

## Capítulo VI

# La banca multilateral de desarrollo en América Latina

Francisco Sagasti

(con la colaboración de Fernando Prada)

### Resumen

El espacio de acción que puede denominarse 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 encuentran diversas instituciones, como las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los organismos regionales, los organismos bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). Este trabajo enfatiza que los BMD ocupan un lugar privilegiado en dicha intersección, pues interactúan con todas las instituciones asociadas con la promoción del desarrollo y las finanzas internacionales.

### I. Introducción

Dentro del sistema financiero internacional el modelo de los bancos multilaterales de desarrollo (gráfico 6.1) constituye una de las innovaciones institucionales más importantes de los últimos cincuenta años. Si bien no han estado libres de problemas y limitaciones, estas instituciones pueden

exhibir importantes logros en cuanto a sus relaciones con los países miembros, los inversionistas privados y la comunidad académica, entre otros. Cabe señalar 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 movilizado recursos financieros tan eficazmente en términos de costo, monto y grado de apalancamiento, poniendo al mismo tiempo a disposición de sus prestatarios una amplia gama de servicios complementarios (asistencia técnica, información estadística, diálogo sobre políticas económicas, gestión de fondos fiduciarios, estudios sobre el desarrollo, evaluación del gasto público, capacitación de funcionarios, donaciones para financiar bienes públicos internacionales, entre otros). Más aún, salvo por los mecanismos automáticos de movilización de recursos -por ejemplo, los impuestos globales como el "impuesto Tobin" que, por el momento, sólo existen en teoría-, no se cuenta con un diseño institucional comparable al de los bancos multilaterales de desarrollo en lo que se refiere a su capacidad para movilizar recursos hacia los países en desarrollo.

Gráfico 6.1

EL SISTEMA DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO,  
EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y LA BANCA MULTILATERAL DE  
DESARROLLO



Fuente: Keith Bezanson, Francisco Sagasti y otros, *A Foresight and Policy Study of Multilateral Development Banks*, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex/Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2000.

## II. La banca multilateral y el financiamiento del desarrollo

Entre los productos que ofrecen los bancos multilaterales de desarrollo se incluyen préstamos de largo plazo, a tasas de interés generalmente más favorables que las de mercado para la gran mayoría de países prestatarios; préstamos de largo plazo y a tasas de interés muy bajas; provisión de garantías para la inversión privada; donaciones para asistencia técnica; fortalecimiento de la capacidad de los países prestatarios (véase el anexo 2). Los recursos para préstamos regulares se obtienen de los mercados internacionales de capital mediante la emisión de bonos, en tanto que aquellos destinados a los préstamos concesionales y las 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 bancos multilaterales de desarrollo.

### Recuadro 6.1 BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

Los bancos multilaterales de desarrollo son intermediarios financieros internacionales, cuyos accionistas son los "prestatarios" (países en desarrollo) y los "contribuyentes" o "donantes" (países desarrollados). Estos bancos tienen una estructura de capital peculiar, en la que se hace una distinción entre "capital exigible" y "capital pagado", lo que les permite movilizar de manera muy eficaz recursos de los mercados financieros y luego prestarlos a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las que les ofrecen estos mercados. Asimismo, movilizan recursos de fuentes oficiales en los países donantes a fin de otorgar préstamos blandos a los países en desarrollo más pobres. 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.

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

Por otra parte, los bancos multilaterales de desarrollo se distinguen por su carácter de acreedor preferencial en su relación con los prestatarios, lo que les permite estar en una condición más favorable que la de los acreedores privados, y por su bajo *ratio* de capital total a volumen de préstamos (*gearing ratio*), que les permite obtener una buena calificación para sus emisiones de 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 banco de este tipo no puede exceder su "capital autorizado", que incluye el capital exigible, el capital pagado y las reservas, lo que implica mantener un coeficiente de apalancamiento de uno a uno.<sup>1</sup> La clave de la operación de la banca multilateral está en que los países miembros no hacen efectivo sus aportes 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 accionistas de un banco multilateral de desarrollo y en su compromiso político con éste.

Los bancos multilaterales de desarrollo otorgan préstamos directos a las entidades del gobierno central o a otras instituciones gubernamentales (provincias, municipios, organizaciones públicas descentralizadas) que cuentan con garantías del gobierno. No obstante, en los últimos dos decenios han aumentado significativamente sus operaciones con el sector privado, ya sea en forma directa o a través de organizaciones afiliadas. Existen más de veinte instituciones financieras de propiedad conjunta de Estados soberanos cuyas características permiten definir las como bancos multilaterales. Además de dichos bancos, esta definición abarca a varios fondos multilaterales que, en la práctica, operan como un banco multilateral de desarrollo (recuadro 6.2).

Desde la creación de estas instituciones, ha existido una tensión fundamental entre sus funciones de financiamiento y de desarrollo. Por un lado, los bancos multilaterales de desarrollo deben conseguir capital en los mercados financieros internacionales 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 como banco y sus coeficientes financieros. Por otro lado, deben proveer asistencia técnica, reforzar instituciones, crear capacidad, y otorgar donaciones y préstamos a sus países miembros en condiciones favorables, lo que se traduce en gastos operativos elevados para proveer estos servicios y algún tipo de subsidio para llevar a cabo estas operaciones.

---

<sup>1</sup> En la banca privada este coeficiente o ratio es mucho más alto. Por ejemplo, en el Acuerdo de Basilea sobre coeficientes mínimos de capital se estipula que los bancos privados deben tener un mínimo de capital equivalente a un 8% de sus activos ponderados por riesgo, que equivaldría a un coeficiente de aproximadamente 1 a 12.

## Recuadro 6.2

## LA FAMILIA DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

- 
- a) El grupo del Banco Mundial
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
  - Asociación Internacional de Fomento (AIF)
  - Corporación Financiera Internacional (CFI)
- b) Bancos regionales de desarrollo
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
  - Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
  - Corporación Interamericana de Inversiones (CII)
  - Banco Africano de Desarrollo (BAfD)
  - Fondo Africano de Desarrollo (FAD)
  - Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)
  - Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD)
  - Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)
- c) Bancos subregionales de desarrollo
- Banco Europeo de Inversiones (BEI)
  - Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
  - Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)
  - Corporación Andina de Fomento (CAF)
  - Banco Nórdico de Inversiones
  - Banco Islámico de Desarrollo
  - Banco de Desarrollo del África Oriental (BDAO)
  - Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África (BADEA)
  - Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD)
  - Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)
- d) Otros fondos
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)
  - Fondo Nórdico de Desarrollo
  - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
  - Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES)
  - Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)
  - Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX)
- 

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

Nota: El grupo del Banco Mundial incluye también al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que no otorgan préstamos. En el anexo 2 se presenta un resumen de las principales características de los bancos multilaterales de desarrollo que operan en América Latina.

