

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES EN EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMÉRICA LATINA *

WEINE KARLSSON

Hoy en día prácticamente todos los países latinoamericanos enfrentan problemas económicos graves y que parecen agravarse cada vez más. Ello puede ser visto como el resultado de factores tanto externos como internos. Por un lado, las violentas alzas en los precios del petróleo durante los años 70 y la recesión en el mundo industrializado. Por otro lado, los efectos de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos de la región.¹

Es así como el crecimiento económico se ha desacelerado significativamente. Para el conjunto de América Latina, éste había sido de un 6% anual en 1960-67 y de un extraordinario 7,5% en 1968-74. Ya en 1975-80 la tasa de crecimiento anual cayó a más o menos un 5%, lo que sin embargo era todavía un nivel alto, especialmente para 1980, dado que éste fue un año de marcada recesión internacional. Pero en 1981 la recesión alcanzó también a América Latina, reduciéndose la tasa de crecimiento económico a prácticamente cero y en 1982 el crecimiento fue negativo.

Paralelamente, varios otros factores han desmejorado la economía de la región. Así, por ejemplo, el ritmo inflacionario se ha acelerado y el desempleo está en aumento, lo mismo que la deuda externa. Especialmente agudos son los problemas financieros. Durante los últimos diez años, el endeudamiento de América Latina ha crecido más rápidamente que el del conjunto de los países en desarrollo, llegando a unos 270.000 millones de dólares a fines de 1982, lo que representa más de tres veces

* Traducido del inglés por Enrique Amayo Zevallos y Kalki Glauser. El autor agradece a K. Glauser sus valiosos comentarios sobre el contenido.

¹ Ha habido una tendencia, en muchos gobiernos latinoamericanos, a echar toda la culpa de sus problemas económicos a incontrolables factores externos. Pero, evidentemente, parte de la explicación está también en las políticas económicas que han aplicado. Sobre los resultados de tales políticas en algunos países, véase, por ejemplo, los estudios mencionados en la nota 4 más adelante.

el valor de las exportaciones totales de la región durante ese año. Unas tres quintas partes de esta deuda es pública o con garantía estatal ².

Lo más probable es que los países latinoamericanos tengan que seguir recurriendo a capitales externos en medida importante durante los años que vienen, aunque tal vez no en el mismo grado que hasta ahora ³. Esto tanto por razones de tipo técnico —para asegurar el servicio de la deuda— como para poder sustentar un ritmo de desarrollo que permita, por una parte, la creación de empleo productivo para una fuerza de trabajo en rápido aumento y, por otra parte, dar satisfacción a necesidades ampliamente insatisfechas y a la aspiración de condiciones decentes de vida para todos los grupos de la población.

Demás está decir que América Latina desea obtener estos recursos financieros externos adicionales en las mejores condiciones posibles: términos más favorables y en mejor correspondencia con las necesidades del desarrollo. En este contexto, las instituciones financieras multilaterales —es decir, en lo fundamental, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial— podrían desempeñar un papel importante, dependiendo de que sean removidos algunos obstáculos tanto de carácter interno como externo. Dadas ciertas condiciones, tanto el BID como el Banco Mundial podrían desempeñar un papel decisivo en el aumento del financiamiento al desarrollo.

El objetivo de estas páginas es el entregar un breve esbozo de cómo ha evolucionado hasta aquí el papel de los bancos multilaterales y su manera de enfocar la ayuda al desarrollo, así como el señalar algunos de los cambios estructurales que serían necesarios en su organización institucional y estilo de trabajo, especialmente en el caso del BID.

1. Cambios en la estructura del financiamiento externo desde la década de 1960

La evolución de las principales fuentes de financiamiento externo de América Latina desde 1960 es presentada en el Cuadro N° 1. Como puede observarse, la estructura de los flujos de capitales externos cambió notablemente durante los años 70, aumentando por una parte la importancia de las fuentes privadas de préstamos con respecto a la de las públicas y, por otra parte, la del endeudamiento con respecto a la de la inversión directa.

La privatización de los flujos de capital ha tenido lugar a través del papel asumido por los bancos comerciales, que se han convertido en los principales acreedores, especialmente por obra del reciclaje de los excedentes de la OPEP después del *boom* petrolero de 1973-74. Durante la segunda mitad de la década del 70, entre un 60 y un 75% del total de capitales externos entrados a la región fue suministrado por bancos comerciales, pudiendo estimarse que unos dos tercios del total de la deuda pendiente de América Latina está constituida hoy por créditos bancarios, lo que es una forma cara de obtener financiamiento. Los bancos comerciales, en efecto, otor-

² CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1982*, Santiago, diciembre 1982.

³ La aceleración del crecimiento económico aumentará probablemente la necesidad de recurrir a capital foráneo, ya que los requerimientos financieros son normalmente muy sensibles a las tasas de crecimiento. Hasta qué punto y bajo qué condiciones políticas y económicas los mencionados objetivos de desarrollo podrían ser alcanzados sin el recurso a capitales y tecnologías extranjeros, es una discusión que queda fuera del alcance de este artículo.

Cuadro N° 1
Evolución de las principales fuentes de financiamiento externo de América Latina, 1960-1980
 (entrada neta de capitales en millones de dólares norteamericanos)¹

	Promedios anuales					
	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1978	1979	1980
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Fuentes públicas:	949	1 059	1 902	2 160	2 087	2 962
1. Multilaterales	308	416	1 010	1 352	1 820	2 209
2. Bilaterales	641	643	892	808	267	753
A. EE.UU.	581	622	514	279	187	n.d.
B. Otros ²	60	21	378	529	80	n.d.
Fuentes privadas³:	627	1 582	5 660	15 422	19 679	19 138
1. Préstamos bancarios ⁴	34	246	3 315	9 752	15 075	n.d.
2. Créditos de proveedores	123	365	174	1 318	-75	n.d.
3. Inversión directa	399	884	1 985	2 845	4 263	5 081
Total	1 576	2 641	7 562	17 582	21 766	22 100

¹ Excluye Cuba y algunos miniestados caribeños.

² Países de la OECD (excepto EE.UU.) y estados socialistas.

³ Incluye obligaciones y créditos por nacionalizaciones.

⁴ Incluye otras instituciones financieras además de bancos.

Fuentes: Col. 1-3: IDB, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1979 (tabla III-13).

Col. 4: Promedios anuales calculados a partir de la fuente indicada (IDB).

Col. 5: IDB, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1980-81 (tabla III-14).

Col. 6: Estimaciones de Ricardo Ffrench-Davis en IDB, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1982 (capítulo 7, tabla 1).

gan sus créditos en términos comparativamente rigurosos: altos intereses y cortos plazos de amortización ⁴.

