos fiduciarios especiales— podría ser problemática porque puede debilitar su posición financiera y su capacidad de aumentar reservas.

Lo importante es balancear las tres funciones principales en el conjunto del sistema de BDMs, pero siempre asegurando que la función financiera —característica esencial que distingue a estas instituciones— se mantengan sin debilitarse. Para lograr esto, los BDMs deben expandir y diversificar el rango de productos que ofrecen, especializarse y lograr una adecuada división del trabajo, y operar de manera coordinada como un sistema de apoyo al desarrollo.

5.2 Función financiera: Movilización de recursos financieros

Durante los últimos decenios los bancos BDMs que operan en la región han venido experimentando cambios significativos en la estructura de sus operaciones. Desde su creación el principal producto ofrecido por los bancos multilaterales han sido los préstamos para financiar proyectos específicos y para apoyar los programas sectoriales de inversión. Sin embargo, la tendencia reciente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido dejar progresivamente el financiamiento de proyectos específicos en sectores tradicionales tales como transporte y energía, abriendo espacio para que los inversionistas privados se encarguen gradualmente de estos sectores. Estas dos instituciones están asignando mayor énfasis a préstamos destinados a *sectores sociales* (e.g. educación, salud, población y redes sociales de seguridad), así como para *desarrollo institucional* que involucra nuevos campos como reforma judicial, privatización de empresas estatales y fortalecimiento institucional del sector público. Por ejemplo, el BID destinó cerca del 35% de su cartera de préstamos en el año 2000 a los sectores sociales, mientras que un porcentaje similar se asignó a la reforma y modernización del Estado.

En contraste, la banca subregional ha mantenido su énfasis en el financiamiento de infraestructura física. Por ejemplo, desde su fundación el FONPLATA ha destinado el 71% de los préstamos al sector transporte y en la actualidad continúa asignando un porcentaje similar a financiar estas actividades, mientras que la CAF ha destinado y continúa asignando alrededor del 45% a los sectores de energía y transporte. Por su parte, el Banco de Desarrollo de América del Norte, destina prácticamente la totalidad de la cartera para proyectos de infraestructura física.

Las crisis financieras de los años noventa (México, Este Asiático, Rusia, Brasil, Argentina) han mostrado que los BDMs pueden jugar un papel importante de apoyo a los países de medianos ingresos que tienen sólo un acceso parcial a los mercados financieros, o que tienen un acceso más o menos continuo pero que lo pueden perder súbitamente por razones fuera de su control. El crecimiento de los flujos de los MDBs hacia la región en tiempos de crisis amortiguó el impacto negativo de la brusca retirada de los flujos privados de capital y fue una clara expresión del papel contracíclico que han jugado estas instituciones. Esto podría formalizarse, clarificarse y ampliarse mediante la creación de un nuevo instrumento financiero que operaría como una especie de “seguro” asociado al diseño y puesta en práctica de políticas económicas.⁹ De esta manera, el Banco Mundial y el BID podrían entablar un diálogo permanente con los países emergentes y los de medianos ingresos en la región, con el fin de llegar a acuerdos sobre políticas, establecer metas de desempeño económico y hacer un seguimiento de su puesta en práctica. Hecho esto y mientras el diálogo haya comprobado el cumplimiento de las metas, en cualquier momento de crisis los países podrían acceder inmediatamente, sin negociaciones, restricciones o condiciones adicionales, al financiamiento acordado mediante este nuevo instrumento. Esto podría verse como una forma más flexible y ampliada del acceso a los “créditos de contingencia” que otorga el Fondo Monetario Internacional.

El papel central que debe jugar el capital privado en la región plantea la posibilidad de expandir el rango de productos de los BDMs para promover la inversión privada y para establecer nuevos esquemas de garantías para los inversionistas. Los BDMs han apoyado la privatización de las empresas estatales como una de las maneras de promover la inversión

⁹ Ver la nota de Guillermo Perry, Economista Jefe para América Latina en el Banco Mundial: ‘The World Bank and Middle Income Countries: Is there a Future?’, Washington, Julio 15, 2000.

privada. Sin embargo, al reducirse la participación del sector público en la economía, cambió la manera tradicional en que los BMDs se relacionaban con el sector público a través de préstamos directos a las agencias estatales. Al mismo tiempo, surgió la necesidad de apoyar la creación de agencias regulatorias, garantizar las inversiones en concesiones, así como de promover y complementar los flujos financieros provenientes de fuentes privadas.

Aunque en el caso latinoamericano es menos apremiante que en otras regiones, los BMDs —especialmente el Banco Mundial y el BID— deberían continuar movilizándolo recursos a través de la ventanilla concesional de préstamos hacia los países más pobres. Esto ocurrirá sólo si los MDBs continúan demostrando a los donantes bilaterales —que son quienes proveen la mayoría de los fondos para préstamos concesionales— su efectividad para administrar recursos y contribuir al desarrollo de los países más pobres. Esto implica reforzar la convicción de que es mejor canalizar los recursos a través de los BMDs que hacerlo directamente por medio de las agencias de cooperación bilateral de los países donantes.

Recientemente se ha propuesto modificar la manera en que las instituciones multilaterales y las agencias de cooperación otorgan recursos concesionales a los países de bajos ingresos. Un ejemplo es el enfoque de “fondo común” (*common pool*) que busca asegurar la apropiación de los programas de desarrollo por los países beneficiados, mejorar la capacidad de los países donantes para mantener y contrastar sus puntos de vista, y para minimizar los problemas de coordinación¹⁰. Este enfoque se basaría en el diseño de estrategias nacionales acordadas mediante procesos de diálogo y consenso con representantes de una amplia gama de sectores y grupos en cada país. Si bien no se ha llegado aún a establecer estos “fondos comunes” para canalizar recursos de la cooperación internacional hacia los países más pobres, se ha avanzado significativamente en diseñar estrategias de desarrollo, en algunos casos a través de los “Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) que involucran al Fondo Monetario Internacional, a los bancos multilaterales y a las agencias bilaterales de cooperación, y del “Marco Integral para el Desarrollo” (*Comprehensive Development Framework*), propuesto por el Banco Mundial.