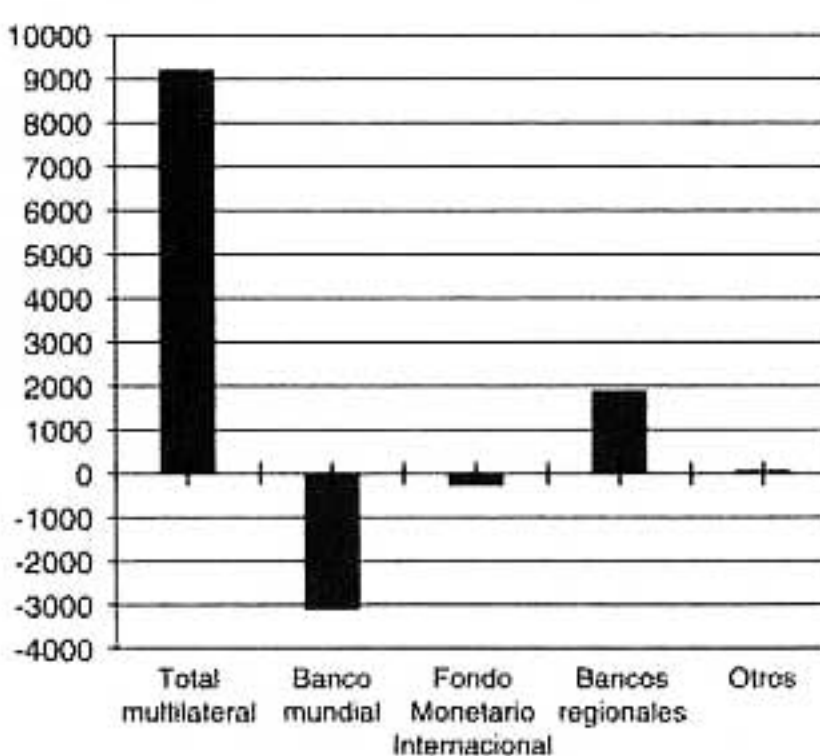
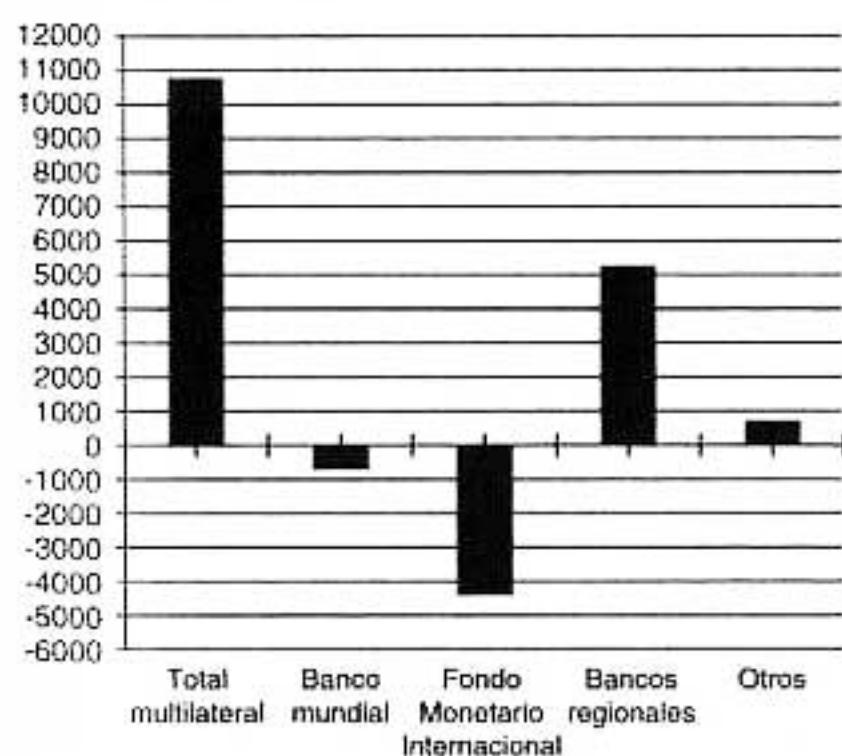
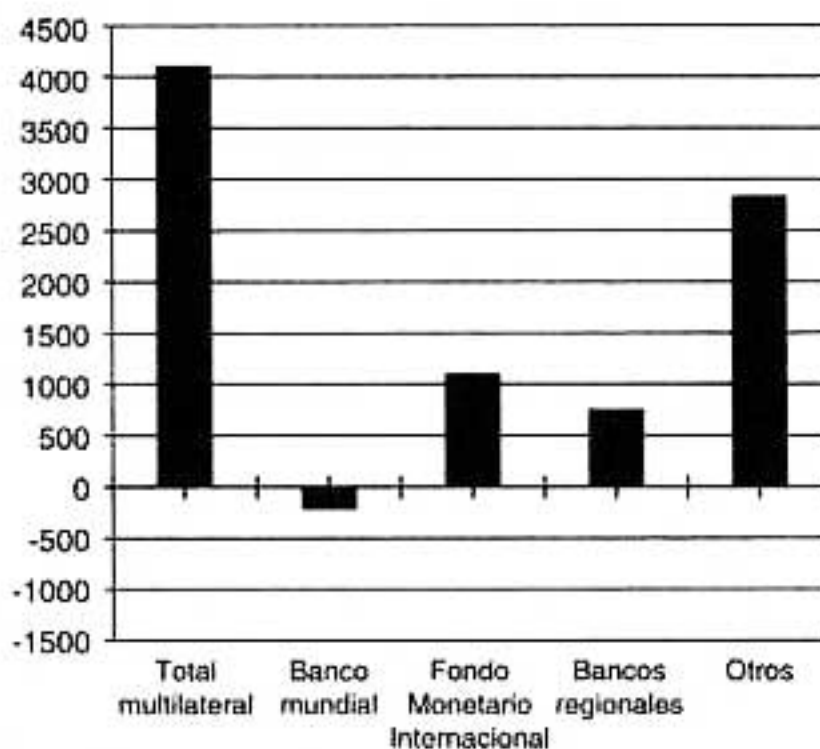
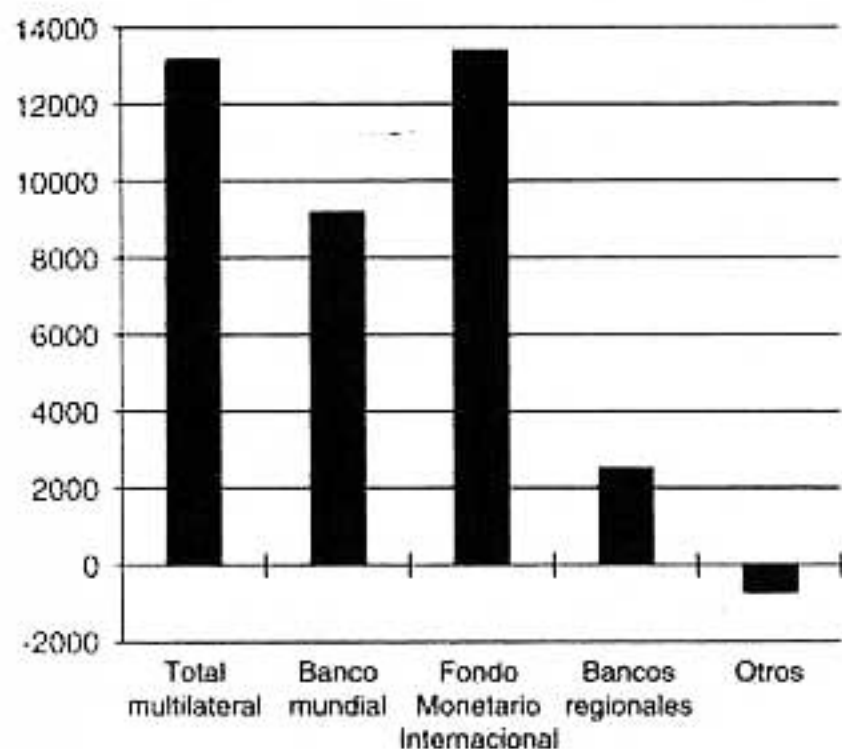
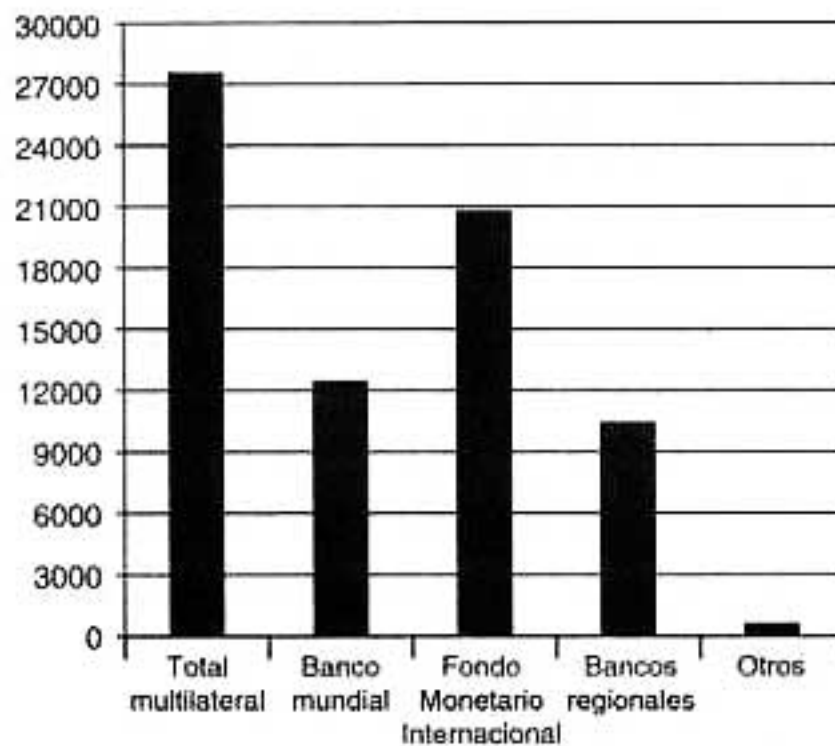
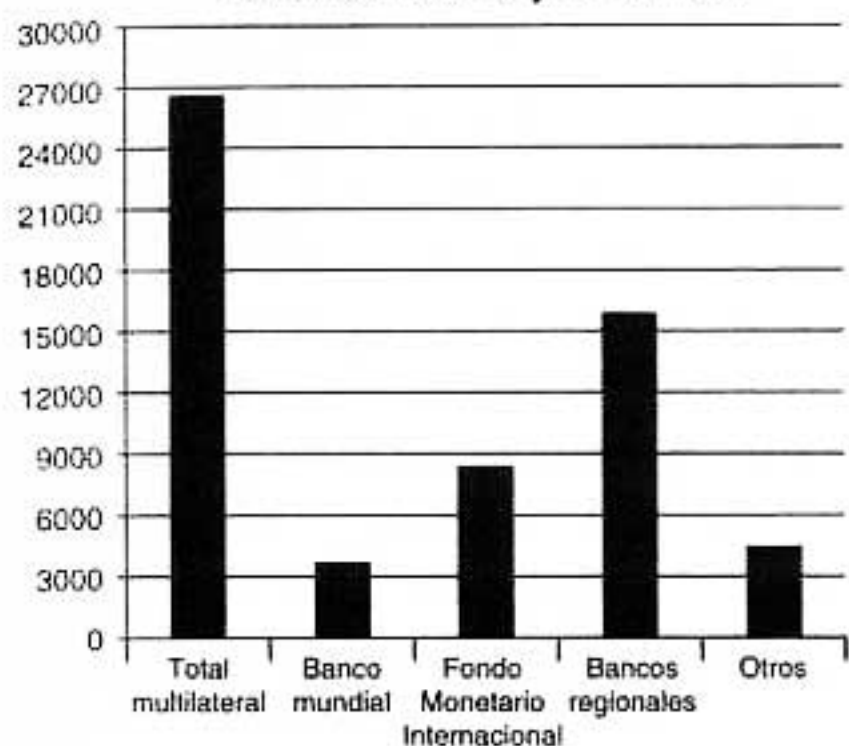
Durante los últimos años, ha sido cada vez más difícil mantener un equilibrio al actuar como intermediario financiero y, al mismo tiempo, atender las necesidades de desarrollo de los países prestatarios. Esto se debe, en gran medida, a la amplia gama de nuevos ámbitos en los que han incursionado los bancos multilaterales de desarrollo luego del fin de la Guerra Fría: protección del medio ambiente, prevención de conflictos, apoyo a las economías en transición, ayuda para controlar la propagación 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 ha asignado una nueva función a los bancos multilaterales: la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Esta nueva función se suma a sus funciones tradicionales de financiamiento y de desarrollo, y va mucho más allá de la divulgación de información y la elaboración de estudios, que hasta hace poco constituían la limitada participación de los bancos multilaterales en la provisión de bienes públicos internacionales (véase la sección IV).

A partir de la crisis de la deuda de América Latina a principios del decenio de 1980 y, con mayor fuerza, como consecuencia de las crisis financieras mundiales experimentadas durante los años noventa (crisis mexicana, asiática, rusa y argentina), el papel de financiamiento de la banca multilateral ha adquirido especial relevancia. Sin embargo, la importancia relativa de algunos de estos actores (FMI, Banco Mundial y la banca multilateral regional) ha variado significativamente en las distintas regiones durante los últimos años (gráfico 2). Por ejemplo, en contraste con la región del Asia oriental y el Pacífico, donde el FMI ha tenido mucho peso en los flujos netos de fuentes multilaterales en el período 1995-1999, en América Latina la banca regional ha sido la fuente principal de flujos netos positivos en este período, incluso sin considerar el papel que han desempeñado los bancos subregionales.

Gráfico 6.2  
 FLUJOS NETOS DE FUENTES MULTILATERALES POR REGIÓN, 1995-1999  
 (En millones de dólares)

América Latina y el Caribe



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

Nota: La definición "multilateral", en la contabilidad de flujos para el Banco Mundial incluye al Fondo Monetario Internacional.

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

Los países de América Latina han mantenido una relación muy estrecha con la banca multilateral de desarrollo desde sus inicios. El Banco Mundial comenzó a operar en 1946, luego de su creación en 1944, bajo el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en el marco del Acuerdo de Bretton Woods que también dio origen al Fondo Monetario Internacional. El principal objetivo de estas instituciones fue evitar un colapso económico mundial como el que ocurrió en los años treinta. Durante sus primeros decenios de existencia, su funcionamiento estuvo fuertemente influenciado por la Guerra Fría. Entre los países de América Latina que suscribieron la creación del BIRF se encuentran Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Haití, México, Venezuela, Paraguay, Uruguay y Perú.

El propósito inicial del BIRF fue ayudar en la reconstrucción de las economías de Europa y Japón, luego de los estragos causados por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en un comienzo debió enfrentar lo que podría considerarse como la competencia del "Plan Marshall". Durante sus primeros años de operación (entre 1947 y 1950), el BIRF colocó con éxito bonos en el mercado norteamericano y dirigió sus préstamos (aproximadamente el 81% de su cartera) principalmente a Francia y otros estados europeos. En este período, el resto de los préstamos se concentró en América Latina. En 1947, Chile recibió el primer préstamo dirigido a países en desarrollo, que incluyó partidas para financiar la generación de energía, el desarrollo forestal, las instalaciones portuarias y el mejoramiento de la red ferroviaria y el transporte urbano.