Respecto a la inversión directa, si bien en términos absolutos ha crecido, en términos relativos su participación en el flujo total de capitales externos es ahora de sólo un 15-20%, es decir, mucho menor que en períodos anteriores. Hay que recordar

⁴ Sobre el financiamiento externo de América Latina durante los últimos años, puede consultarse Ricardo Ffrench-Davis, *External Debt and Balance of Payments of Latin America: Recent Trends and Outlook*, en «Economic and Social Progress in Latin America. External Sector 1982 Report», IDB, Washington, 1982. Gran parte de las cifras en el texto han sido tomadas de BID, *Financiamiento Externo de los Países de América Latina*, Washington, ediciones anuales 1979-1982. Sobre los resultados del financiamiento externo y de las políticas económicas «aperturistas» aplicadas en América Latina, véase, por ejemplo: Edmar M. Bacha, R. Dornbusch & A. Fishlow, *Apertura Financiera Exterior y sus Efectos sobre la Economía Nacional* (panel) en R. Ffrench-Davis (compilador), *Relaciones Financieras Externas y Desarrollo Nacional*, FCE México, 1982; Adolfo Caniftrot, *Teoría y Práctica del Liberalismo. Política Antiinflacionaria y Apertura Económica en la Argentina, 1976-1981*, en «Desarrollo Económico», Vol. 21, N° 82, julio-setiembre 1981; Roberto

que en los años 50 la inversión directa era una de las fuentes principales de financiamiento externo.⁵

Con anterioridad a 1960, la importancia limitada de los préstamos para el desarrollo provenientes de fuentes oficiales externas, en tanto complemento de la inversión directa, era considerada como uno de los principales obstáculos para un desarrollo económico más equilibrado. A partir de 1960, sin embargo, tanto los préstamos bilaterales como los multilaterales ganaron en importancia y aportaron en conjunto casi la mitad de los recursos externos recibidos por la región durante la década (ver Cuadro N° 1). Pero en los años 70, al crecer la importancia del financiamiento proveniente de bancos comerciales, disminuyó aquella de los préstamos públicos, tanto bilaterales como multilaterales. La participación de las agencias multilaterales —principalmente el BID y el Banco Mundial— en el financiamiento neto externo total bajó así desde un 15-20% a mediados de los años 60 a menos de la mitad de este porcentaje diez años después.

No obstante, lo recién dicho es válido sólo para la región como un todo. Para los países más pequeños y pobres, en cambio, la importancia de los bancos multilaterales, y sobre todo del BID, a lo largo de la década del 70 en los hechos creció. La explicación de esto es que los créditos de los bancos comerciales fueron canalizados preferentemente hacia los países más grandes, mientras que los países con menor ingreso nacional tuvieron poco acceso a esta fuente de financiamiento. Además, como el Banco Mundial continuó concentrando sus préstamos a América Latina en los países más grandes de la región, y ello en mayor proporción que el BID, este último se fue convirtiendo en una fuente de crédito cada vez más importante para los países menores. De hecho, para 17 de los 24 miembros prestatarios del BID, a saber los menos desarrollados y con mercados más pequeños, la parte correspondiente a éste en el financiamiento externo neto proveniente de todas las fuentes oficiales —bilaterales y multilaterales— más que se dobló, pasando de alrededor de un 15% a mediados de la década del 60 a casi un tercio a fines de los años 70.

Como puede verse en el Cuadro N° 2, también la ayuda externa de carácter concesional ha experimentado cambios considerables. En los años 60, más de la mitad de este tipo de ayuda provenía, en el caso de América Latina, de los Estados Unidos. El BID, por su parte, era entonces la segunda fuente en importancia, suministrando

Zahler, *Monetary and real repercussions of financial opening-up to the exterior. The case of Chile, 1975-78*, en «CEPAL Review» N° 10, abril 1980; Raúl Prebisch, *Monetarism, open-economy policies and the ideological crisis*, en «CEPAL Review» N° 17, agosto 1982; Alejandro Foxley, *Experimentos Neoliberales en América Latina*, Estudios CIEPLAN 7, Santiago, marzo 1982; Ricardo Ffrench-Davis, *El Experimento Monetarista en Chile: Una Síntesis*, CIEPLAN, Santiago, octubre 1982; Aldo Ferrer, *El Monetarismo en Argentina y Chile*, en «Comercio Exterior», México, Vol. 31, N°s 1 y 2, enero y febrero 1981; Aldo Ferrer, *La Deuda Externa: El Caso Argentino*, en «Comercio Exterior», Vol. 32, N° 12, diciembre 1982; Eduardo Carlos Schaposnit & Juan Carlos Vacchino, *Argentina: ¿fracaso de un ministro o de un sistema?*, en «Comercio Exterior», Vol. 33, N° 1, enero 1982; Julio Silva Colmenares, *Particularidades y Efectos del Neoliberalismo en Colombia*, en «Comercio Exterior», Vol. 32, N° 6, junio 1982; Stefan de Vylder, *Nyliberalismen i praktiken. Fallet Chile*, en «Zenit» N° 75, Lund, 1982; Sergio Bitar (comp.), *Chile, Liberalismo Económico y Dictadura Política*, IEP, Lima, 1980; Stephany Griffith-Jones, *The Evolution of External Finance. Economic Policy and Development in Chile, 1973-78*, Discussion Paper 160, abril 1981, IDS, Sussex; José Goñi, *La Vía Chilena al Endeudamiento Externo*, Research Paper N° 37, Instituto de Estudios Latinoamericanos (LAI), Estocolmo, febrero 1983.

⁵ Obra pionera acerca de la estructura de financiamiento externo a América Latina en periodos anteriores es: UN/ECLA, *External Financing in Latin America*, New York 1965. Véase también varios estudios de la DEA, por ej., *El Financiamiento Externo Oficial en la Estrategia de Desarrollo de América Latina. Implicaciones para los Setenta*, Washington, 1972.

Cuadro N° 2
Ayuda concesión a América Latina 1961-1979 (compromisos en millones de dólares norteamericanos).

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1961-81
Multilateral:																						
1. Banco Mundial (AIF)	28,0	31,0	11,4	11,6	18,5	7,5	2,0	9,1	14,6	11,0	33,6	11,2	46,1	37,3	48,5	39,5	25,0	55,6	68,0	46,0	19,8	575,3
2. BID ¹	156,5	243,6	80,5	130,2	244,0	276,4	272,6	191,5	349,5	387,0	321,2	318,7	400,9	442,9	625,4	709,4	578,7	685,3	681,5	793,7	541,0	8430,5
Bilateral (principales donantes)²:																						
3. EE.UU. (AID)	261,8	482,9	556,4	627,6	588,4	684,9	573,6	533,2	325,5	422,0	331,1	338,2	314,2	238,8	235,7	307,8	190,1	227,5	352,0	448,9	459,7	8500,3
4. Alemania Federal	48,0	41,2	49,9	71,7	62,9	40,3	67,0	30,3	99,4	69,0	71,6	96,7	129,2	206,2	184,4	164,0	251,3	195,2	417,6	333,6	366,0	2995,5
5. Gran Bretaña	1,7	5,3	20,3	13,0	13,8	14,8	22,8	27,0	36,4	23,4	15,1	32,7	73,1	21,4	29,0	27,3	21,4	101,3	22,2	35,1	17,5	574,8
6. Francia	7,6	14,2	49,0	32,8	31,6	11,2	19,7	51,3	25,1	47,8	42,7	56,9	18,2	54,5	44,2	35,6	3,1	103,2	3,8	149,3	194,5	996,3
7. Canadá	-	-	-	2,8	14,5	26,2	14,9	5,3	35,0	11,3	13,8	26,6	29,5	27,5	42,2	77,8	86,6	51,7	31,3	17,4	52,6	567,0
8. Japón	7,5	-	17,6	8,4	46,8	15,2	-	-	19,7	6,3	4,1	63,6	53,3	26,3	86,6	51,8	118,6	159,3	206,7	284,9	229,7	1403,4
Suma 4-8	64,8	60,7	136,8	128,7	169,6	107,7	124,4	113,9	215,6	157,8	147,3	276,5	303,3	335,9	386,4	356,5	481,0	610,7	681,6	820,3	860,3	6537,0
Total 1-8	511,1	818,2	785,1	898,1	1020,5	1076,5	972,6	847,7	905,2	977,8	833,2	944,6	1064,5	1054,9	1296,0	1413,2	1274,8	1579,1	1783,1	2108,9	1880,8	24043,1

¹ Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y Fondo Fideicomisario del Progreso Social.