¹⁰ Ravi Kanbur, Todd Sandler and Kevin M. Morrison, *The future of development assistance: common pools and international public goods*, Washington DC, Overseas Development Council, Policy Essay No. 25.

Otro instrumento a través del cual los BDMs canalizan recursos financieros han sido las operaciones de reestructuración y reducción de deudas contraídas con fuentes públicas (bilaterales y multilaterales) y fuentes privadas. Si bien esto no había sido un tipo común de operación para los bancos multilaterales, durante la segunda mitad de los ochenta el Banco Mundial y el FMI participaron activamente en el lanzamiento del Plan Brady y de la facilidad para reducción de deudas con la Asociación de Desarrollo Internacional (*International Development Association*, IDA) que otorga préstamos concesionales. Durante el decenio de 1990 este tipo de operaciones se amplió notablemente mediante el establecimiento de varios programas de reducción de deuda que culminaron en el masivo programa para los “Países Pobres Altamente Endeudados” (*Highly Indebted Poor Countries*, HIPC) que ha llevado a una masiva condonación de deuda en aproximadamente 40 países pobres de Africa, América Latina y Asia. Sin embargo, los efectos de estos programas en el mediano y largo plazo están aún en discusión, ya que es posible que en algunos casos lleven a una disminución del flujo neto de recursos concesionales hacia los países más pobres.

Durante los últimos años se ha experimentado con la creación de instrumentos financieros más flexibles y de menor tamaño, principalmente para apoyar a los sectores sociales. El Recuadro 2 presenta las iniciativas que ha tenido el Banco Interamericano de Desarrollo en este sentido.

En forma adicional, existen sugerencias para ampliar aún más la gama de productos y servicios financieros de los BDMs, entre las cuales se encuentran los fondos para promover exportaciones, los fondos de capital de riesgo para financiar innovación tecnológica, y los mecanismos de arbitraje para reducir el riesgo asociado a la volatilidad de los precios de materias primas.

RECUADRO 2

Banco Interamericano de Desarrollo: Nuevos instrumentos flexibles de crédito

Durante el 2000, el BID amplió las opciones para el financiamiento de proyectos, a fin de responder mejor y con mayor rapidez a los cambios en las necesidades de los países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe. Estos nuevos instrumentos flexibles de crédito, que constituyen una parte

indispensable de la estrategia institucional del Banco para responder mejor, racionalizar esfuerzos y delegar más facultades, fortalecerán considerablemente la capacidad del BID para dedicarse a sectores y asuntos decisivos y continuar proporcionando asistencia fundamental a los países miembros.

Los nuevos instrumentos de crédito, que se ofrecen a los gobiernos que deseen financiar programas de modernización y crecimiento, tienen una característica en común: mayor rapidez en su formulación e implementación. Estos instrumentos son los siguientes:

- *Préstamos para innovaciones.* El Banco contará con un procedimiento para la tramitación y aprobación aceleradas de préstamos de hasta US\$10 millones para operaciones innovadoras con un plazo de ejecución de 30 meses como máximo. Con los recursos disponibles, cuyo tope es de US\$ 150 millones, se financiarán programas piloto y se promoverá el consenso en torno a programas de reformas para facilitar el aprendizaje y el fortalecimiento de la capacidad en campos prioritarios. Los resultados de estas operaciones se tendrán en cuenta en la preparación de programas en mayor escala.
- *Préstamos en varias etapas.* Esta modalidad se aplicará a los programas de grandes inversiones en todos los sectores a fin de brindar apoyo a largo plazo para programas de más de cinco años, con un contrato de préstamo independiente y un compromiso financiero para cada etapa. El Directorio Ejecutivo del BID aprobará el concepto general del programa y el préstamo para la primera etapa. Las etapas subsiguientes también serán aprobadas por el Directorio mediante un procedimiento simplificado, siempre que se cumplan los parámetros establecidos y los mecanismos de revisión y presentación de informes. El mecanismo de ajuste por etapas dará mayor flexibilidad a la ejecución de proyectos.
- *Facilidades sectoriales.* El Banco ofrecerá una facilidad sectorial de hasta US\$ 150 millones para financiar actividades de bajo costo, poco riesgo y gran impacto en determinados sectores. Al principio, esta modalidad de vía rápida abarcará actividades concretas en tres sectores: educación, salud y comercio. Con los procedimientos simplificados, la Administración del Banco podrá aprobar directamente operaciones de hasta US\$ 5 millones, tomando los recaudos necesarios para el seguimiento y la rápida ejecución. Este servicio promoverá la modernización y el crecimiento, especialmente en los sectores sociales. Más adelante se incorporarán otros sectores.
- *Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos.* Esta modalidad ampliará el alcance de la facilidad de preparación de proyectos e incluirá otras actividades relacionadas con la puesta en marcha de los proyectos. La Administración del BID podrá aprobar directamente operaciones de hasta US\$5 millones, de los cuales US\$1,5 millones podrán destinarse al componente de preparación y US\$3,5 millones a las actividades de puesta en marcha. Esta facilidad, vinculada a la línea de crédito por país, promoverá el fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar a cabo proyectos sostenibles. Los resultados previstos de estos instrumentos son una mayor flexibilidad y receptividad del Banco, alianzas más firmes con los prestatarios y el fomento de una cultura orientada a resultados, basada en el aprendizaje, la retroalimentación y la aplicación de la experiencia adquirida.