Durante los años cincuenta, el BIRF tuvo como clientes a cerca de treinta países en desarrollo, muchos de ellos latinoamericanos. Entre el pequeño grupo de clientes regulares hasta 1960, cabe destacar los siguientes: Colombia, que recibió 16 préstamos; Perú, con 11 préstamos; Nicaragua y Brasil, con diez préstamos cada uno; y Chile y México, con ocho préstamos cada uno. Desde la creación del BIRF hasta fines del decenio de 1950, la distribución de la cartera por sectores estuvo muy sesgada hacia los sectores de la energía y el transporte, que representaron el 85% del total de préstamos dirigidos a los países de menor desarrollo. El resto de los préstamos se destinó principalmente a actividades extractivas y al sector financiero, y un porcentaje menor a las actividades de desarrollo agrícola. Los sectores sociales no recibieron préstamos durante este período (cuadro 6.1).



Cuadro 6.1

## PRÉSTAMOS DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO A PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR SECTORES ECONÓMICOS

*(En millones de dólares y en porcentajes)*

Periodo	Desarrollo productivo		Infraestructura física		Desarrollo social		Otros		Monto total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
<b>Banco Mundial</b>									
1947-1960	119.3	10.3	1 033.4	88.9	0	0	10	0.9	1 162.7
1961-1970	456.0	13.5	2 688.4	79.7	123.1	3.6	106.5	3.2	3 374.0
1971-1980	4 861.0	33.3	6 051.1	41.4	2 026.4	13.9	1 679.5	11.5	14 618.0
1981-1990	13 723.3	31.7	11 996.7	27.7	6 576.9	15.2	11 020.2	25.4	43 317.1
1991-2000	6 359.0	10.6	11 616.3	19.4	21 933.7	36.6	20 060.4	33.5	59 969.4
<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>									
1961-1969	1 297.0	36.0	1 556.0	43.2	753.0	20.9	0	0	3 606.0
1970-1980	5 783.0	40.6	5 502.0	38.7	2 305.0	16.2	644.0	4.5	14 234.0
1981-1990	9 637.0	33.1	11 878.0	40.7	5 635.0	19.3	2 005.0	6.9	29 155.0
1991-2000	6 219.1	10.4	10 306.5	17.3	24 178.6	40.6	18 908.0	31.7	59 612.2
<b>Banco Centroamericano de Integración Económica</b>									
1961-197	77.6	28.0	172.4	62.2	15.2	5.5	12.0	4.3	277.2
1971-1980	216.3	19.4	670.8	60.2	190.2	17.1	36.6	3.3	1 113.9
1981-1990	23.7	2.8	538.5	63.5	105.8	12.5	179.6	21.2	847.6
1991-2000	185.2	6.1	1 148.6	37.7	447.9	14.7	1 266.1	41.5	3 047.9
<b>Corporación Andina de Fomento</b>									
1971-1990	1 379.1	68.3	627.8	31.1	0.4	0	11.5	0.6	2 018.8
1991-2000	2 996.4	13.3	9 728.9	43.1	313.5	1.4	9 529.0	42.2	22 567.7
<b>Banco de Desarrollo del Caribe</b>									
1970-1981	110.5	30.7	130	36.1	29.6	8.2	90	25.0	360.1
1982-1989	114.4	26.7	136.0	31.8	30.5	7.1	147.4	34.4	428.3
1990-2000	119.6	10.5	338.5	29.7	168.3	14.8	511.4	45.0	1 137.8
<b>Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata</b>									
1977-1990	30.2	21.7	99.8	71.7	3.5	2.5	5.6	4.0	139.1
1990-1999	26.9	11.0	180.1	73.8	21.7	8.9	15.3	6.3	244.0
<b>Banco de Desarrollo de América del Norte</b>									
1994-2001	0	0	297.1	100	0	0	0	0	297.1

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de los informes anuales de las instituciones, varios años.

Nota: Estos agregados tratan de reflejar el destino de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo, pero no constituyen en todos los casos categorías homogéneas, puesto que cada banco tiene sus propios criterios de agregación. Los préstamos para el desarrollo productivo se destinan a los sectores de industria, minería, turismo y agricultura. En el caso del sector social, los préstamos se orientan a los sectores de salud, educación, saneamiento y vivienda. La infraestructura física atañe al sector de transporte, comunicaciones y energía. En la categoría "otros", se incluyen los préstamos para el comercio exterior, el financiamiento multisectorial, la reforma del Estado, el apoyo al sector financiero, la preinversión, entre otros.

El decenio de 1960 también estuvo marcado por la tendencia del Banco Mundial a financiar proyectos de infraestructura, para lo cual destinó el 75% del total de su cartera. La creación del BID en 1959, el

primer banco multilateral regional del mundo, se debió en parte a la reacción de América Latina frente a la política de préstamos del Banco Mundial, que no otorgaba la importancia suficiente al financiamiento de los sectores agrícola y social. En los años cincuenta, estos sectores recibieron sólo el 3% del financiamiento total del Banco Mundial. En contraste, durante sus primeros diez años de operación, el BID destinó cerca de la mitad de su cartera de operaciones a estos sectores.

Además, la creación del BID permitió un mayor flujo de recursos financieros hacia América Latina. Durante el período 1961-1970, el BID otorgó préstamos para infraestructura social en la región por un monto que llegó a casi 1 000 millones de dólares, es decir, más del doble del monto otorgado por el Banco Mundial para este rubro a todas las regiones. Cabe señalar que, si bien América Latina obtuvo el 28% de los préstamos concedidos por el Banco Mundial en este período (lo que significó un aumento considerable con relación a los años cincuenta, cuando representó el 19% de la cartera total), los préstamos de esta institución dirigidos a Asia ascendieron al 40% del total, lo que reflejó la prioridad dada a esta región durante los años sesenta.

El decenio de 1960 también estuvo marcado por dos episodios favorables para la ampliación del sistema de bancos multilaterales de desarrollo en América Latina. El establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1963, pocos años después de la fundación del BID, permitió a este banco administrar 394 millones de dólares adicionales (luego aumentados a 525 millones) que se destinaron al Fondo Fiduciario de Progreso Social (Tussie, 1995). Por otro lado, el tema de la integración de América Latina adquirió mucha importancia en los años sesenta, por lo que se crearon diversos organismos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Caribe, que fueron respaldados financieramente por instituciones multilaterales. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue fundado en 1961 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (Costa Rica se adhirió al convenio en 1963) con el mandato de promover la integración económica centroamericana y el desarrollo equilibrado de sus países miembros. Por esta razón, el BCIE se dedicó, al inicio de sus operaciones, a financiar proyectos de infraestructura (62% de la cartera total durante el decenio de 1960), además de dar apoyo a los sectores manufacturero y de construcción de viviendas (35% de la cartera total durante el mismo período). El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) fue fundado en 1969 y comenzó a operar al año siguiente con mandatos similares al del BCIE, concentrando su cartera en los sectores productivos y en el apoyo a la creación de infraestructura para la integración de los países del Caribe (recuadro 6.3).

Recuadro 6.3  
AÑO DE FUNDACIÓN DE LOS BANCOS  
MULTILATERALES QUE OPERAN EN AMÉRICA LATINA

• Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF)	1947
• Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1959
• Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	1961
• Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)	1969
• Corporación Andina de Fomento (CAF)	1971
• Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)	1976
• Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX)	1978
• Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)	1994

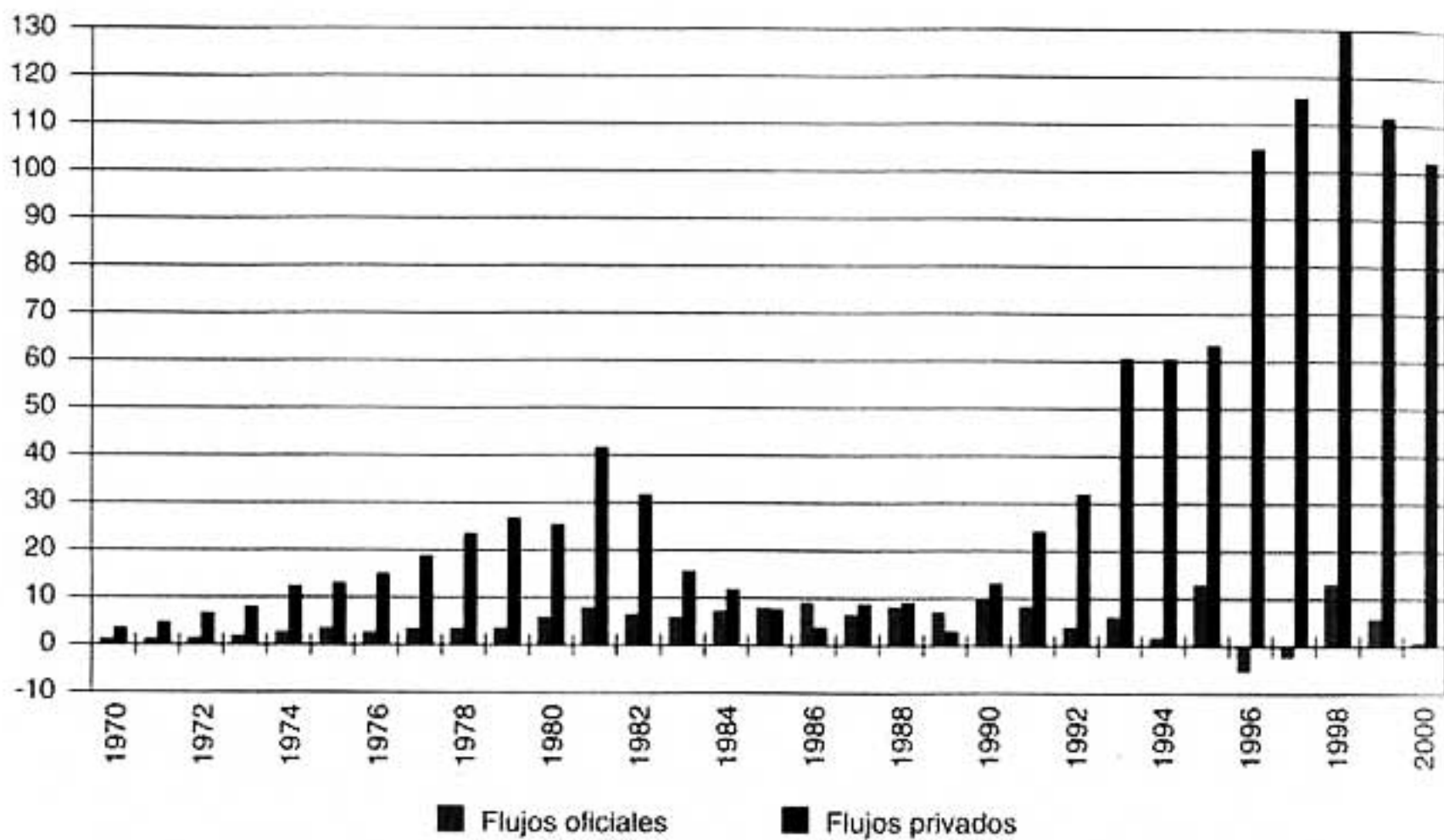
Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de informes anuales de las instituciones, varios años.