² Las series 1961-66, 1967-78 y 1979-81 presentan ligeras diferencias entre sí en lo que respecta a la metodología estadística usada.

Fuente: Para 1961-78, LAI, *op. cit.*; y para 1978-81, OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, París, 1982.

aproximadamente una cuarta parte del total, esto es, más que toda la ayuda bilateral al desarrollo proporcionada por los demás países de la OECD, fuera de los Estados Unidos. En cuanto a los préstamos concesionales del Banco Mundial (los créditos de la AIF), constituían sólo una pequeña proporción.

Durante la década del 70, el papel del Banco Mundial siguió siendo en este respecto muy reducido, pero en lo demás la situación cambió en forma dramática. Así, el volumen de la ayuda bilateral al desarrollo proveniente de los Estados Unidos decreció permanentemente, y no sólo en términos relativos sino también en términos absolutos, llegando en 1977 a su nivel más bajo. Al mismo tiempo, la ayuda bilateral de los otros países de la OECD creció rápidamente, sobrepasando a partir de 1974 la proveniente de los Estados Unidos. De acuerdo a estadísticas de la OECD, en los últimos años, Alemania Occidental (desde 1974) y también Japón (desde 1977) han dado casi tanta ayuda concesional a América Latina como los Estados Unidos. El cambio es realmente muy notable, ya que durante los años 60 la ayuda de Alemania Occidental y Japón tomados en conjunto no era sino una décima parte de la norteamericana. Simultáneamente, el BID —que en el período 1972-76 más que dobló su volumen de préstamos blandos— reemplazó a los Estados Unidos en el papel de principal proveedor de ayuda concesional al desarrollo, proporcionando desde la segunda mitad de la década del 70 entre un tercio y la mitad del volumen total de este tipo de ayuda a la región ⁶.

Por otra parte, el papel de los bancos multilaterales no debe ser visto sólo en los términos cuantitativos hasta aquí señalados. Además de proveer financiamiento para el desarrollo, estos bancos desempeñan un papel muy destacado en la entrega de asistencia técnica, como promotores institucionales y como asesores en el diseño de las políticas. En materia de financiamiento de proyectos específicos, ha habido así también cambios importantes en el tipo de proyectos que los bancos multilaterales han apoyado y en la orientación que han querido dar a sus préstamos desde el punto de vista de cuáles habrían de ser los beneficiarios. En lo que sigue se presenta un breve recuento de la evolución de las políticas crediticias del BID y, más resumidamente, del Banco Mundial en lo que respecta a América Latina.

2. Evolución de la política crediticia del BID ⁷

Al igual que el Banco Mundial, el BID utiliza el capital subscrito por sus países miembros como garantía para la obtención de recursos en el mercado internacional de capitales, haciendo con esos fondos préstamos en términos cuasi comerciales para proyectos de desarrollo económico y social en casi todos los países de América Latina. Por otra parte, los recursos del BID para préstamos concesionales —o sea, el Fondo para Operaciones Especiales (FOE)— dependen, en lo fundamental, de las contribuciones de los países miembros más ricos; el FOE es utilizado para financiar préstamos blandos principalmente a los países menos desarrollados de la región.

⁶ Esta proporción tiende hoy a disminuir, ya que el volumen de préstamos blandos del BID está en decrecimiento por falta de los recursos necesarios. Véase más adelante.

⁷ Esta sección se basa en un estudio del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo (LAI): *Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB). Om långivningens inriktning och omfattning*. (El BID. Acerca de la orientación y volumen de sus préstamos), 1981. Muchos de los datos presentados en este artículo han sido tomados de este estudio que —salvo su introducción— fue incluido en el informe final de la Comisión Investigadora Acerca del BID instituida por el Parlamento sueco *Sverige och IDB* (Suecia y el BID), SOU 1982:1, Estocolmo 1982, págs. 26-77 y 307-328.

En el caso del BID, éste expresó desde el comienzo un profundo compromiso con un desarrollo social más balanceado. Trató de diferenciarse del Banco Mundial, cuestionando el enfoque tradicional de priorizar la infraestructura económica. Siguiendo este planteamiento, al introducir tanto los préstamos al sector social como los préstamos ámplios a la agricultura, el BID jugó un papel pionero en el campo de la ayuda al desarrollo ⁸.

A través de la historia del BID, esta preocupación por un «desarrollo social más balanceado» ha permanecido como un importante artículo de fe; pero, al mismo tiempo, tal concepto nunca ha sido definido con precisión, estando por ello sujeto a variaciones de énfasis o interpretación, lo cual ha conducido a fluctuaciones muy importantes en la política del BID.

En el intento de implementar su objetivo socioeconómico de desarrollo balanceado, el Banco ha pasado a través de varias etapas, cambiando las prioridades dadas tanto a los diversos sectores de actividad como a distintos tipos de países. Con claridad pueden distinguirse 3 etapas. Inicialmente, durante la década del 60, el BID puso énfasis en proyectos sociales. En la década siguiente se produjo un cierto desplazamiento hacia proyectos de infraestructura —especialmente energéticos— acompañado de una preocupación especial por los países miembros menos desarrollados. A partir de 1979, el Banco ha prestado atención especial a los estratos poblacionales de menores ingresos, lo que se ve en la prioridad dada tanto a los proyectos que proporcionan servicios básicos como a los que crean empleo.

La evolución del volumen de préstamos del BID y del Banco Mundial, así como de su distribución sectorial, entre 1961 y 1982, puede verse en los Cuadros N° 3 y 4.

Cuadro N° 3
Evolución del volumen de créditos concedidos a América Latina por el BID y el Banco mundial entre 1961 y 1982
(millones de dólares norteamericanos de cada año)

	1961	1965	1970	1975	1980	1981	1982
Banco Mundial*	266	375	631	1215	2648	3153	2988
De lo cual concesional	10,6%	4,9%	1,7%	4,0%	3,1%	1,1%	0,8%
BID	294	374	644	1375	2309	2493	2744
De lo cual concesional	53,2%	65,2%	60,1%	45,5%	35,7%	22,8%	28,6%

* Con anterioridad a 1961 el volumen de préstamos del Banco Mundial a países latinoamericanos fue normalmente inferior a 100 millones de dólares anuales.

Fuentes: Cuadro N° 2, informes anuales del BID y del Banco Mundial, y OEA, *El Desarrollo de la Alianza Para el Progreso*, 1973.

⁸ Sobre la prehistoria y primeros años del BID, véase Julio Briode, *Banco Interamericano de Desarrollo. Sus Antecedentes y Creación*, Washington 1961; y Sidney Dell, *The Inter-American Development Bank*, 1974.

Cuadro N° 4
Préstamos a América Latina del BID y del Banco Mundial según sectores
(porcentajes)

	1961-1966			1967-1972			1973-1976			1977-1979			1980-1982		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
BID	36	22	42	16	24	61	15	24	61	15	22	63	17	23	60
Banco Mundial	2	9	89	7	12	81	13	28	59	14	23	63	17	23	61

I : Sector social (educación, salud, desarrollo urbano, agua y alcantarillado).