Fuente: Página web del Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.iadb.org>

Uno de los temas que se ha venido discutiendo en forma continua desde la creación de los bancos multilaterales, ha sido el de la “graduación” de los países prestatarios, entendida como el momento en que un país logra niveles de ingreso *per cápita* relativamente altos, así como un acceso continuo, seguro y en condiciones razonable a los mercados financieros, y por lo tanto no

necesitaría del apoyo financiero de los BMDs. Sin embargo, considerando la experiencia del decenio de 1990 y adoptando una perspectiva sistémica sobre las operaciones de los bancos multilaterales, el tema de graduación dejaría de tener importancia.

En efecto, si se visualiza la gran variedad de servicios que los BMDs proveen a sus accionistas, tanto prestatarios como no prestatarios, y a otros grupos de interés, sería necesario que estas instituciones mantengan vínculos permanentes y estrechos con una amplia gama de países emergentes, de ingresos medios y de ingresos bajos, lo que sólo es posible mediante operaciones de financiamiento que comprometan al BMD y al país que recibe los fondos. Entre otras cosas, estos vínculos financieros permitirían establecer un continuo diálogo sobre políticas públicas, dar mayor seguridad a los inversionistas privados, tener acceso a fuentes de fondos cuando se presentan crisis financieras, y obtener recursos en condiciones —tanto de precio como de plazos— que no son comunes en las fuentes privadas de financiamiento (Tabla 6).

TABLA 6
América Latina y el Caribe: condiciones promedio de los nuevos
compromisos del sector oficial^a y privado^b
(promedios simples)

		Tasas de interés (porcentajes)		Plazos (años)	
		Oficial	Privado	Oficial	Privado
Países de ingreso alto	1990	7.5	9.0	17.1	11.1
	1994	6.4	8.5	17.7	6.6
	1998	7.3	8.1	14.1	8.4
Países de ingreso medio	1990	5.5	6.6	16.4	4.3
	1994	5.4	6.0	18.3	5.6
	1998	5.3	7.9	19.3	7.4
Países de ingreso bajo	1990	4.0	9.5	28.1	6.6
	1994	4.2	7.3	26.2	9.4
	1998	4.7	5.6	28.2	8.2

Fuente: CEPAL (2001)

Nota: a. Préstamos bilaterales y recursos de organismos multilaterales. b. Endeudamiento en bonos y préstamos en mercados internacionales.

Tiene más sentido diferenciar los productos financieros que ofrecen los BMDs, adecuándolos a segmentos específicos de demanda en función a las características de los países prestatarios, el tipo de operación, el sector a que se destinan los recursos, el mayor o menor interés que puedan demostrar los inversionistas privados, y otros factores similares. Los precios,

plazos y condiciones en que se proporciona cada uno de estos productos llevaría a una suerte de “autograduación”, ya que los gobiernos centrales, gobiernos municipales, agencias gubernamentales y, en general, los países prestatarios, escogerían que gama de productos les es más conveniente, dejando de lado o “graduándose” de aquellos que les parecen menos apropiados a medida que evoluciona su situación. Estas decisiones estarían influenciadas no solo por consideraciones de precio y plazos, sino también por los costos de transacción involucrados en los diferentes productos (tipos de condiciones, naturaleza del diálogo entre el prestatario y el BMD).

5.3 Función de desarrollo: Creación de capacidad, fortalecimiento institucional y creación y transferencia de conocimiento.

Esta función involucra una combinación de asistencia técnica, asesoría para el diseño y ejecución de políticas, programas de entrenamiento y capacitación, apoyo a la creación y fortalecimiento de instituciones, uso del poder de convocatoria de los BMDs para promover el diálogo y el consenso, y la difusión de las mejores prácticas, diseminación de información y provisión de conocimiento. Por lo general estas actividades están asociadas a operaciones de préstamo, en algunos casos están respaldadas por donaciones y pocas veces se realizan en base a esquemas de recuperación de costos. La mayoría de inversiones y préstamos sectoriales contienen componentes de asistencia técnica, entrenamiento y capacitación, que han sido los instrumentos tradicionales para crear capacidad. Sin embargo, algunos BMDs —de manera notable el Banco Mundial y el BID— han desarrollado préstamos de pequeña escala, del orden de US\$ 5-10 millones, para estimular la innovación y el aprendizaje institucional. Estos préstamos son de rápida ejecución y se utilizan principalmente para financiar proyectos piloto y para construir capacidad institucional en sectores prioritarios. Se espera que las lecciones aprendidas mediante el uso de estos nuevos instrumentos permitan sentar las bases para operaciones de préstamo en mayor escala.

Durante los últimos años se ha prestado atención especial a los préstamos para reformar la gestión pública, particularmente en los sectores sociales, y para la creación de capacidades y desarrollo institucional. Otros temas importantes en creación de capacidad lo constituyen el

refuerzo de las capacidades del sector privado, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de sector público, y la creación de capacidades en los gobiernos locales para el análisis de políticas, el diseño de programas y la ejecución de proyectos. A pesar de que los BDMs han sido bastante activos en esta área, las operaciones de préstamo para estos fines han sido muy pequeñas, y han sido generalmente complementadas con donaciones de las agencias de cooperación y fundaciones privadas.