A comienzos del decenio de 1970, existía una gran confianza en el "experimento de cooperación para el desarrollo", pues se había registrado un aumento en el nivel de crecimiento de los países menos desarrollados en relación con los decenios anteriores. Durante los años cincuenta y sesenta, América Latina creció en promedio un 4.8% anual, y algunos países como México alcanzaron un 6% de crecimiento promedio anual. El *shock* petrolero de 1973 y el posterior crecimiento de la disponibilidad de líneas de crédito privado aumentaron el flujo de recursos disponibles en la región, no solamente por las tasas de interés reales negativas, sino por las favorables perspectivas de crecimiento económico. El papel de la banca comercial privada en los países desarrollados fue decisivo en el reciclaje del superávit en la balanza de pagos de los países productores de petróleo. Los activos de los bancos comerciales que operaban en la región se duplicaron entre diciembre de 1978 y diciembre de 1981, de 79.1 mil millones de dólares a 158 mil millones, lo que reflejó el crecimiento de los préstamos. Sólo en México los préstamos de la banca comercial crecieron 138% durante este período, de 23.3 mil millones de dólares a 55 mil millones. Otro indicador del crecimiento de la deuda privada, los flujos netos de capital del sector privado -que incluye los flujos netos de cartera, la deuda comercial y la inversión extranjera directa-, crecieron a un ritmo de 27% anual entre 1970 y 1979, de 3.2 mil millones de dólares a 26.3 mil millones.

La bonanza financiera permitió a los bancos multilaterales de desarrollo conseguir fondos en condiciones más favorables, a la vez que los países de la región tuvieron un fácil acceso al financiamiento en los mercados privados. Por esta razón, los bancos multilaterales reaccionaron y se concentraron en el financiamiento de grandes proyectos de inversión de largo plazo. La importancia relativa de los flujos oficiales (que incluye

las fuentes multilaterales y bilaterales) fue menor en relación con los flujos privados durante el decenio de 1970 (gráfico 6.3). Sin embargo, el crecimiento de los préstamos de todos los bancos multilaterales que operaban en la región fue acelerado durante este período, pues el Banco Mundial, el BID y el BCIE multiplicaron aproximadamente por cuatro el nivel de préstamos en relación con el decenio anterior (cuadro 6.1).

Gráfico 6.3  
FLUJOS NETOS DE RECURSOS OFICIALES Y  
PRIVADOS HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
(En miles de millones de dólares)



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

Nota: Los flujos netos de recursos oficiales y privados no incluyen el pago de intereses.

Asimismo, el decenio de 1970 estuvo marcado por el apogeo de las políticas de sustitución de importaciones, de manera que el financiamiento de los sectores productivos fue muy importante en la cartera de los bancos multilaterales de desarrollo. El Banco Mundial destinó el 33% de su cartera hacia estos sectores en relación con el 15% del decenio anterior, y tanto el BID como el BCIE destinaron cada vez más fondos para estos sectores. La creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1971 permitió dar un apoyo financiero adicional a la industria manufacturera, para lo cual esta institución destinó cerca del 70% de su cartera. Durante este período, el Banco de Desarrollo del Caribe destinó el 30% de su cartera a sectores productivos y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) -creado en 1977 con el objetivo principal de apoyar en la creación de infraestructura- destinó el 22% a los proyectos agrícolas e industriales.

Sin embargo, la facilidad para conseguir fondos privados derivó en el sobreendeudamiento de los países de la región, y la bonanza aparente terminó cuando las tasas de interés aumentaron. Entre 1977 y 1981, la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) real pasó de negativo cercano a cero a 14%, y se mantuvo en un 10% promedio durante los siguientes cinco años. En 1982, la deuda comercial de los seis países más endeudados de la región representaba el 60% de la deuda comercial total de la región; sólo la deuda de México y Brasil representaban el 35% del total. Entre 1983 y 1989, las transferencias netas de las fuentes privadas de financiamiento se tornaron negativas y alcanzaron un promedio de 12 000 millones de dólares anuales. En este contexto, creció la importancia de los flujos provenientes de las fuentes oficiales de financiamiento externo (gráfico 6.3). Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial pasaron a tener transferencias netas positivas a la región por 1 000 millones de dólares y 500 millones respectivamente, en tanto que las otras fuentes oficiales alcanzaron los 800 millones de dólares durante el mismo período. Sin embargo, estas cifras resultaron claramente insuficientes para evitar la crisis del decenio de 1980. Por esta razón, debieron hacerse posteriores ajustes en los años noventa, primero con la puesta en marcha del "Plan Baker", cuyo objetivo principal era afianzar a la banca privada, y luego con el "Plan Brady", que introdujo mecanismos para reducir la deuda comercial de América Latina.

La experiencia de los años ochenta muestra que los flujos financieros hacia la región han sido sumamente volátiles, situación que se repitió en el decenio siguiente. Los flujos financieros netos hacia América Latina durante los últimos treinta años se han caracterizado por un aumento moderado y sostenido durante los años setenta, por una abrupta reducción durante el decenio de los ochenta y por un fuerte aumento en los flujos privados durante el decenio de 1990. Paralelamente, en los años setenta, el crecimiento del PIB regional fue de 5.8% promedio anual. Tras la crisis de los años ochenta, esta cifra se redujo a 1.4% y el renovado flujo de capitales externos durante los años noventa estuvo asociado a un crecimiento económico promedio anual del 3.3%. En la siguiente sección se analiza detalladamente la situación de los flujos financieros durante los años noventa.

#### IV. Los flujos financieros hacia América Latina y el papel de los bancos multilaterales de desarrollo<sup>2</sup>

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, los países latinoamericanos transitaron hacia un esquema económico conocido como el Consenso de Washington. Este conjunto de políticas favorecía la liberalización del comercio y del sector financiero, y le dio prioridad a la estabilidad macroeconómica, la actividad económica del sector privado y la transformación del papel del Estado en la economía (Williamson, 1990). El consenso favoreció el flujo de capitales hacia las economías de la región, que se habían retraído luego de la crisis de la deuda. De acuerdo con un estudio de la CEPAL (2000), las tendencias de los flujos de capital hacia la región durante el decenio de 1990 muestran las siguientes características:

a) 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 13% de las importaciones. 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 4 000 dólares) generaron, mediante sus exportaciones de bienes y servicios, una proporción de las divisas requeridas para cubrir las importaciones que en promedio superó el 100% durante los años noventa. En cambio, en los países de menor ingreso relativo (ingreso *per cápita* menor a 2 000 dólares) esa proporción alcanzó sólo el 76%.

b) En relación con los países de menor ingreso relativo, las remesas del exterior (medidas como las transferencias netas corrientes) contribuyeron a equilibrar las cuentas de capital y cerrar la brecha de requerimiento de financiamiento. Durante 1999, los emigrantes de Centroamérica, la República Dominicana y México enviaron más de 9 500 millones de dólares en remesas, monto que supera en un 50% sus exportaciones agropecuarias y equivale a las dos terceras partes de los ingresos aportados por el turismo. Por su parte, los países caribeños, que son receptores netos de remesas -con la excepción de Haití y República Dominicana- recibieron 1 000 millones de dólares en 1998, equivalentes al 7.4% de su PIB.

c) En 1993, el financiamiento de largo plazo efectivamente recibido en los países de menor desarrollo relativo se estabilizó entre el 10% y 11% del PIB, es decir, un nivel inferior al observado a inicios del

<sup>2</sup> Estas apreciaciones se basan, en gran medida, en el trabajo de Kapur, Lewis y Webb (1997).

decenio de 1990. En el caso de los países de desarrollo relativo intermedio, esta participación representó en promedio 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% y 7% del PIB a partir de 1996.

d) El tipo de flujo de capitales privados más característico del decenio de 1990, en comparación con los decenios anteriores, fue la inversión extranjera directa. En 1990 la inversión total en la región ascendió a 6 750 millones de dólares; en 1999, pese a las crisis financieras (mexicana, rusa y argentina), alcanzó rápidamente los 77 050 millones de dólares. Cabe señalar que el 60% de la IED corresponde a creación de capital, en tanto que el 40% restante responde a adquisición de capital existente. 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 la balanza de pagos. Sin embargo, la inversión se concentró en determinados sectores (servicios financieros, telecomunicaciones, extracción de minerales y energía), y la gran mayoría se dirigió hacia los países más grandes. Argentina, Brasil y México representaron el 65% del destino de la IED durante el mismo período.

e) La volatilidad de los flujos de capital caracterizó al decenio de 1990. En este período, se sucedieron varias crisis financieras importantes en la región, como la crisis mexicana de 1995 y la crisis argentina que empezó a comienzos del año 2000. Los instrumentos más volátiles fueron las emisiones de bonos, el crédito neto de bancos comerciales y las inversiones en acciones.

El decenio de 1990 dejó importantes lecciones con respecto al manejo de los flujos externos de capital. La dependencia de los flujos externos -el déficit estructural de ahorro interno de las economías latinoamericanas- constituye uno de los principales factores que explican la vulnerabilidad de la región. En promedio, los países desarrollados reciben en flujos netos de capital un porcentaje menor al 5% de la cantidad de dinero (medida como M2). Sin embargo, en los años noventa, países como Argentina, Chile, México y Venezuela registraron coeficientes superiores al 15% los que, en épocas de auge, alcanzaron casi al 25% (cuadro 6.2). La entrada masiva de capitales actúa como una política monetaria expansiva, puesto que aumenta la cantidad disponible de dinero y eleva la disponibilidad del crédito, entre otros efectos. Este comportamiento de los inversionistas es procíclico, pues los capitales fluyen mientras más "emergente" se percibe al país y se retiran cuando se percibe que éste enfrenta dificultades financieras. Todo ello crea situaciones de riesgo y aumenta la vulnerabilidad de los países en la región.

Cuadro 6.2  
ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y EMERGENTES SELECCIONADAS: FLUJOS NETOS  
DE CAPITAL A M2<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

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

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

<sup>a</sup> Corresponde a la oferta monetaria que incluye el dinero y el cuasi dinero.