II : Sector agrícola (desarrollo agrario y rural).

III: Industria, minería, turismo, energía, transporte, comunicaciones y otros.

Fuente: Informes anuales del BID y del Banco Mundial.

La primera década del BID: los años 60 ⁹

Estimulado por el apoyo del Fondo Fideicomisario del Progreso Social de la Alianza para el Progreso, el BID comenzó sus operaciones poniendo gran énfasis tanto en el sector social (especialmente vivienda, educación, agua potable y alcantarillado) como en proyectos agrícolas relacionados con la reforma agraria. Es así como el monto de los créditos al sector social sobrepasó el 47% del total prestado por el Banco en 1961, porcentaje que en 1962 llegó al 58%. Simultáneamente, en los mismos años, los préstamos para infraestructura económica no pasaban de alrededor del 7%.

Los esfuerzos por crear una nueva forma de acceso al financiamiento multilateral estuvieron marcados por una experimentación considerable y por un éxito ambiguo. Dado el carácter innovador de estos esfuerzos, sus resultados merecen atención. En el sector de agua y alcantarillado, el BID desarrolló numerosos proyectos exitosos, ocupando este sector, en las décadas del 60 y 70, un lugar importante en los préstamos del BID. El éxito fue más desigual en los proyectos dirigidos a la colonización de tierras. Sin embargo, tales proyectos marcaron el inicio de una preocupación por la agricultura, que desde entonces ha permanecido como una de las principales áreas de préstamos ¹⁰.

Donde el Banco obtuvo menor éxito fue en lo referente a vivienda para grupos de bajos ingresos. Inicialmente se esperaba que los préstamos del BID servirían como capital inicial para la creación de instituciones de ahorro y préstamos administradas por beneficiarios de bajos ingresos. Sin embargo, debido a una serie de factores, el esperado efecto multiplicador en realidad no se produjo. Los niveles de ingreso de los que inicialmente se pensaba serían beneficiarios no eran lo suficientemente altos como para sostener la amortización de los créditos requeridos y en la práctica mu-

⁹ Por diversas razones, el gobierno y congreso norteamericano favorecieron a mediados de los años 60 un papel mucho más destacado del BID en el financiamiento al desarrollo agrícola. Cfr. por ejemplo, el informe del Congreso, *Inter American Development Bank's Role in Agricultural Development. Hearing before the Subcommittee on International Finance*, House of Representatives, 89th Congress, 2nd Session, Washington, August 29, 1966.

¹⁰ La evaluación que hace esta sección se basa principalmente en Sidney Dell, *op. cit.* y *Una década de lucha por América Latina. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo*, con contribuciones de Raul Prebisch y otros, IDB, Washington 1970; así como en Steven Arnold, *The Inter-American Development Bank*, en Jean Claude García-Zamor & Stewart E. Sutin, «Financing Development in Latin American», New York, 1980.

chos de los programas habitacionales del BID tuvieron que incluir nuevos grupos, con ingresos más altos.

No obstante, la experiencia con el sector de la vivienda parece haber tenido profundos efectos en los esfuerzos del BID por jugar un papel de pionero en el campo de los proyectos sociales en general. A través de esta experiencia, el BID logró en efecto obtener una clara conciencia de cuán limitados eran sus propios recursos para satisfacer las aparentemente ilimitadas necesidades del desarrollo social latinoamericano.

Las experiencias con los préstamos al sector social y el agotamiento a finales de 1965 de los recursos del Fondo Fideicomisario del Progreso Social —que sólo parcialmente fue compensado por las mayores contribuciones al Fondo para Operaciones Especiales— resultaron finalmente en una nueva estructura de préstamo sectorial. Los préstamos al sector social cayeron de un 36% del total en 1966 a un 19% en 1967 y a más o menos un 11% en 1971. En compensación se expandieron rápidamente los préstamos para infraestructura económica (energía eléctrica, transporte y comunicaciones), llegando a constituir más del 40% del volumen total de préstamos en el período 1967-1972.

La asignación sectorial fue la principal preocupación durante la década: no se hizo ninguna consideración especial según el tipo de países. En términos de financiamiento *per capita*, la distribución de los préstamos entre los países fue bastante equitativa, con un ligero predominio de ciertos países de ingresos medios, como Chile y Perú ¹¹.

La década de 1970

En 1971 el BID se dio un nuevo presidente —el economista mexicano Antonio Ortíz Mena— iniciándose con ello un nuevo intento de conceptualizar la misión del Banco. Junto con declarar un compromiso mayor con los préstamos al sector social, se señalaron dos nuevos objetivos: aumentar sustancialmente el volumen total de préstamos del Banco —buscando recursos adicionales tanto en los países miembros como en los mercados internacionales de capitales— y dar prioridad no sólo a los países menos desarrollados sino también a aquellos con un mercado de tamaño limitado.

Respecto al primer objetivo, el BID logró un importante éxito con la incorporación de nuevos miembros aportadores de capital no pertenecientes a la región: trece países europeos, entre ellos Yugoslavia, más Japón e Israel se adherieron al Banco en 1976-77. Sin embargo, dada la limitada influencia en votos que estos nuevos países miembros tienen en el Banco, es dudoso que su ingreso haya tenido algún impacto significativo en las políticas crediticias del BID, por ejemplo, en el sentido de aumentar los préstamos en favor de las naciones o sectores sociales más pobres. Lo que en cambio parece seguro es que la entrada de los nuevos miembros ha conducido a una diversificación —y deslatinoamericanización— del suministro de bienes y servicios a los proyectos que el BID financia. Así, la participación de miembros no latinoamericanos en los suministros adquiridos con divisas fuertes ha crecido rápidamente, desde un 40% en 1973-74 hasta 56-57% en 1981-82, debiéndose este aumento principalmente a los países miembros de fuera del hemisferio ¹². Además, el BID

¹¹ Ver LAI, *op.cit.*

¹² IDB, *Annual Report 1982*, pág. 8. Así pues, al menos en lo que se refiere a promover el comercio entre América Latina y los países de la OECD, el Banco ha tenido éxito. También hay que observar que, simultáneamente, la ayuda bilateral latinoamericana de países europeos y Japón creció en manera muy marcada.

pudo obtener del mercado internacional de capitales un volumen de préstamos bastante mayor que en el pasado ¹³, aunque hay que subrayar que —al igual que el Banco Mundial— no consiguió acceder en forma directa ni importante a los enormes excedentes acumulados por los países de la OPEP después del *boom* petrolero de 1973-74 ¹⁴. Indirectamente, América Latina llegó a apoyarse principalmente en estos recursos, pero a través de otros intermediarios externos: la banca comercial.

En lo que se refiere al segundo de los objetivos arriba mencionados pudo lograrse muy pronto resultados positivos. De gran importancia es que se dio trato preferencial, en cuanto a los préstamos altamente concesionales del FOE, a los países menos desarrollados y a aquellos de mercado interno pequeño. Sin embargo, los recursos del FOE aumentaron sólo en forma moderada en la última mitad de la década del 70. El volumen de préstamos con cargo al FOE se estancó por entonces en un nivel de US\$ 700-800 millones, con lo cual su participación en el total de préstamos del BID se hizo decreciente. En el período 1976-1979 cerca del 70% de los préstamos en moneda dura del FOE fueron a los 10 países menos desarrollados, dirigiéndose la mayoría del 30% restante hacia países de ingresos medios y de población pequeña ¹⁵.