El énfasis reciente que ha adquirido la gobernabilidad como condición necesaria para el desarrollo, ha sido tomado por los BDMs como un estímulo para ayudar a los países miembros para promover una mejor y más efectiva participación y rendición pública de cuentas, así como para combatir la corrupción y fortalecer las instituciones y prácticas democráticas. Los BDMs se han involucrado en estas tareas a través de programas de entrenamiento, apoyo a la investigación, diseminación de información, organización de eventos para difundir y compartir información sobre las prácticas exitosas, a través de la convocatoria a diálogos con las organizaciones de la sociedad civil, y a través de pequeñas donaciones a las agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

A pesar del creciente reconocimiento de la importancia que la investigación científica y la innovación tecnológica tienen en el proceso de desarrollo, los BDMs podrían hacer mucho más para apoyar la creación y consolidación de las capacidades científicas y tecnológicas en los países de América Latina. El Banco Mundial y los bancos regionales han contribuido significativamente a la investigación agrícola mediante préstamos y donaciones canalizados principalmente a través del “Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional” (*Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR*). Sin embargo, a excepción del Banco Interamericano de Desarrollo, los préstamos de los BDMs para innovación tecnológica e investigación científica no han sido significativos en el total de sus operaciones. Se han propuesto varias iniciativas en el campo de tecnologías de la información con el fin de superar la “brecha de conocimiento” y la “brecha digital”, pero aparte del establecimiento de un fondo para donaciones en el Banco Mundial, que opera en base a donaciones de fundaciones, agencias bilaterales y empresas privadas, no han habido avances dignos de mención en este campo.

5.4 Función de bienes públicos: provisión y financiamiento de bienes públicos regionales

Desde algún tiempo y en una variedad de formas, los bancos multilaterales de desarrollo han estado involucrados en la provisión de bienes públicos. Estas instituciones proveen información sobre la situación económica internacional y sobre las condiciones económicas y sociales en los países en desarrollo, realizan y publican investigaciones económicas y sociales, utilizan su influencia para coordinar la asistencia para el desarrollo, y proveen donaciones para una variedad de fines.

Durante los años ochenta y noventa, cuando los BDMs se involucraron en temas ambientales, su participación en la provisión de bienes públicos adquirió una nueva dimensión y mayor importancia. La creación de la “Facilidad Ambiental Global” (*Global Environment Facility*, GEF) por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha expandido considerablemente sus operaciones en asuntos tales como la protección de la biodiversidad, la reducción de la deforestación, la mitigación del cambio climático, el manejo de recursos hídricos, y la lucha contra la desertificación.

Otras preocupaciones relacionadas con la provisión de bienes públicos se han añadido a la agenda de los bancos multilaterales durante el decenio de 1990. El mantenimiento de la paz y los esfuerzos de reconstrucción adquirieron importancia al terminar la Guerra Fría y al hacerse más visibles una serie de conflictos violentos de carácter regional y al interior de los países. En forma similar, la comunidad internacional empezó a prestar mayor atención a la necesidad de reducir el impacto de las epidemias —particularmente el desarrollo de tratamientos y vacunas contra el SIDA y la tuberculosis— y, en general, de evitar la difusión de “males públicos globales” tales como el lavado de dinero, la violación de los derechos humanos, el narcotráfico, el crimen internacional y la inestabilidad financiera. La magnitud e implicancias de estas nuevas demandas van a influir en la agenda y en las operaciones de los BDMs en los próximos años,

particularmente porque se les considera como las únicas instituciones internacionales que tienen acceso a recursos financieros, conocimientos técnicos y capacidad de gestión.¹¹

La provisión de bienes públicos regionales esta adquiriendo también mayor importancia en América Latina durante los últimos años. Los esfuerzos para mantener los bosques tropicales han sido liderados por países como Costa Rica y Brasil, y han contado con la ayuda del GEF, y la activa participación de gobiernos nacionales, estatales y municipales, así como de empresas privadas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, las preocupaciones acerca del diseño de una nueva arquitectura financiera global que asegure la estabilidad financiera considerada como un bien público han calado hondo en una región que ha sufrido el impacto de varias crisis financieras. La subregión andina ha puesto énfasis en la necesidad de esfuerzos comunes para luchar contra el narcotráfico, que vayan más allá de la interdicción y la destrucción de cultivos y que comprendan medidas para neutralizar las redes de comercialización, financiamiento, lavado de dinero y corrupción asociadas al tráfico de drogas.

La provisión de bienes públicos en el ámbito internacional involucra a una multiplicidad de actores en todos los niveles, pero la participación de los bancos multilaterales está vinculada principalmente al tema del financiamiento. La pregunta central se refiere al papel que deben jugar los bancos multilaterales en la provisión de bienes públicos regionales, sobre todo en relación a lo que deben hacer organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y lo que corresponde a las agencias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas en el ámbito nacional y local. Como se percibe que los BMDs cuentan con recursos financieros provenientes de sus ingresos netos y de fondos fiduciarios establecidos por países donantes, se tiende a pensar que estas instituciones serían las más adecuadas para financiar mediante donaciones el componente de actividades regionales para apoyar la provisión de un bien público, y financiar mediante préstamos los componentes nacionales y locales. Si bien esto puede ser cierto, el problema reside en que de no proveerse recursos adicionales por parte de los países donantes, el financiamiento asignado a los

¹¹ Sobre este tema véase: Francisco Sagasti, Keith Bezanson *et al*, *Providing and Financing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, informe preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2001.

bienes públicos regionales podrían disminuir los recursos destinados a otros fines. De esta manera, la función de proveer bienes públicos regionales podría entrar en conflicto con las otras dos funciones de los BMD: la función financiera (movilización de recursos) y la función de desarrollo (creación de capacidad, desarrollo institucional, transmisión de conocimiento).