## A. El financiamiento externo oficial y los flujos netos de la banca multilateral

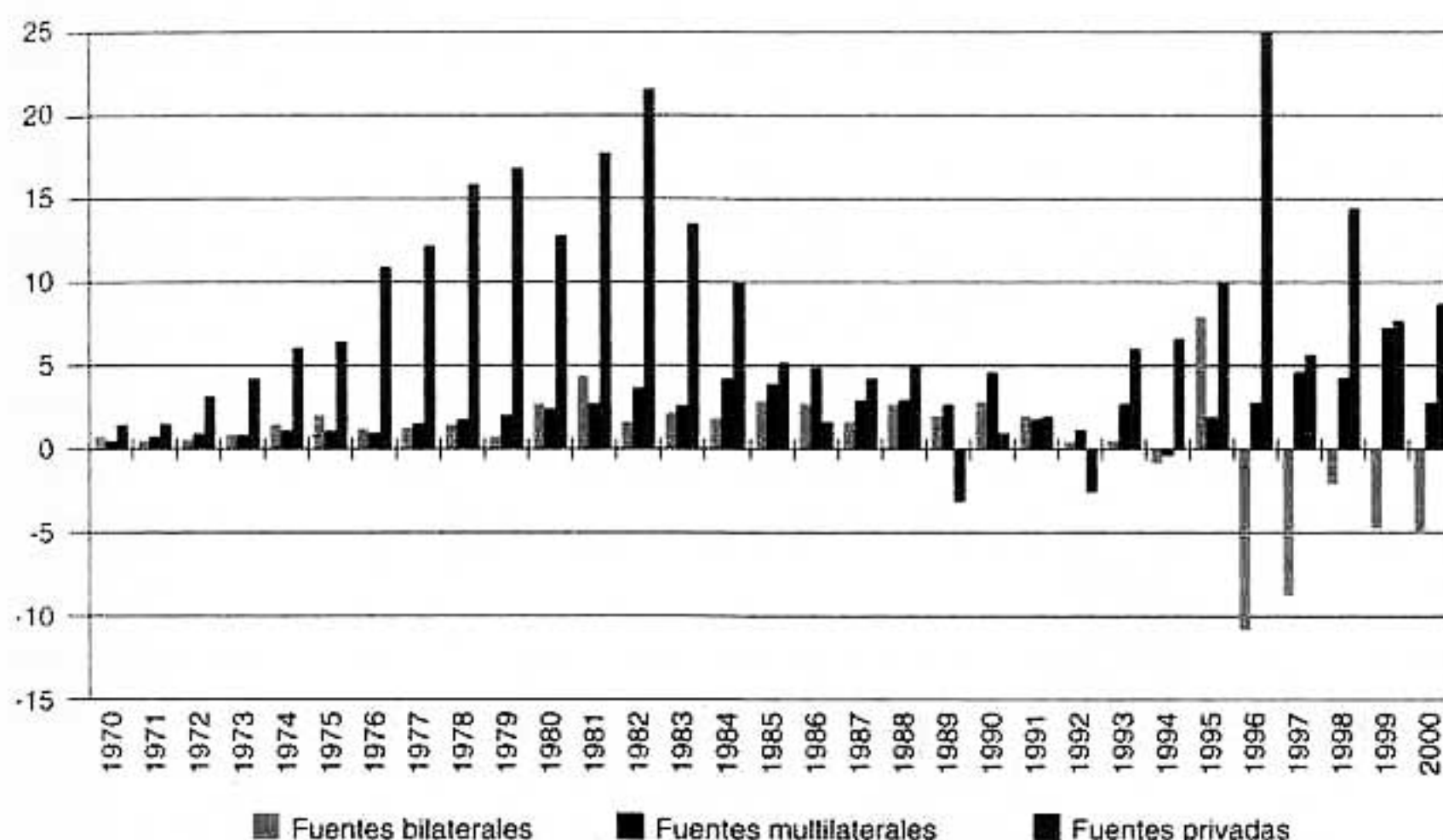
La explosión de los flujos privados contribuyó a la pérdida de importancia relativa de los flujos oficiales bilaterales y multilaterales en la región. En el decenio de 1990, el financiamiento externo oficial representó el 5.9% de los flujos de capital, en tanto que en los años ochenta había alcanzado el 30% (debido principalmente a la crisis de la deuda y el cese de los flujos de capital privado), y durante los años setenta, el 15%. Este comportamiento es previsible en el sentido de que, a medida que avanza el proceso de desarrollo, los países tienden a reemplazar progresivamente las fuentes oficiales de financiamiento por fuentes privadas. En cierta medida, esto puede considerarse como un proceso análogo a la etapa de "graduación" que experimentaron los países industrializados durante los decenios de 1950 y 1960, luego del período de 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 las recurrentes



caídas de los flujos privados. Las transferencias netas de las fuentes privadas de capital han sido muy volátiles, mientras que las de los bancos multilaterales permanecieron positivas y compensaron parcialmente la salida de capitales, especialmente en los años 1997 y 1999 (gráfico 6.4). Cabe señalar que las transferencias netas negativas de los acreedores bilaterales a partir de 1996 obedecen a los pagos del rescate financiero de México (recuadro 6.4 y gráfico 6.5).

GRÁFICO 6.4  
TRANSFERENCIAS NETAS DE DEUDA DE LARGO PLAZO POR FUENTE  
(En millones de dólares)



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

Nota: Se refiere a la deuda pública y públicamente garantizada. Las transferencias netas incluyen el pago de intereses

Recuadro 6.4  
**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 provenientes, en gran medida, de los Estados Unidos. Ello tuvo un impacto significativo en los flujos financieros de fuentes bilaterales hacia América Latina, que experimentaron un cambio súbito con relación a los años anteriores.

Entre los años 1980 y 1994, pese a las cifras negativas registradas en este último año, las transferencias netas de fuentes bilaterales hacia la región alcanzaron, en promedio, los 1 800 millones de dólares anuales. En 1995, las transferencias netas hacia México superaron el nivel de la región

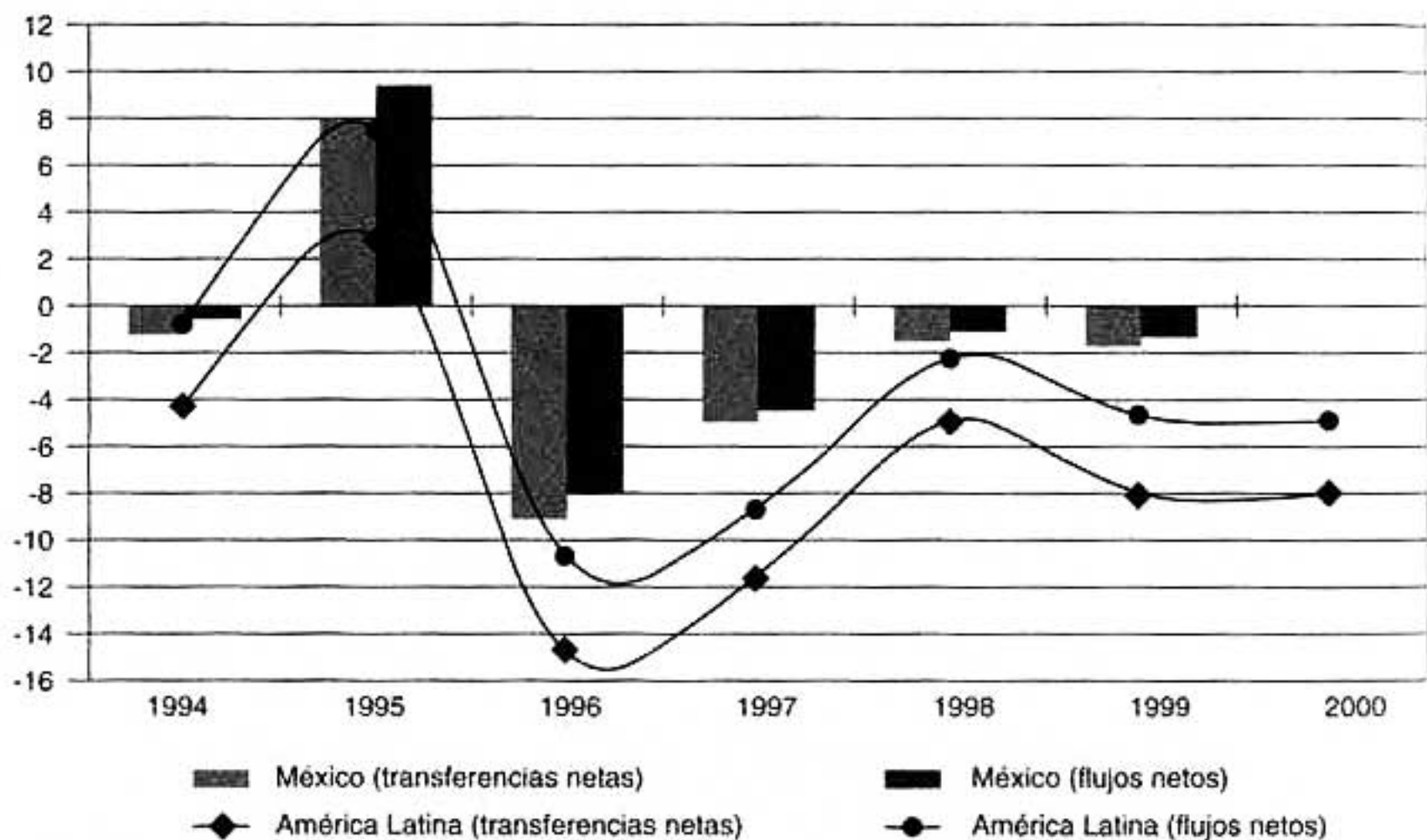
(Continúa)

## Recuadro 6.4 (conclusión)

en su conjunto, lo que refleja que -salvo por este país-América Latina se encontraba pagando obligaciones bilaterales contraídas en años anteriores. A partir de 1996, cuando empezó a cancelar los préstamos de emergencia que recibió, México se sumó a esta tendencia y pasó a representar alrededor del 60% de los pagos por obligaciones de deuda bilateral de la región. La diferencia entre las transferencias netas y los flujos netos hacia la región observada en el gráfico es el resultado de los pagos por intereses asociados a la deuda bilateral, que alcanzaron en promedio los 2 500 millones de dólares anuales entre 1995 y 2000.

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

Gráfico 6.5  
TRANSFERENCIAS NETAS DE FUENTES BILATERALES A MÉXICO Y AMÉRICA LATINA  
(En millones de dólares)