El 50 por ciento para los pobres (1979 en adelante)

A fines de la década del 70 el compromiso del BID con los objetivos sociales recibió un énfasis mayor. Al terminar 1978, en relación con la quinta reposición de su capital, la Junta Directiva del BID aprobó nuevas líneas generales de política crediticia. La más notable es la ambiciosa meta de orientar alrededor del 50% de los préstamos del período 1979-82 directamente hacia los grupos de bajos ingresos.

La administración del Banco —tomada un poco por sorpresa por esta decisión— tenía en este campo una experiencia metodológica previa limitada, y por ello, el cálculo e implementación del nuevo programa tomó considerable tiempo. Es interesante notar que la proposición —que tuvo su origen en el Ministerio de Hacienda norteamericano y fue llevada adelante por el representante de los EE.UU. en la dirección del Banco— encontró fuerte resistencia de parte de algunos gobiernos lati-

¹³ El mayor acceso del BID —que siempre ha tenido una clasificación crediticia muy buena («triple A») — al mercado privado internacional de capitales se dio en el contexto de un fuerte aumento de la liquidez internacional y de sus consecuencias al nivel de la expansión del mercado financiero privado.

¹⁴ Venezuela entregó en 1975 al BID (e igualmente al Banco Mundial) un fondo especial de 500 millones de dólares y además se abstuvo de solicitar nuevos préstamos. En cuanto a otros miembros de la OPEP, el BID trató de conseguir su cofinanciamiento para varios proyectos grandes, pero con éxito sólo en algunos casos singulares. Es además interesante agregar que no fue sólo el BID quien no tuvo acceso a los excedentes acumulados por algunos miembros (árabes) de la OPEP: En general, el conjunto de países de América Latina no fue beneficiado directamente por estos recursos, salvo excepciones como son los casos de algunos créditos a Brasil y Nicaragua, o planes específicos de tipo subregional para el Caribe y Centroamérica impulsados por México y Venezuela. Los fondos concesionales formados con capitales provenientes de países árabes de la OPEP fueron mayoritariamente destinados a países del Medio Oriente, o que, si bien fuera de esa región, tienen un cierto nexo religioso o económico con los países árabes de la zona. Otro caso importante de destacar es el crédito de Arabia Saudita al Fondo Monetario Internacional en 1981. Al respecto ver Stephany Griffith-Jones *The Saudi Loan to the IMF: A new route for recycling*, en «Third World Quarterly», Vol. 4, Nº 2, (Abril 1982). También José Goñi, *Bilateral ODA to Latin America 1961-1981*. LAI, ponencia en preparación.

¹⁵ LAI, *op.cit.* En el período 1980-82 los 10 países nuevos desarrollados recibieron hasta 85% de los préstamos en moneda dura. Hay que agregar que mientras el volumen total de préstamos concedidos por el BID se cuadruplicó entre 1970 y 1982, el de préstamos blandos (FOE) creció sólo en un 75% (en dólares corrientes, ver Cuadros Nº 2 y 3).

noamericanos y considerable escepticismo en la gerencia del Banco, mientras que los representantes europeos se mostraron, o bien totalmente indiferentes, o bien sólo ligeramente entusiastas ¹⁶

Para medir el impacto de sus préstamos a los grupos de bajos ingresos el BID, en cooperación con sus países miembros prestatarios, ha desarrollado una metodología que incluye el establecimiento de ciertos puntos de referencia para definir qué es bajo ingreso en cada uno de esos países ¹⁷. Las definiciones se basan en el costo de los requerimientos nutricionales mínimos o de una canasta alimentaria mínima para cada país, incluyendo también otras necesidades básicas como ropa, vivienda y transporte. La línea de bajos ingresos de cada país es entonces utilizada para determinar la parte correspondiente a los grupos de bajos ingresos en cada uno de los proyectos financiados por el BID.

Aplicando esta metodología, el Banco estima que en 1980-82 cerca del 50% de sus préstamos beneficiaron a los grupos de bajos ingresos. Comparado con los inicios o mediados de la década del 70 esto representa probablemente un aumento. En los proyectos centrados en desarrollo rural, agua y alcantarillado, servicio de salud, educación y desarrollo urbano, una alta proporción de los beneficios normalmente favorecen a estos grupos ¹⁸. Pero si bien los estudios de evaluación internos del Banco indican que la meta de 50% fue más o menos alcanzada en términos cuantitativos, ellos muestran también que los beneficiarios fueron los sectores más acomodados dentro de los de bajos ingresos ¹⁹. Dado que la línea de pobreza que el Banco traza para definir los grupos de bajos ingresos es para muchos países relativamente alta, esto significa que los préstamos del BID destinados a combatir la pobreza probablemente han beneficiado más que nada a los grupos de ingresos medios.

Con posterioridad a 1979, la política del Banco se ha visto profundamente afectada, una vez más, por un viraje en la políticas del gobierno norteamericano. El gobierno de Reagan, en efecto, ha puesto en cuestión la ayuda multilateral en general, presionando al BID para que favorezca al sector privado a costa de los préstamos destinados a combatir la pobreza ²⁰.

Un grave problema para el BID en la prosecución de su política de dirigir por lo menos el 50% de sus préstamos a los pobres, es el problema de la disminución —en relación con los recursos ordinarios de capital— de los fondos disponibles para préstamos concesionales. Los países donantes no han mostrado en los últimos años mucho deseo de incrementar sus contribuciones al FOE al mismo ritmo que realizan sus suscripciones de capital y en el futuro cercano serán probablemente incluso más

¹⁶ Entrevistas con funcionarios del Banco en el otoño de 1980.

¹⁷ Las bases de la metodología fueron establecidas en IDB, *A methodology for measuring and recording the distribution effects of projects in the Bank's loan portfolio*, Washington, 1979.

¹⁸ Una estimación y medición del desarrollo de los préstamos antipobreza del BID en los años 70 muestra que posiblemente hubo un ligero aumento. Ver LAI, *op. cit.*: Steven H. Arnold A. Linda D. Smith, *The Impact of the Inter American Development Bank upon the Poor in Latin America* (ponencia presentada ante el congreso de la «Latin American Studies Association» el 5-7 de abril de 1979); y el informe del Congreso de los Estados Unidos *Towards an Assessment of the Effectiveness of the World Bank and the Inter-American Development Bank in Aiding the Poor: Hearings* (por James H. Weaver, Steven H. Arnold, Linda D. Smith y Elizabeth Shelton), House of Representatives, Subcommittee of the Committee on Appropriations, 95th Cong., 2nd Sess., 1978, pt. 5.

¹⁹ Entrevistas con funcionarios del Banco en Washington, febrero de 1983.

²⁰ Cfr. Department of the Treasury, *United States Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980's*, Washington, 1981.

reacios a ello. Esto plantea una serie de interrogantes Por ejemplo: ¿aceptarán los países prestatarios préstamos duros, ordinarios, para financiar proyectos sociales orientados a los pobres? O, ¿podrá el Banco dar prueba de su tan proclamada capacidad innovadora y crear un nuevo tipo de préstamo, por ejemplo préstamos semi-blandos? Y ¿puede una estrategia que enfatiza objetivos sociales ser, al mismo tiempo, altamente productiva desde un punto de vista económico?