5.5 Las cambiantes relaciones entre los BDMs y los grupos de interés involucrados en ellos

Debido a su especial estructura financiera y a la variedad de funciones que cumplen los BDMs son un punto natural de convergencia de las demandas de una gran diversidad de actores sociales. La Tabla 7 muestra una lista de los principales grupos de interés vinculados a las operaciones de los BDMs, agrupados en siete categorías. Estos grupos tienen diferentes objetivos y grados de influencia sobre los BDMs, y mientras más reducido sea el ámbito de acción del banco multilateral menor es el número de grupos con los que debe tratar. De esta forma, el Banco Mundial debe procesar, articular y responder a la demanda de todos los grupos señalados en la Tabla 7, mientras que un banco subregional tiene que hacerlo sólo con un número limitado. En todo caso, los BDMs enfrentan actualmente el desafío de armonizar una multiplicidad de intereses divergentes y muchas veces en conflicto.

Los BDMs pertenecen a los estados que son sus accionistas y deben rendir cuentas, en primera instancia, a los representantes de estos estados. La Tabla 8 muestra los principales accionistas de los bancos multilaterales que operan en América Latina, en donde se puede apreciar el peso mayor que tienen los países de la región en los bancos subregionales. Sin embargo, las percepciones y puntos de vista de estos representantes están influenciadas, no sólo por los objetivos de las agencias gubernamentales a que pertenece, sino también por organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, grupos religiosos y movimientos políticos. Esto es el caso especialmente en los países de altos ingresos que no son prestatarios de los bancos multilaterales.

TABLA 7
Una lista de los grupos interesados en las operaciones de los MDBs

<p>1. Accionistas</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Países no prestatarios <ul style="list-style-type: none"> i) Principales accionistas ii) Accionistas menores b) Países prestamistas <ul style="list-style-type: none"> i) Países menos desarrollados ii) Otros países de bajos ingresos iii) Países de ingreso medio – bajo iv) Países de ingreso medio – alto v) Países emergentes vi) Países con economías en transición
<p>2. Otras agencias de asistencia para el desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bancos multilaterales de desarrollo b) Agencias bilaterales de cooperación c) Organizaciones de las Naciones Unidas d) Organizaciones regionales e) Fundaciones privadas
<p>3. Mercados financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inversionistas en instrumentos financieros de los BDMs b) Bancos de inversión que trabajan con los BDMs c) Agencias calificadores de riesgo
<p>4. Firmas privadas y corporaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bancos comerciales que tratan con países en desarrollo b) Fondos de inversión en países en desarrollo c) Proveedores de bienes y servicios para proyectos financiados por los BDMs d) Inversionistas extranjeros directos
<p>5. Instituciones académicas y de formulación de políticas públicas (investigación, educación, diseño de políticas, información)</p>
<p>6. Organizaciones no gubernamentales y de apoyo</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ONGs internacionales b) ONGs locales
<p>7. Personal de los BDMs (diferenciados por situación de empleo, afiliación profesional y categoría)</p>

Fuente: Bezanson y Sagasti, *op cit*

TABLA 8
Poder de votación de los principales accionistas de los BDMs en América Latina
(en porcentaje del total de acciones)

<i>País</i>	BIRF	BID	CAF⁽¹⁾⁽²⁾	BCIE⁽³⁾	BDAN	FONPLATA⁽⁴⁾	BDC
Argentina	1.14	10.75		2.88		33.33	
Bahamas	0.08	0.21					5.27

Barbados	0.07	0.13					3.40
Bolivia	0.11	0.86	7.71			11.11	
Brasil	2.12	10.75	1.45			33.33	
Colombia	0.40	2.95	26.98	2.88			
Costa Rica	0.03	0.43		10.20			
Ecuador	0.19	0.58	7.71				
El Salvador	0.02	0.43		10.20			
Guatemala	0.14	0.58		10.20			
Guyana	0.08	0.16					3.88
Jamaica	0.16	0.57	0.04				17.45
Honduras	0.06	0.43		10.20			
México	1.20	6.92	1.29	6.14	50.00		2.93
Nicaragua	0.06	0.43		10.20			
Paraguay	0.08	0.43	0.27			11.11	
Perú	0.35	1.44	26.98				
Trinidad y Tobago	0.17	0.43	0.06				17.45
Uruguay	0.18	1.15				11.11	
Venezuela	1.30	5.76	26.98				2.93
Otros países de AL	1.06	4.63	0.44				6.71
Total países AL	9.00	50.02	99.91	62.90	50.00	100.00	60.02
Alemania	4.51	1.89					5.47
Canadá	2.85	4.00					9.05
Republic of China (Taiwán)				7.50			5.47
Estados Unidos	16.87	30.03			50.00		
España	1.78	1.89					
Francia	4.42	1.89					5.47
Italia	2.85	1.89					5.47
Japón	8.08	5.01					
Suiza	1.89	0.47					
Reino Unido	4.42	0.96					9.05
Otros países fuera de AL	40.48	1.95					
Total países fuera de la region	91.00	49.98		37.10	50.00		39.98

Notas: (1) Calculado sobre la base del monto total de las acciones. (2) Un grupo de bancos comerciales posee el 0.9% del monto de acciones restante (3) No se considera el capital por suscribir para el cálculo de los porcentajes. (4) El poder de voto es similar para todos los países a pesar del diferente número de acciones.