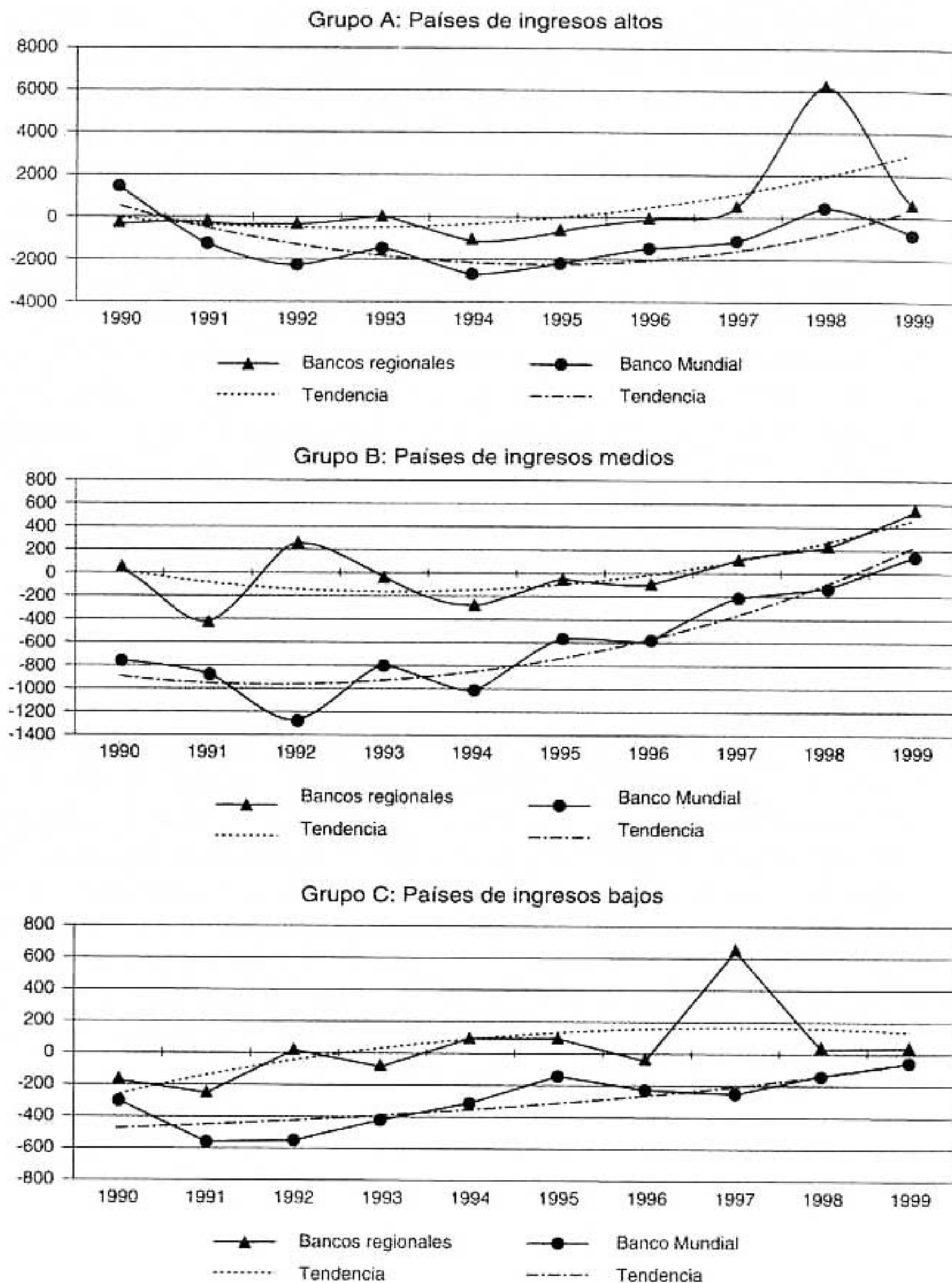


Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance, 2001, versión en CD-ROM.

En un estudio reciente sobre el sistema de los bancos multilaterales de desarrollo, se señalan algunas tendencias con respecto al comportamiento de los flujos de la banca multilateral hacia los países en desarrollo considerados en conjunto (Bezanson, Sagasti y otros, 2000). Mientras el Banco Mundial ha mantenido transferencias netas negativas hacia estos países, la banca regional y subregional ha compensado esta situación con transferencias netas positivas mayores. En consecuencia, en casi todas las regiones se ha registrado un flujo positivo de capitales provenientes de los bancos multilaterales. En parte, ello se debe a que la cartera de préstamos del Banco Mundial es más madura, razón por la cual muchos países pagan por concepto de principal e intereses más de lo que reciben como desembolsos provenientes de los préstamos. Sin embargo, los países en desarrollo continúan recibiendo transferencias netas positivas de la banca multilateral considerada en conjunto, ya que los bancos regionales y subregionales mantienen transferencias netas positivas. En cierta medida, exagerando un poco y tomando en cuenta la fungibilidad de los préstamos multilaterales al sector público, podría decirse que los préstamos de los bancos subregionales permiten pagar los préstamos de los bancos regionales y éstos, a su vez, los préstamos del Banco Mundial.

Esta situación prevalece también en América Latina y afecta al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica, que son los bancos regionales considerados en las estadísticas registradas en el informe sobre flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo (*Global Development Finance*). Tal como se indica en el gráfico 6.6, este patrón no se ve alterado 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 observa 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 (CAF) (gráfico 6.7) y el Banco de Desarrollo del Caribe (gráfico 6.8).

Gráfico 6.6  
TRANSFERENCIAS NETAS DEL BANCO MUNDIAL Y BANCOS REGIONALES<sup>1</sup>, 1990-1999  
(En millones de dólares)

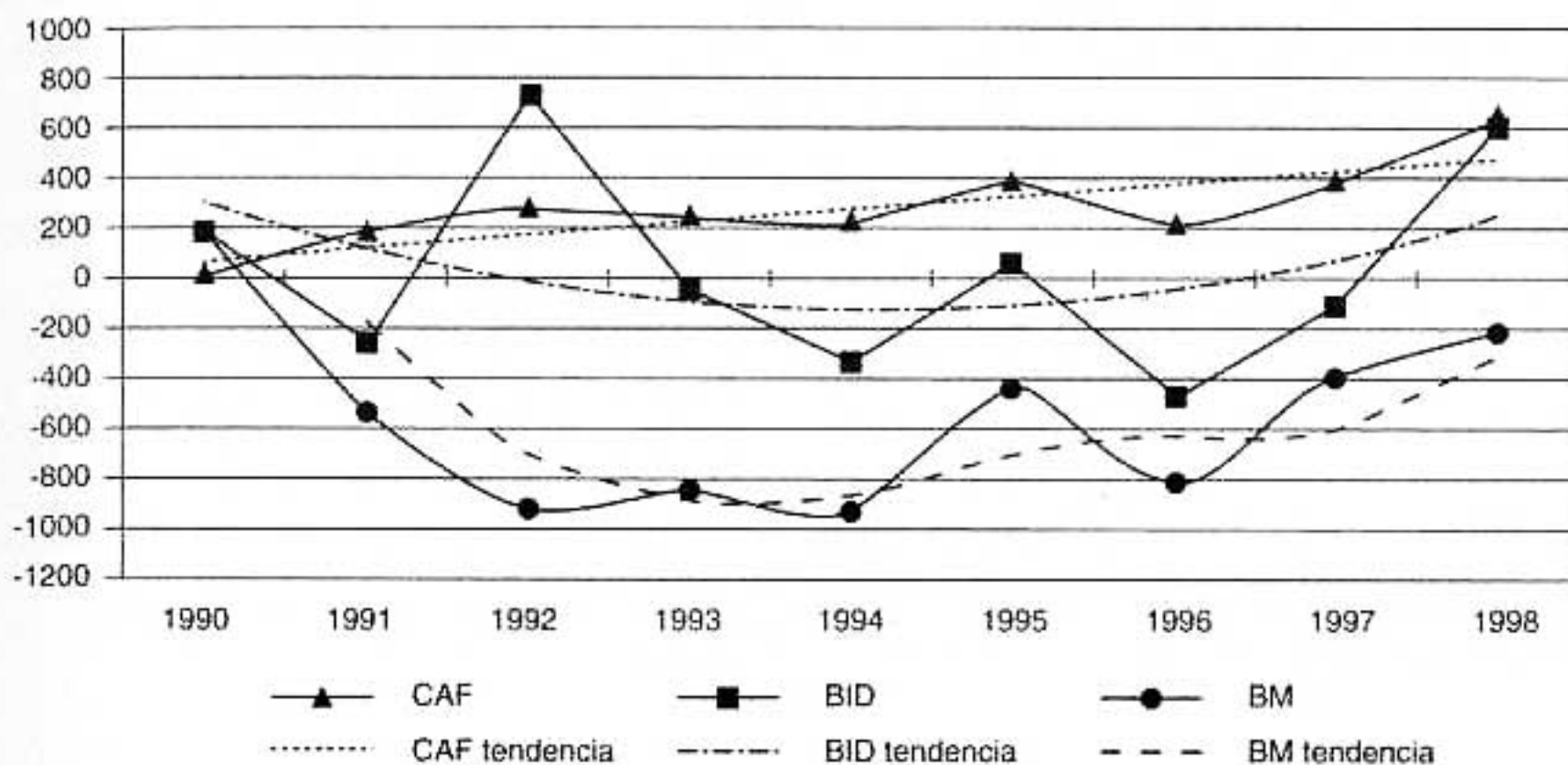


Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance, 2001, versión en CD-ROM.

<sup>1</sup> Se incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

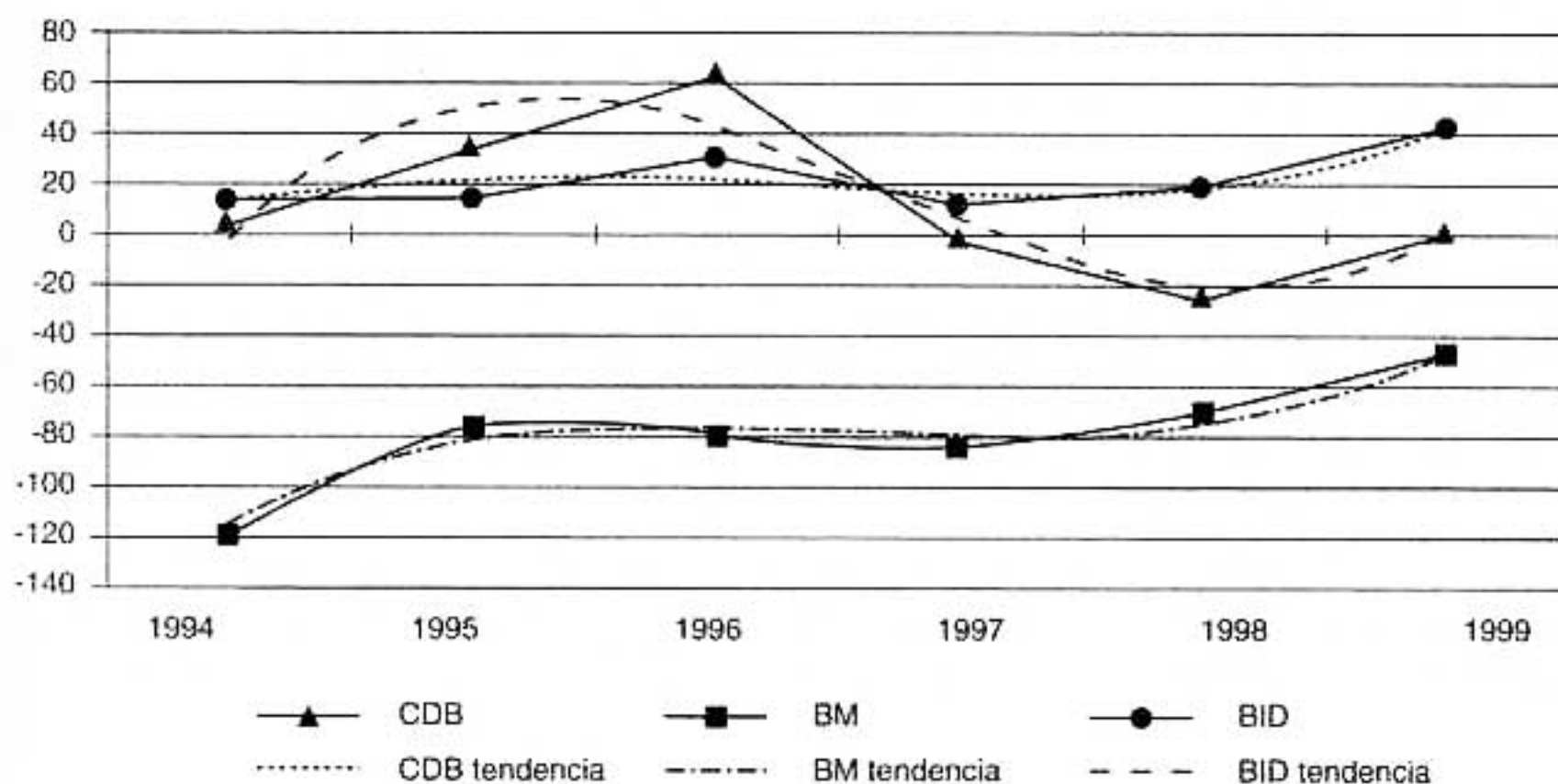
Nota: En el grupo A figuran Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela, países con un PIB per cápita superior a 4 000 dólares. En el grupo B se incluyen Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú, países con un PIB per cápita de 2 000 a 4 000 dólares en 1997. En el grupo C figuran Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana, países con un PIB per cápita inferior a 2 000 dólares, estimado según el tipo de cambio de mercado en 1998.