3. El Banco Mundial

El planteamiento del Banco Mundial respecto a los préstamos al desarrollo también ha cambiado significativamente a través del tiempo, especialmente bajo la presidencia de Robert McNamara en la década del 70. Más o menos una década después que el BID, el Banco Mundial inició su programa de préstamos para infraestructura social, al mismo tiempo que mantenía los objetivos económicos tradicionales. Con mucha publicidad el Banco, bajo McNamara, puso énfasis creciente en los préstamos para combatir la pobreza, tanto en áreas rurales como urbanas. En 1973, o sea el mismo año en que la AID, después de recibir indicaciones del Congreso de EE.UU., comenzó su nuevo programa de beneficio directo a los pobres, McNamara propuso que el Banco Mundial hiciera esfuerzos por el desarrollo de los sectores pobres rurales. Dos años más tarde, un esfuerzo similar, dirigido a los pobres del sector urbano, fue lanzado por el Banco.

Como este desarrollo parece bastante conocido, no me detendré mucho en explicarlo. Baste mencionar que como resultado de estos esfuerzos, el Banco Mundial llegó en el período 1979-80, a un nivel más o menos equivalente al del BID en el volumen de préstamo a los sectores social y agrícola de América Latina. En 1980, el Banco Mundial prestó a esos sectores cerca de US\$ 850 millones, lo que constituía aproximadamente un 35% del total de sus préstamos a América Latina, como puede verse de los cuadros N° 3 y 4. Existen razones para creer que en algunos países de América Latina el Banco Mundial ha tenido bastante éxito en llegar a los pobres con sus proyectos rurales ²¹.

En fin, a diferencia del BID, el Banco Mundial incrementó vigorosamente sus préstamos para proyectos del sector social durante la década de 1970, lo que representó un cambio de largo plazo en el sentido de moderar el énfasis anteriormente puesto en energía y transporte.

Hay que subrayar, sin embargo, que aun cuando el Banco Mundial pudo incrementar sus recursos financieros considerablemente, no logró captar en medida significativa los enormes excedentes de capital acumulados por los países de la OPEP. El Banco no pudo conseguir que la nueva riqueza de los países exportadores de petróleo los hiciese asumir una cuota mayor de responsabilidad en el financiamiento mul-

²¹ Existe actualmente una literatura bastante extensa acerca del Banco Mundial y sus préstamos antipobreza. Algunos estudios recientes son: Robert L. Ayres, *Breaking the Bank*, en «Foreign Policy» N° 43, verano 1981; *IDA in Retrospect. The First Two Decades of the International Development Association*; publicado para el Banco Mundial por «Oxford University Press», 1982; Aart van de Laan, *The World Bank and the Poor*, Boston & Haag, 1980; Michael Lipton & Alexander Shakov, *The World bank and Poverty*, en «Finance & Development», junio de 1982; Cheryl Payer, *The World Bank and the Small Farmer*, en «Monthly Review», noviembre de 1980; Rainer Tetzlaff, *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft*, München/London, 1980.

tilateral del desarrollo en vez de canalizar sus excedentes a través del mercado internacional de capitales ²².

Subyacente a la reorientación o ampliación del enfoque respecto a la ayuda al desarrollo, se halla un cambio en la concepción estratégica de éste. En décadas anteriores, economistas del Banco Mundial y otros creían que la principal vía al desarrollo pasaba por la infraestructura económica básica. La investigación y la experiencia cambiaron gradualmente tal percepción. Parte de la clave para el crecimiento económico fue vista en adelante en el desarrollo del sector social y en las inversiones en recursos humanos, o sea, en los diversos nexos entre la disminución de la pobreza y el crecimiento económico de largo plazo.

Sin embargo es importante destacar que, en ambos bancos, los proyectos tradicionales continúan teniendo la prioridad principal. Además, no existen evidencias claras de que, a través de préstamos contra la pobreza, los dos bancos hayan tenido éxito en hacer que la distribución del ingreso en América Latina sea más equitativa.

4. La necesidad de reformar las políticas y estructura de los bancos multilaterales

Debido entre otras razones a los enormes problemas de equilibrio de balanza de pagos, América Latina necesitará contar en los años venideros con una amplia ayuda externa. Esto es especialmente válido en el caso de los países de menor ingreso nacional, que tienen pocas posibilidades de conseguir préstamos de los bancos comerciales privados y continuarán, por lo tanto, para su desarrollo, dependiendo grandemente de los créditos de fuentes oficiales y principalmente de aquellos dados en términos concesionales. Lo más probable es que, en este contexto, los bancos multilaterales estén llamados a desempeñar un papel mucho más importante que en el pasado.

Sin embargo, a raíz, entre otras cosas, del tipo de desarrollo económico y político que en los últimos tiempos ha tenido lugar en los Estados Unidos y otros países industrializados, así como de las ambiguas experiencias de los bancos en el terreno de los proyectos sociales, existe el riesgo de que los objetivos de desarrollo social se vean postergados frente a los del crecimiento económico y el equilibrio financiero ²³. Por lo mismo puede ocurrir que los bancos multilaterales pasen a actuar más como agentes financieros en estrecha relación con la banca internacional que como agencias de desarrollo orientadas a disminuir la pobreza.

Desde otro ángulo, las posibilidades de que el financiamiento multilateral pueda en el futuro corresponder mejor a las necesidades de un desarrollo equilibrado dependen de que tengan lugar ciertos cambios y reformas en la estructura y políticas de los bancos multilaterales. En lo que sigue señalaré brevemente y sin ninguna pretensión de cientificidad algunas áreas en que la necesidad de reforma está sobre el tapete.

a) Aumentar la influencia de los países prestatarios en las decisiones de los bancos

²² Acerca de los esfuerzos de McNamara por crear un fondo especial financiado por la OPEP, que aparentemente tuvieron más éxito entre los países árabes que respecto a los Estados Unidos, véase William Clark, *Robert McNamara at the World Bank*, en «Foreign Affairs», otoño de 1981. Cfr. también nota 14 más arriba.

²³ Acerca de la posición del gobierno norteamericano en relación a esto, véase Department of the Treasury, *op. cit.*

En toda entidad financiera multilateral existe un conflicto inherente entre los intereses de los países acreedores y aquellos de los países prestatarios. Los países miembros «desarrollados» querrán muy probablemente dar primera prioridad a proyectos que aumenten sus propias posibilidades de exportación de bienes de capital y tecnología, mientras que los países prestatarios preferirán normalmente proyectos que tengan efectos positivos desde el punto de vista del empleo y la utilización de recursos locales. Se podría pues postular que una mayor influencia de los países prestatarios sobre la toma de decisiones habría de traducirse en proyectos mejor orientados hacia las necesidades específicas del desarrollo. Es por ello importante que la influencia de los países prestatarios pueda ser incrementada en diversos niveles.

En el caso del BID, el número de votos con que cuenta cada país miembro depende de sus subscripciones de capital. En lo que se refiere a decisiones que tengan que ver con préstamos con cargo al capital ordinario, los países latinoamericanos tomados en conjunto disponen en el BID de una mayoría de 56%. Esto es un poder de decisión mayor que el que tienen los países en desarrollo en el Banco Mundial (36% de los votos) y en el Banco Asiático de Desarrollo (40%), pero menor que en el caso del Banco Africano de Desarrollo (69%).