Durante sus primeros decenios de existencia los bancos multilaterales de desarrollo han recibido apoyo de tres grandes categorías de grupos de interés o constituyentes. Una primera

categoría estuvo motivada por consideraciones geopolíticas y por asuntos de seguridad nacional de los principales accionistas (Estados Unidos en particular). Su preocupación central era la contención del comunismo durante la Guerra Fría, bajo el supuesto de que la ayuda internacional y el desarrollo actuaba como antídoto contra el comunismo. Una segunda categoría, estuvo constituida por empresas privadas directamente involucradas en la provisión de bienes y servicios para los proyectos de desarrollo financiados por los BMDs. Una tercera categoría comprendía el amplio espectro de organizaciones y personas preocupadas por mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo, incluyendo a las instituciones académicas, entidades religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos de trabajadores y una gran diversidad de organizaciones no gubernamentales. Estas tres categorías han cambiado de situación en forma radical durante los últimos años, y al iniciarse el Siglo 21 los BMDs enfrentan demandas muy variadas, pero sin poder contar con el apoyo que recibieron de ellas durante tres primeros decenios de vida.

El fin de la Guerra Fría hizo desaparecer las motivaciones asociadas a consideraciones geopolíticas vinculadas al conflicto Este-Oeste y por lo tanto al primer grupo de interés o constituyentes de los BMDs. Si bien el deseo de influir sobre las operaciones de los bancos multilaterales debido a razones estratégicas y políticas no ha disminuido en modo alguno, el confuso panorama de relaciones internacionales del último decenio no permite ejercer presiones de manera tan clara y tajante como lo hacía la Guerra Fría. La transición que experimentaron el Banco Mundial y los bancos regionales (aunque en menor medida) hacia préstamos de ajuste y apoyo a la balanza de pagos, hacia la privatización de muchas empresas públicas y hacia el uso generalizado de licitaciones en las obras públicas, disminuyó el grado de interés que tenían muchas empresas del sector privado de los países desarrollados en apoyar a los BMDs. Aparte de las agencias gubernamentales involucradas en las operaciones de los MDBs, esta situación los deja sólo con el apoyo del tercer grupo constituido por quienes tienen un interés profesional o personal en el desarrollo. Más aún esta última categoría incluye a una serie de organizaciones no gubernamentales ambientalistas y contrarias a la globalización, que en vez de apoyar han criticado fuertemente a los bancos multilaterales, y en especial al Banco Mundial.

Un proceso similar ha tenido lugar en el ámbito regional, en donde el BID y los bancos subregionales han tenido que dar respuestas a una serie de demandas adicionales, vinculadas principalmente a la provisión de bienes públicos regionales. Esto ha hecho intervenir a nuevos grupos de interés en las operaciones de los bancos multilaterales. La respuesta a los desastres naturales involucra a las fuerzas armadas en muchos países latinoamericano, las actividades de reconstrucción luego de desastres naturales (huracanes, inundaciones, terremotos) ha puesto en contacto a estas organizaciones con un gran número de organizaciones de base, grupos indígenas y militares, y las consideraciones ambientales han hecho necesario tomar en cuenta los puntos de vista de científicos, académicos, activistas y organizaciones de base. Por su parte, las iniciativas para mejorar la gobernabilidad en la región, sobre todo por parte del BID, han hecho surgir a nuevos interlocutores vinculados a la protección de los derechos humanos, la reivindicación de los derechos de los indígenas, las organizaciones defensoras de la libertad de prensa, y a los partidos y movimientos políticos, entre otros.

Estos desafíos han llevado al Banco Mundial y al BID a establecer canales de comunicación y consulta más o menos abiertos y estables con todos estos nuevos interlocutores, intentando dar respuesta a sus preocupaciones y exigencias. Estos intentos ha sido exitosos en muchas instancias, en otros casos recién se están iniciando, y en algunos casos no hay logrado constituir canales efectivos de comunicación. Para algunos funcionarios de los BMDs, estos procesos de consulta se ven como algo innecesario, engorroso y sin objetivos claros, que suplanta lo que debe ser un diálogo franco y en profundidad con los representantes de gobiernos legítimamente elegidos. Para algunos activistas ambientales y sociales, dialogar con los BMDs significa pactar con el “enemigo” y cada supuesta concesión otorgada por estas instituciones es motivación para escalar sus demandas.

Los bancos multilaterales y la diversidad de grupos de interés vinculados a ellos están aún muy lejos de encontrar procesos que permitan procesar, articular y responder a esta variedad de demandas con eficiencia y legitimidad. Los primeros años del Siglo 21 serán testigos de muchos esfuerzos para lograr el difícil equilibrio que permita consolidar el apoyo a los BMDs en la región.

5.6 La división entre los bancos multilaterales de desarrollo

Antes de examinar la división del trabajo al interior del sistema de los bancos multilaterales, es preciso hacer referencia a la división del trabajo entre los BMDs y otras organizaciones en el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo (agencias bilaterales de cooperación, organismos internacionales, Naciones Unidas, mercado de capitales, empresas privadas.) En un nuevo contexto económico internacional caracterizado por la explosión de flujos financieros del sector privado, el estancamiento de la ayuda oficial para el desarrollo, y la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento, la división del trabajo entre dichas instituciones y la coordinación de sus actividades adquiere una renovada importancia.