Gráfico 6.7  
**TRANSFERENCIAS NETAS DEL BANCO MUNDIAL, EL BID Y LA CAF  
 A LOS PAÍSES ANDINOS**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2001, CD-ROM; Corporación Andina de Fomento.  
 Nota: Los países andinos incluyen a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Gráfico 6.8  
**TRANSFERENCIAS NETAS DEL BANCO MUNDIAL,  
 EL BID Y EL BDCA LOS PAÍSES DEL CARIBE**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), Annual Report, 2000 y Banco Mundial, Global Development Finance, 2001, versión en CD-ROM.

Nota: Las transferencias netas del Banco Mundial y el BID están dirigidas a los siguientes países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago; no están dirigidas ni a Antigua y Barbuda, Bahamas, las Islas Vírgenes Británicas, Montserrat ni a las Islas Turcas y Caicos.

Se puede apreciar el papel que ha desempeñado la banca subregional en los períodos de crisis financieras sobre la base de la experiencia de los países andinos, donde la participación de la CAF en el total de los flujos multilaterales ha sido muy significativa (cuadro 6.3). Entre 1994 y 1997, la CAF llegó a representar el 45% del financiamiento multilateral para la subregión, cifra que se elevó ligeramente al 46.7% entre 1998 y 1999. Por otra parte, el hecho de que entre 1994 y 1997 la participación de la CAF en el total de flujos netos hacia los países fuera sólo de 7.2% y que entre 1998 y 1999 alcanzara el 40%, refleja también el papel que desempeñan los bancos multilaterales de desarrollo, y la CAF en particular, como proveedores de flujos financieros anticíclicos para compensar la caída de los flujos privados. Asimismo, cabe señalar que en 1994-1997 y 1998-1999, el Banco Mundial pasó de una situación de flujos netos negativos a una de flujos netos positivos de aproximadamente 500 millones de dólares para este último período.

Cuadro 6.3  
FLUJOS FINANCIEROS NETOS DE LARGO PLAZO HACIA LOS PAÍSES ANDINOS<sup>a</sup>  
(En miles de millones de dólares)

	1990-1993	1994-1997	1998-1999
Total <sup>b</sup>	6.2	12.5	3.4
Multilaterales <sup>b</sup>	3.5	2.0	3.0
Corporación Andina de Fomento (CAF) <sup>b</sup>	0.4	0.9	1.4
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) <sup>c</sup>	-0.1	-0.5	0.5
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros	3.2	1.6	1.1
Otros <sup>**</sup>	2.7	10.5	0.4
Acreedores privados <sup>c</sup>	1.0	4.4	0.5
CAF/Total (%)	6.5	7.2	41.2
CAF/Multilaterales (%)	11.4	45.0	46.7

Fuente: Elaborado sobre la base de Corporación Andina de Fomento (CAF), Informe anual, 2000, y Banco Mundial, Global Development Finance, Washington, D.C., 2001.

Nota: Se ha hecho uso de los datos provenientes de la CAF y el Banco Mundial a fin de obtener una perspectiva más completa de los flujos financieros netos. Las cifras para el BID se obtuvieron por diferencia.

<sup>a</sup> Mercados de capital, banca internacional, organismos bilaterales, proveedores, otros.

<sup>b</sup> Datos provenientes de la CAF.

<sup>c</sup> Datos provenientes del Banco Mundial.

Aun cuando las transferencias netas negativas de los países prestatarios hacia algunos bancos multilaterales responden a una consecuencia previsible de la maduración de las carteras de préstamos y no constituyen una amenaza a la salud financiera del conjunto de los países de la región, podrían transformarse en un problema para los países de menores ingresos y aquellos de ingresos medios que aún registran

porcentajes significativos de su población por debajo de la línea de pobreza. Estos países tienen mayores necesidades de financiamiento externo, de manera que podría ser conveniente que los bancos multilaterales de desarrollo mantengan transferencias netas positivas con ellos por un largo tiempo. Para lograrlo, sería necesario que la cartera agregada de préstamos de los bancos multilaterales hacia estos países creciera en forma sostenida.

Sin embargo, si el sistema de bancos multilaterales de desarrollo en conjunto espera mantener transferencias netas positivas en el largo plazo, a medida que el volumen de la cartera de préstamos se acerque a los límites que establece el capital de que dispone cada uno de los bancos multilaterales sería necesario realizar sucesivos aumentos de capital. Pese a que implican duras negociaciones entre los países accionistas, en cincuenta años de existencia de estas instituciones, los aumentos de capital no han sido un problema insoluble y tampoco se espera que lo sean en los próximos decenios. Por lo tanto, es previsible que el sistema de bancos multilaterales continúe expandiéndose, al menos hasta mediados del siglo XXI, aunque es muy probable que experimente modificaciones significativas.

## **B. Composición sectorial de la cartera de préstamos de la banca multilateral de América Latina durante el decenio de 1990**

La distribución por sectores de las carteras de préstamos de los bancos multilaterales puede considerarse como un indicador del grado de especialización de cada uno de ellos. Esta composición sectorial ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo (véase cuadro 6.1) y, en la actualidad, muestra una clara diferenciación entre el Banco Mundial y el BID por un lado, y los bancos subregionales por el otro (cuadro 6.4). En el decenio de 1990, el Banco Mundial concentró sus préstamos a la región en los sectores sociales y en el apoyo a las reformas de política económica (préstamos de ajuste). Por su parte, el BID hizo algo similar, pero además destinó un porcentaje importante de su cartera de préstamos para la construcción de infraestructura, el suministro de energía y el apoyo a los sectores productivos.

Cuadro 6.4  
COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL  
BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS NOVENTA  
(En porcentajes)

	1991- 2001	1991-2000		1990-1999		1990- 2000	1994- 2000
	BID	Banco Mundial	CAF	BCIE	FONPLATA	BDC	BDAN
<b>Desarrollo productivo</b>							
Agricultura, pesca y desarrollo rural	3.5	10.0	2.1	2.8	2.7	3.5	-
Industria, turismo y empresas de pequeña escala	6.9	0.6	6.7	1.6	8.3	4.1	-
Otros sectores	-	-	4.5	1.7	-	3.0	-
<b>Infraestructura física</b>							
Energía	6.3	5.3	19.8	13.0	73.7	7.5	-
Transporte y comunicaciones	11.0	14.0	23.3	10.0	-	22.3	100
No especificado	-	-	-	14.7	0.2	-	-
<b>Desarrollo social</b>							
Saneamiento	13.3	4.3	-	-	-	-	-
Salud	-	6.2	1.4	14.7	8.8	14.8	-
Educación	7.2	11.3	-	-	0.1	-	-
Desarrollo urbano	5.6	3.4	-	-	-	-	-
Medio ambiente	2.0	3.9	-	-	-	-	-
Protección social	12.5	7.5	-	-	-	-	-
<b>Otros</b>							
Multisectorial	-	2.3	0.7	41.5	-	22.0	-
Asistencia técnica y preinversión	1.1	-	-	-	-	-	-
Financiamiento	0.9	12.3	26.9	-	6.3	23.0	-
Gestión del sector público	29.7	5.6	2.0	-	-	-	-
Desarrollo del sector privado	-	3.2	-	-	-	-	-
Política económica	-	10.0	-	-	-	-	-
Otros	-	-	12.7	-	-	-	-

Fuente: Elaborado sobre la base de los Informes anuales de los bancos, varios años.

Por su parte, los bancos subregionales han puesto énfasis en las obras de infraestructura y en los sectores productivos, y han prestado una atención relativamente menor a los temas sociales. Estas instituciones no consideran en sus carteras préstamos para apoyar las reformas de política económica y el fortalecimiento del sector público, actividades en las cuales sólo participan el Banco Mundial y el BID. Entre los bancos subregionales se encuentra el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), establecido en 1994 con el objetivo específico de financiar la provisión de infraestructura en las ciudades y pueblos en la frontera de los Estados Unidos y México (energía, transporte, comunicaciones, tratamiento de



aguas, manejo de desechos). En similar situación se encuentra el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), cuyo mandato se centra en la provisión de infraestructura física. El Banco Centroamericano de Integración Económica ha dirigido más de las tres cuartas partes de su cartera hacia la provisión de infraestructura física y operaciones multisectoriales (que incluyen componentes de infraestructura), mientras que el Banco de Desarrollo del Caribe ha dado prioridad a la infraestructura física y a los préstamos para el sector financiero.

### **C. La banca multilateral y el sector privado**

Las políticas asociadas al Consenso de Washington favorecieron el desarrollo del sector privado en la economía e influyeron también en la manera de operar de los bancos multilaterales. Durante el decenio de 1990, éstos empezaron a apoyar activamente al sector privado mediante el financiamiento de proyectos de inversión, el otorgamiento de garantías para los inversionistas, el financiamiento de actividades conjuntas del sector público y las empresas privadas, programas de ayuda para las microfinanzas, y actividades generales para el fortalecimiento del sector privado (asistencia técnica, información, capacitación, diseño de marcos legales, etc.). En particular, el Banco Mundial destinó durante este período el 3.2% de su cartera total (aproximadamente 1 100 millones de dólares) a los programas de apoyo al sector privado, principalmente a través de financiamiento para la microempresa, programas para el desarrollo de empresarios, proyectos de infraestructura para facilitar el acceso a los mercados, y garantías para promover el acceso a préstamos comerciales.

El Departamento del Sector Privado del BID inició sus operaciones en 1995 y hasta fines del año 2000 había aprobado préstamos por 5 800 millones de dólares. Además de conceder créditos de largo plazo para proyectos de infraestructura ejecutados por empresas privadas, esta institución ha otorgado garantías contra riesgos políticos, de crédito y de convertibilidad de la moneda. Por ejemplo, en el año 2000, el BID otorgó una garantía a un consorcio internacional para el desarrollo de un proyecto energético en Río de Janeiro, que implica una inversión total de aproximadamente 100 millones de dólares; además aprobó una operación de garantía financiera para la autopista de peaje Santiago-Valparaíso-Viña del Mar en el marco de un proyecto que incluye la construcción, el mejoramiento, la administración, el mantenimiento y la operación de dicha autopista. Esta última operación consiste en garantizar la emisión de un bono en moneda local con pagos de capital e intereses por un monto equivalente de hasta 75 millones de dólares, lo que contribuirá a reforzar el mercado de capitales de Chile.