Según lo establecido por sus estatutos, los países del hemisferio occidental disponen en el BID de por lo menos un 92% de los votos, quedando un máximo de 8% para países de fuera de la región. Además, América Latina tiene asegurado un mínimo de 53,5% de los votos, los Estados Unidos un mínimo de 34,5% y Canadá un mínimo de 4%. Sin embargo, el porcentaje de votos reservado a los Estados Unidos otorga a éstos en la práctica un derecho a veto sobre las decisiones mayores de política y sobre el otorgamiento de préstamos concesionales, ya que para estas materias se requiere una mayoría de dos tercios. Esto coloca a los Estados Unidos en una situación privilegiada que no encuentra paralelo en los demás bancos regionales de desarrollo, ni tampoco en el Banco Mundial, puesto que ningún país individual goza en ellos de algún derecho a veto semejante. Tampoco tiene paralelo el hecho de que la sede del BID se halle en un país no prestatario, a saber, justamente en aquel país que dispone de derecho a veto.

b) Mejorar la posición de los países prestatarios menos desarrollados

Más allá de la cantidad de votos de que cada nación dispone, existe en el BID una enorme diferencia en el poder de negociación que pueden ejercer frente al Banco sus países miembros más grandes (Argentina, Brasil, México y Venezuela), por un lado, y por otro aquellos más pequeños y menos desarrollados. Por ejemplo, la capacidad del Banco para implementar y controlar un proyecto es mucho menor en el primer caso que en el segundo. Igualmente obvia es la diferencia en lo que se refiere a la posibilidad de cada país de influenciar definiciones de política. Un caso que ilustra esta situación es el de las relativamente recientes discusiones acerca de la fijación de los niveles de ingreso que han de definir los grupos sociales que el Banco considere como «pobres» en la evaluación y orientación de sus proyectos: las mayores protestas y más fuerte oposición a las proposiciones originales del Banco provinieron en este terreno de ciertos poderosos países del sur de la región²⁴.

Se necesitaría también que los países en desarrollo más grandes y más acomodados, aportasen a los fondos del Banco proporcionalmente más que sus vecinos me-

²⁴ LAI, *po. cit.*, pág. XX.

nos afortunados. Los niveles de ingreso *per capita* varían ampliamente de un país a otro en cada región del llamado Tercer Mundo.

Hoy en día, cuando varios países industrializados importantes se muestran reticentes a una transferencia masiva de capitales a los bancos multilaterales, se hace aún más necesario que dentro de cada región en desarrollo pueda tener lugar una transferencia de recursos desde los países más acomodados hacia los más pobres, y que las naciones con mejor situación económica, que tienen más fácil acceso a los préstamos bancarios de tipo comercial, se abstengan total o parcialmente de recurrir al financiamiento multilateral. Es improbable, por ejemplo, que en los próximos años el BID pueda recibir de los Estados Unidos fondos en proporción similar a los recibidos durante las décadas del 60 y 70.

c) Abrir nuevas vías de préstamo

Normalmente, los proyectos orientados a combatir la pobreza son más difíciles de manejar para una agencia de desarrollo que los proyectos tradicionales, porque para una misma cantidad de dinero prestado requieren mayor preparación administrativa y mayor consumo de tiempo de trabajo, siendo también más complicados de implementar. Una administración eficiente de tales proyectos requiere de habilidades especiales que tal vez superan las posibilidades de los bancos multilaterales de desarrollo.

En la mayoría de los países, los proyectos destinados a combatir la pobreza se han visto enfrentados a obstáculos de carácter financiero, organizacional, administrativo y político. Aparentemente, esto vale en la misma medida para proyectos financiados bilateralmente que para aquellos con financiamiento multilateral²⁵. Coronando todos estos problemas está el hecho de que el compromiso de los diversos organismos nacionales de planificación e instituciones políticas con el objetivo de eliminar la pobreza varía ampliamente de unos a otros, lo que en América Latina parece ser el obstáculo mayor. En muchos países, los gobiernos y agencias gubernamentales no parecen ser los mejores instrumentos para llevar adelante proyectos anti-pobreza²⁶.

Así pues, los problemas son varios y su solución posiblemente pasa por la búsqueda de vías no convencionales para abordarlos. Por ejemplo, el BID inició hace poco un programa llamado «de proyectos pequeños», en que se otorga pequeños préstamos a través de intermediarios no gubernamentales con gran conocimiento de las condiciones locales, tales como fundaciones sin fines de lucro, organizaciones de voluntarios y cooperativas locales. El experimento parece haber entregado resultados prometedores en términos de desarrollo social²⁷. Pero también sería posible

²⁵ Como ejemplos de evaluación de experiencias bilaterales en proyectos antipobreza, ver Paul Mosley, *Aid for the Poorest: Some Early Lessons of UK Experience*, en «*Journal of Development Studies*», Vol. 17:2, enero 1981; y *AID's Administrative and Management Problems in Providing Foreign Economic Assistance*, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Government Operation, House of Representatives, 97th Congress, 1st Session, Washington, October 1981.

²⁶ Un estudio acerca del proyecto DRI (Desarrollo Rural Integrado) en Colombia muestra el poco compromiso de las agencias nacionales con el objetivo de disminuir la pobreza (Roland Anrup & Anders Rudqvist, *Integrerad landsbygdsutveckling och den Interamerikanska utvecklingsbanken — Det Colombianska fallet*, LAI, mimeo, 1983). Para una comparación entre la eficiencia de las organizaciones no gubernamentales y la de los organismos oficiales ante una situación de catástrofe, ver el interesante estudio de Galo Abril-Ojeda, *The Role of Disaster Relief for Long-Term Development in LDC's with Special Reference to Guatemala after the 1976 Earthquake*, LAI, Monograph Nº 6, Estocolmo, 1982.

²⁷ Sobre el «Programa de Proyectos Pequeños» del BID, hay varios estudios internos de evaluación que muestran resultados relativamente positivos.

señalar experiencias fracasadas de acción a través de este tipo de intermediarios, como lo muestran varios estudios de la UNRISD acerca de las cooperativas en el Tercer Mundo.

d) Más recursos para las entidades multilaterales regionales y subregionales

Es de suponer que a nivel regional existe una percepción más clara de las necesidades y limitaciones que condicionan las actividades de financiamiento en este nivel. También podría argumentarse que las instituciones de carácter regional se hallan en mejor situación para realizar otras funciones —aparte del financiamiento de proyectos— tales como, principalmente, la promoción de la integración regional y también de las exportaciones, o el financiamiento de programas sectoriales ²⁸.

En el caso de una institución regional como el BID, no sólo los países prestatarios participan en la formación de su capital sino que además toman parte en el manejo de los proyectos y el proceso de toma de decisiones, puesto que la planta administrativa del Banco está compuesta en muy alta proporción por personal proveniente de la región en que opera. Además, muchos de los expertos y otros empleados del Banco provenientes de los países de la región vuelven a éstos más tarde para ocupar cargos en agencias gubernamentales y otras instituciones después de haber ganado tanto experiencia como una mejor comprensión de los problemas de asignación de recursos.