Un primer asunto se refiere a la división de labor entre los BDMs y las fuentes privadas de capital. La sabiduría convencional sostiene que “los BDMs no tienen porque prestarle a los países para sectores en los cuales se dispone de financiamiento privado está disponible en condiciones apropiadas”¹². Cabe preguntarse qué se entiende por “condiciones apropiadas” y por qué los países escogerían a los BDMs como fuente de financiamiento si es que las fuentes privadas prestan en condiciones apropiadas. Más aún, los costos de transacción relativamente altos (largas negociaciones, retrasos en los desembolsos, condicionalidad excesiva) podrían contrarrestar cualquier ventaja que pudieran tener los BDMs en términos de tasas de interés, y por lo tanto inducir a los países a prestarse de fuentes privadas. Sin embargo, la continua demanda por préstamos de los BDM indica que, salvo algunos pocos países emergentes y para sectores específicos, la gran mayoría de los países en desarrollo no tiene acceso al financiamiento privado en condiciones apropiadas. Adicionalmente, aún en sectores que podrían atraer financiamiento privado —por ejemplo, infraestructura y telecomunicaciones— las condiciones que plantean los inversionistas (exenciones tributarias, incentivos fiscales, garantías de rentabilidad) y las diferencias entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada de los proyectos pueden hacer conveniente y necesario el financiamiento de fuentes públicas, incluyendo la participación de los bancos multilaterales a través de préstamos o garantías. Por otra, los BDMs puede pueden ayudar a crear un clima favorable para la inversión y dar confianza

¹² La frase pertenece a Lawrence Summers. Véase: “A new framework for multilateral development policy”, exposición en el “Council on Foreign Relation, New York, NY, 20 de marzo, 1999.

a los inversionistas privados que buscan la opinión de los BMDs para informarse sobre la viabilidad y calidad de los proyectos. Todo esto sugiere que, aún en el caso de que un país tenga acceso a las fuentes privadas, el financiamiento de los bancos multilaterales puede jugar un papel importante.

Un segundo asunto es la división de trabajo entre los MDBs por un lado y otros organismos internacionales y agencias bilaterales de cooperación por el otro, especialmente en lo que se refiere a la movilización de recursos para préstamos blandos y donaciones. La falta de coordinación impone un alto costo a los países más pobres que intervienen en este tipo de operaciones, ya que por lo general no cuentan con la capacidad administrativa suficiente para interactuar con cada uno de ellos por separado. La yuxtaposición de funciones entre agencias y programas, la multiplicación de demandas y requerimientos de información a un sector público débil, y las diferentes prioridades de las agencias de cooperación generan confusión y requieren esfuerzos de coordinación que permitan una mejor división y del trabajo y la complementación de esfuerzos entre las agencias bilaterales, organismos internacionales y bancos multilaterales de desarrollo.

Un tercer aspecto se refiere a la división del trabajo entre los BMDs. América Latina, en donde operan seis bancos multilaterales, es una región particularmente interesante para examinar este asunto. Como primera aproximación, sería posible establecer una división en términos de países, sectores y tamaño de los proyectos, así como por tipo de productos financieros que se ofrecen a los países. Por ejemplo y a modo de ilustración, la ventaja del Banco Mundial reside en que puede financiar proyectos de gran magnitud, movilizar una considerable cantidad de recursos de desembolso rápido en situaciones de crisis, y ofrecer conocimientos en base a experiencias en otras regiones del mundo. Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo ha estado a lo largo de toda su existencia en estrecho contacto con los países de la región y ha acumulado un profundo conocimiento acerca de su realidad social, institucional y política, lo que le confiere una ventaja en las operaciones destinadas a los sectores sociales, los programas de reformas institucionales (reforma del Estado y de la administración pública) y en temas de gobernabilidad. Continuando con el ejemplo ilustrativo, los bancos subregionales están muy compenetrados con la situación de sus respectivos países, operan en escala más reducida y

pueden correr, hasta cierto punto, mayores riesgos para apoyar proyectos innovativos. Además, tienen una ventaja comparativa (no necesariamente absoluta) en lo referente a proyectos de infraestructura física y de integración regional

La Tabla 9 presenta una descripción tentativa de la división del trabajo entre los BMDs que operan en los países andinos en la actualidad. Sería necesario profundizar este ejercicio y extenderlo a otros países y bancos subregionales, de tal manera de lograr una apreciación de conjunto acerca de la división del trabajo entre los BMDs en América Latina.

TABLA 9
División de l trabajo entre el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los bancos subregionales en los países andinos al iniciarse el Siglo 21

<i>Funciones</i>	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo	CAF (Banco subregional)
Movilización de recursos financieros	+	++	+++
Creación de capacidad, desarrollo institucional y difusión de conocimiento	++	+++	++
Provisión de bienes públicos regionales	++	++	+

Nota: + Juega un papel limitado
 ++ Juega un papel moderado
 +++ Juega un papel central

5.7 La triple función de los BMDs y el uso de los ingresos netos

Las decisiones acerca del manejo de los ingresos netos de los bancos multilaterales de desarrollo es donde se manifiestan —y en gran medida se resuelven— las múltiples demandas y presiones de los diversos grupos de constituyentes interesados en las operaciones de los bancos multilaterales. La asignación de los ingresos netos está vinculada a la triple función que desempeñan estas instituciones. En primer lugar, se tiene la necesidad de utilizar parte del ingreso neto para aumentar las reservas y mejorar la posición financiera de los MDBs, lo que se expresa en el ratio que mide la capacidad de afrontar riesgos. En segundo lugar, los MDBs han venido avanzando progresivamente hacia operaciones más complejas que involucran relaciones muy cercanas con los beneficiarios y con otros, lo que a su vez implica mayores gastos

administrativos y por lo tanto deja un menor margen de ingresos netos. En tercer lugar, los BMDs utilizan parte de sus ingresos netos para otorgar préstamos blandos a través de sus ventanillas concesionales y para financiar la provisión de bienes públicos internacionales mediante donaciones. En algunos casos los fondos para estas donaciones provienen de los gastos operativos de la institución, y por lo tanto se asignan antes de calcular el ingreso neto y no se ven reflejadas en éste. Por ejemplo, las donaciones que hace el BID para asistencia técnica siguen esta ruta y por lo tanto no se ven reflejadas en los usos del ingreso neto.

Las dos fuentes principales de ingreso para los MDBs son la cartera de préstamos y el manejo de los activos líquidos (algunos MDBs han generado ingresos adicionales en pequeña escala cobrando por los servicios complementarios que prestan a sus miembros y a otros clientes). Los ingresos provenientes de la cartera de préstamos pueden incrementarse de dos maneras: mediante el aumento del volumen de préstamos, lo que conlleva ciertos riesgos (composición de la cartera, sobreextensión de las operaciones), o mediante tasas de interés más altas y cargos adicionales a sus prestatarios, lo que podría hacer menos competitivos los préstamos de los MDBs y sesgarlos hacia países con menor capacidad de endeudamiento. Sin un manejo adecuada, cualquiera de estas dos opciones podría llevar al deterioro de la cartera de préstamos.

Los ingresos provenientes del manejo de los activos líquidos de los BDMs, que es el resultado de operaciones de inversión de corto plazo, pueden incrementarse destinando una mayor cantidad de recursos para estas operaciones y asumiendo mayores riesgos en los mercados de capitales. Sin embargo, esta fuente de ingresos es muy inestable y poco confiable debido a la volatilidad de los mercados financieros. Además, no puede contarse con estos ingresos en períodos de crisis financieras, que es cuando más se necesitarían.

Cada MDB ha adoptado un enfoque diferente para el manejo de sus ingresos netos. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene una larga tradición de asignar una buena parte de ellos a su ventanilla de préstamos blandos, a la cual le dedicó un promedio de US \$ 335 millones anuales durante el período 1990–2000 (Tabla 10). Entre 1997 y el 2000 se le dio prioridad al

fortalecimiento de su posición financiera, por lo que se destinó una creciente proporción del ingreso neto para este fin hasta llegar a US \$1,100 millones en el año 2000. Además, una proporción significativa de los ingresos netos se ha asignado para el fondo de reducción de deuda de los países pobres más endeudados (HIPC)

TABLA 10
Banco Mundial: usos del ingreso neto 1997-2000
 (US\$ millones)

<i>Destino de los ingresos netos</i>	1997	1998	1999	2000
Reserva general	500	750	700	1,114
Reserva para pensiones	112	182	225	166
Asociación para el Desarrollo Internacional (ventanilla concesional de IDA)	304	210	273	320
Fondo para los países pobres más endeudados (HIPC)	250	100	200	250
Fondo para Gaza y Palestina	-	-	60	-
Creación de capacidad en África	-	-	30	30
Otros usos	119	-	-	76
Ingreso neto total	1,285	1,243	1,518	1,991

Fuente: Banco Mundial, Reporte Anual. Años 1997 – 2000; Robert Carney John Ruthrauff, *IMF Accounts and World Bank Grants/Net Income*, Oxfam America Report, OXFAM, Washington DC, 2001.

La asignación de los ingresos netos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha seguido un comportamiento similar al del Banco Mundial. En 1999 el total del ingreso neto, US \$ 568 millones, fue asignado a la reserva general. El año siguiente el BID obtuvo US\$ 846 millones de ingresos netos, de los cuales destinó US \$ 27.2 millones al Fondo de Operaciones Especiales (FOE), la ventanilla concesional del BID, mientras que el resto (US \$ 819 millones) se transfirió a la reserva general. El BID participa en la iniciativa para reducir la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC) a través del FOE, y deberá asignar un total de aproximadamente US \$ 1,100 millones durante los próximos años para este fin. Este monto será financiado con recursos de la reserva general del FOE (aproximadamente US\$ 800 millones), con los ingresos netos del FOE provenientes de la aceleración de las contribuciones en efectivo correspondientes al Octavo Aumento, y con recursos obtenidos de la conversión de monedas locales del FOE.

La Corporación Andina de Fomento asigna gran parte de los ingresos netos a la reserva general, que tiene como finalidad fortalecer su capacidad financiera y protegerla de eventuales contingencias. Durante 1999 se decidió destinar US \$ 46 millones de los ingresos netos de US \$92 millones para este fin, mientras que las cifras correspondientes para el año 2000 fueron US \$ 33 millones y US \$ 105 millones. Además, el Artículo N° 42 del Convenio Constitutivo establece que se destinará como mínimo un 10% de la utilidad neta anual para fondo de reserva, hasta alcanzar un monto no inferior al 50% del capital suscrito, si bien la Asamblea de Accionistas puede asignar aportes adicionales a este monto. De acuerdo con este procedimiento, en las Asambleas de Accionistas celebradas en marzo de 2000 y 1999 se decidió efectuar aportes adicionales de US \$ 9.3 millones y US \$ 8.4 millones, respectivamente provenientes de los ingresos netos. La CAF asigna también parte de sus ingresos netos a un conjunto de fondos especiales, y en el 2000 se destinó US\$ 9 millones para el Fondo de Asistencia Técnica, US\$ 3 millones para el Fondo para el Desarrollo Humano (FONDESHU) y US\$ 1 millón para el Fondo del Programa Latinoamericano del Carbono.

De acuerdo a sus estatutos y con el objetivo de reforzar su posición financiera, el Banco Centroamericano de Integración Económica asigna el 100% de sus ingresos netos a la reserva general. En contraste, en el 2000 el Banco Caribeño de Desarrollo destinó US \$ 13 millones de los US \$ 15 millones de sus ingresos netos para su Fondo Especial de Desarrollo que apoya a los países más pobres de esta subregión.

6. Comentarios finales

- Una perspectiva de futuro. El papel de la banca multilateral en el desarrollo de América Latina en el próximo decenio.