Por otra parte, las instituciones financieras de carácter regional con toda probabilidad permiten una mayor influencia de los países del Tercer Mundo con respecto a los países que otorgan financiamiento. Es natural pensar que un país que recibe financiamiento externo desea tener el mayor control posible sobre los proyectos a los cuales éste está destinado y prefiere por lo tanto que los recursos externos de procedencia oficial sean canalizados a través de instituciones nacionales, o con el mínimo de participación extranjera, que actúen en concordancia con las políticas del respectivo gobierno. Por otra parte, la mayoría de los países del mundo industrializado prefieren probablemente que sus aportes financieros multilaterales sean canalizados a través de instituciones con alta competencia técnica y gran capacidad de obtener capitales externos adicionales, en las cuales ellos puedan con mayor facilidad mantener colectivamente una influencia dominante sobre la formulación de las políticas. Las instituciones regionales de desarrollo podrían pues ser vistas como una manera de combinar estos dos tipos de preocupaciones, permitiendo a la vez conseguir recursos con mayor facilidad y asegurar una mayor influencia sobre su asignación a las naciones que los reciben.

No obstante, hay que destacar que una actitud demasiado flexible por parte de una institución financiera regional respecto a los deseos de sus países miembros prestatarios puede también tener efectos negativos. Por naturaleza, un banco regional tiende a ceder a las variables prioridades y políticas de sus países miembros con más facilidad que una institución internacional multirregional. Una excesiva flexibilidad puede pues resultar en que en las negociaciones con sus países miembros prestatarios y en particular con los más grandes y poderosos, el banco se vea obligado a sacrificar principios y lineamientos políticos fundamentables de su acción.

Resumiendo, existen a mi modo de ver, en general, poderosas razones para aumentar el apoyo a las instituciones financieras de carácter regional. En el caso parti-

²⁸ Este tema es discutido en extenso por John White en su conocida obra *Regional Development Banks. A Study of Institutional Style*, Londres, 1971.

cular de América Latina, es importante señalar de que existen desde hace años instituciones financieras subregionales tales como el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) que sin duda merecen consideración especial.

5. A modo de conclusión

Resumiendo, tanto el Banco Mundial como el BID han sido en América Latina fuentes importantes de financiamiento público externo para el desarrollo. El surgimiento del BID a principios de los años 60 contribuyó sin duda a que el Banco Mundial elevase el monto y modificase la orientación de sus préstamos a América Latina. Sin embargo, en época reciente la importancia de tanto el uno como el otro banco ha disminuido en términos relativos, debido al éxito de los bancos comerciales en canalizar los excedentes generados por la OPEP en los años 70. Este cambio hacia una mayor importancia relativa de la banca internacional en el financiamiento de los países de la región se vio facilitado por la políticas económicas neoliberales adoptadas en muchos de ellos por sus gobiernos y también, desde 1979, por las políticas del gobierno norteamericano. El consiguiente aumento de los costos del crédito para los países prestatarios fue considerable: tas de interés más altas, plazos más cortos y asignación menos eficiente de los recursos (con una alta proporción de la inversión en sectores no productivos). Muchos países latinoamericanos están ahora experimentando lo que esto significa.

Respecto a la orientación de los préstamos, han ocurrido cambios en ambos bancos, pasando éstos en cierto modo a asumir la función de agencias de desarrollo. Sin embargo, mientras en el caso del BID la porción del volumen total de préstamos destinada al sector social bajó, reduciéndose rápidamente el alto nivel que tenía a comienzos de los años 60, en el caso del Banco Mundial, por el contrario, aumentó, de manera que al empezar la presente década ambos bancos destinaban más o menos un 15% a dicho sector. Hay que notar, no obstante, que si bien el BID disminuyó sus préstamos al sector social —en parte a raíz de malas experiencias al respecto—, dio en cambio una prioridad creciente a los países más pobres de la región.

Con la creación, hace ya más de dos décadas, del Banco Interamericano de Desarrollo, surgió en el mundo el primer banco regional de desarrollo. Su estructura se basaba, empero, en las relaciones entre los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas, y sólo podían ser miembros los estados pertenecientes a la OEA. En otras palabras, el BID nació como parte integrante del sistema interamericano, complementaria de otras partes tales como las OEA o el TIAR. Los esfuerzos del BID por captar nuevos recursos para el desarrollo de América Latina han llevado, sin embargo, a una cierta modificación de esta situación al aceptarse, primero la admisión de Canadá en 1972 y después la de miembros de fuera de la región: en 1976 y 1977, 13 países europeos además de Japón e Israel.

La incorporación de países miembros de fuera de la región no sólo dio al BID una mayor capacidad de movilizar recursos, sino que aparentemente ha dado inicio a un proceso en que éste tiende a transformarse en una agencia internacional de crédito, acercándolo a las instituciones de carácter global y debilitando su identidad regional; lo que contrasta con lo que ocurría en los años 60, cuando el BID trató de diferenciarse del Banco Mundial en la medida de los posible, tanto en su estilo como en sus políticas.

Por otra parte, la búsqueda durante los años 70 de una mayor capacidad financiera a través de nuevos aportes de países industrializados ha hecho al BID más depen-

diente de estos países y más expuesto a la influencia de sus intereses. La necesidad de conseguir recursos también en el mercado internacional de capitales ha obstaculizado el desarrollo ulterior de un estilo institucional propio.

Sin embargo, dado que el poder de voto de los nuevos miembros de fuera de la región continúa siendo muy reducido, el carácter de parte integrante del sistema interamericano que el BID tuvo desde un comienzo ha permanecido en lo esencial el mismo. En este orden de cosas, las modificaciones se deben más al debilitamiento del sistema interamericano como tal que al debilitamiento de los vínculos del BID con él.

La influencia de los nuevos miembros no regionales en las políticas de préstamo del BID obviamente no ha sido muy grande, aunque probablemente es mayor que lo que su muy limitada participación en votos indicaría. Un notable efecto directo de la presencia de estos nuevos países miembros ha sido, no obstante, el fortalecimiento de las relaciones comerciales con el Viejo Mundo. Su incorporación ha también contribuido, tal vez, indirectamente, a la notable expansión de los créditos bilaterales blandos norteamericanos a la región que puede observarse desde mediados de los años 70, y que han cambiado considerablemente el patrón de la ayuda concesional.

Los bancos multilaterales de desarrollo son hoy objeto de variadas críticas y descontento. Muchos de los grandes países industrializados que contribuyen a su financiamiento no ven con entusiasmo, por ejemplo, los esfuerzos destinados a apoyar proyectos sociales, mientras los países prestatarios critican las condiciones demasiado rigurosas bajo las cuales se conceden los préstamos. Asimismo, en los círculos intelectuales y políticos progresistas se argumenta a menudo, no sin razón, que los bancos multilaterales de desarrollo tienden a favorecer a las *élites* más que a los sectores de bajos ingresos. La cuestión es, sin embargo, si estas instituciones no constituyen acaso en el presente la forma de cooperación económica más operante en el llamado diálogo entre Norte y Sur.

Como palabras finales quisiera insistir en la necesidad de mayor investigación académica acerca de las instituciones de ayuda al desarrollo y de financiamiento multilateral. Por ejemplo, me parece esencial analizar más de cerca el papel y funciones de las instituciones financieras desde el punto de vista de su estructura interna y relaciones exteriores, especialmente con la banca internacional. Igualmente importante sería el avanzar en la evaluación de los logros de las agencias multilaterales en la puesta en práctica de sus estrategias generales y de sus programas y proyectos especiales, en particular en lo que toca a su grado de eficiencia en cuanto a beneficiar a los grupos sociales de bajos ingresos.