En el ámbito subregional, los bancos más activos en las operaciones con el sector privado han sido la CAF y el BCIE. Durante los años noventa, la CAF destinó el 22% de su cartera (aproximadamente 5 000 millones de dólares) a operaciones realizadas con el sector privado, especialmente cuando se trató de proyectos conjuntos con el sector público. En el año 2000, la CAF estableció la Compañía Latinoamericana de Garantías de Inversiones, cuya función es proveer seguros contra riesgo político y garantías de inversión a instituciones financieras y empresas privadas. Uno de los principales instrumentos que emplea es la "garantía parcial de crédito", que fue concebida con el objeto de mejorar el riesgo crediticio de los países miembros y como un medio de movilizar una mayor cantidad de recursos provenientes de los mercados financieros internacionales. Por su parte, hasta diciembre de 1999, el BCIE había destinado el 29% de su cartera ordinaria a préstamos que tienen al sector privado como usuario final. Los montos aprobados y los desembolsos ascendieron a 431.6 millones de dólares y 362.9 millones, respectivamente, y están asociados a un total de 532 préstamos. Asimismo, hasta esa fecha, se habían designado cien instituciones financieras intermediarias y 14 organizaciones no gubernamentales como entidades elegibles para operaciones del BCIE con el sector privado.

#### **D. Situación financiera de los bancos multilaterales**

En el cuadro 6.5 se presentan los principales indicadores financieros de los bancos multilaterales de desarrollo que operan en América Latina. Cabe destacar la gran diferencia de tamaño de estas instituciones, cuyo capital varía entre los 188 000 millones de dólares del Banco Mundial y 100 000 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, por un lado, y los 308 millones del Fondo Financiero para la Cuenca del Plata y los 405 millones del Banco de Desarrollo de América del Norte. En el año 2000, el Banco Mundial aprobó préstamos por un monto de 4 000 millones de dólares para los países de América Latina, cifra que representa aproximadamente el 25% del total de sus operaciones regulares en ese año, en tanto que el BID aprobó préstamos por 5 200 millones. Con un capital autorizado de 3 000 millones de dólares, la CAF otorgó préstamos a sus países miembros por un total de 2 300 millones, lo que la convirtió en la principal fuente de financiamiento multilateral para la región andina (véase también el gráfico 6.7).

Cuadro 6.5  
SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS BANCOS MULTILATERALES EN AMÉRICA LATINA  
(2000)  
(En millones de dólares)

	BIRF	BID	CAF	BCIE	BDC	FONPLATA <sup>a</sup>	BDAN
Activos	228 539	69 944	5 844	3 191	546	328	488
Préstamos netos de provisiones	116 244	40 563	4 455	2 190	379	221	6
Pasivo	199 250	57 500	4 215	2 028	203	6	8
Préstamos	110 279	42 441	890	1 171	182	2	0
Patrimonio	29 289	12 444	1 629	1 163	343	322	480
Capital autorizado	188 606	100 959	3 000	2 000	705	308	405
Exigible	177 188	96 619	2 010	1 632	549	262	101
Pagado	11 418	4 340	990	368	156	46	304
Pasivo y patrimonio	228 539	69 944	5 844	3 191	546	328	488
Ingresos	10 045	3 878	467	239	33	22	20
Gastos <sup>b</sup>	8 054	3 032	362	200	17	4	9
Ingreso neto del año fiscal	1 991	846	105	38	16	18	11
Utilidades retenidas	19 027	5 543	545	540	191	325	60
Préstamos aprobados <sup>c</sup>	4 063	5 266	2 363	327	175	13	7
Coefficiente de capacidad de riesgo <sup>d</sup>	3.82	4.10	2.90	2.41	1.09	0.60	0.02

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

<sup>a</sup> 1999.

<sup>b</sup> Incluye los gastos administrativos.

<sup>c</sup> Considera sólo los préstamos regulares del Banco Mundial a los países de América Latina.

<sup>d</sup> Relación entre los préstamos netos de provisiones y la suma del capital pagado más las utilidades retenidas al final del período.

La relación entre el capital pagado y el capital autorizado varía significativamente entre los bancos multilaterales que operan en la región. Para el Banco de Desarrollo de América del Norte, el capital pagado representa el 75% de su capital total; para la CAF, el 33%; para el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el FONPLATA, esta cifra varía entre el 15% y el 22%. Asimismo, para el Banco Mundial el capital pagado representa el 6% del capital total y para el BID, el 4.3%.

Hasta hace poco, las discusiones sobre la situación financiera y la capitalización de los bancos multilaterales se centraban principalmente en su nivel conservador de apalancamiento de fondos, ya que el total de préstamos de estas instituciones no puede exceder su capital total (que incluye el capital pagado, el capital exigible y las reservas). Sin embargo, sólo se puede recurrir al capital exigible comprometido por los países

accionistas en el caso, muy improbable, de que se produzca una cesación masiva de pagos, que de ocurrir probablemente llevaría al cierre de la institución afectada. Por esta razón, la "capacidad de asumir riesgos" (*risk bearing capacity*) ha sido adoptada como un concepto más bien operacional y realista para evaluar la posición financiera y el nivel de capital adecuado para los bancos multilaterales de desarrollo. En términos generales, esta capacidad se refiere al capital necesario para hacer frente a cualquier perturbación o problema financiero inesperado y continuar operando como una institución financiera viable. Por ejemplo, para un banco multilateral, se considera que el capital adecuado para asumir riesgos es aquel necesario para resistir una cesación de pagos por parte de los prestatarios de un determinado monto y durante cierto tiempo y, al mismo tiempo, continuar con el ritmo histórico de crecimiento de los desembolsos positivos netos de la institución, sin que ello afecte la calificación AAA otorgada a sus bonos por las agencias calificadoras de riesgo.

En lugar de prestar atención al capital total, el enfoque relativo a la capacidad de asumir riesgos se centra en la evaluación de indicadores, tales como el coeficiente entre los préstamos desembolsados más el valor presente de las garantías menos las provisiones para pérdidas, divididos por el capital pagado utilizable más el total de reservas provenientes de los ingresos netos retenidos.<sup>3</sup> En la última fila del cuadro 6.5 se presenta este indicador, que refleja de manera más precisa el grado de apalancamiento de los fondos prestados por cada banco multilateral de desarrollo. En términos de gestión financiera, se considera necesario incrementar las reservas, reteniendo una mayor parte de los ingresos netos cuando la cartera de préstamos de un banco multilateral experimenta un deterioro y, en particular, cuando se corre el riesgo de que algún prestatario deje de pagarle a la institución.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase Banco Mundial (2001). Otro indicador utilizado por las agencias calificadoras de riesgo es la razón entre el capital pagado más las reservas más el capital exigible de los países accionistas (cuyos bonos tienen la calificación "AAA" o "AA") dividido por los activos de riesgo (definidos como los préstamos a los países con calificación de riesgo por debajo de grado de inversión).

<sup>4</sup> Por ejemplo, a fines de los años ochenta, cuando Perú dejó de pagar a los organismos financieros internacionales, el Banco Mundial debió aumentar su provisión en aproximadamente 250 millones de dólares, que fueron liberados, a principios de los años noventa, cuando dicho país se puso al día en sus pagos.

## **V. El sistema de los bancos multilaterales de desarrollo y sus tres funciones principales**

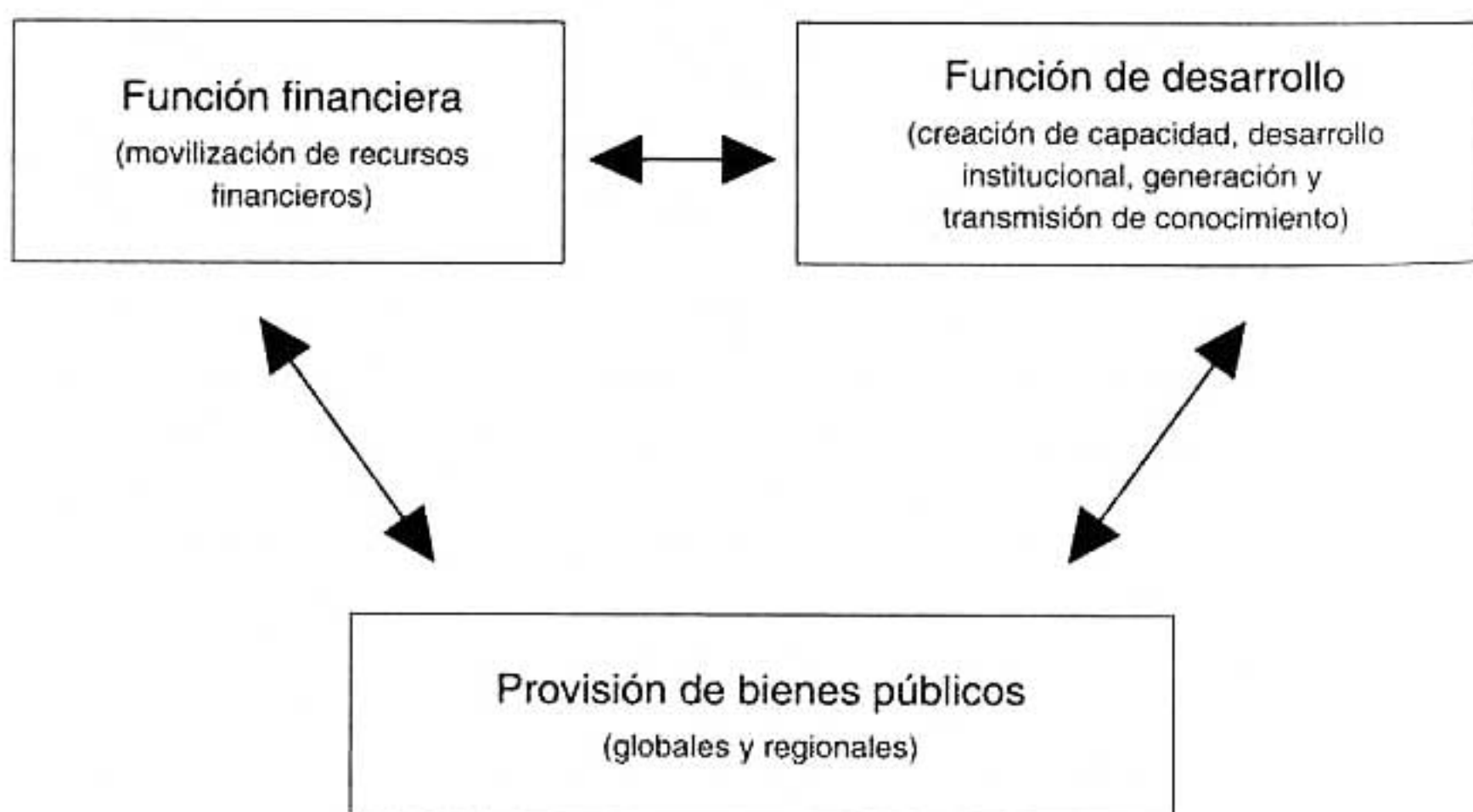
Si bien cada banco multilateral de desarrollo tiene características diferentes y un estilo propio de operación, es posible visualizarlos como un conjunto de organizaciones que comparten un mismo modelo institucional y desempeñan funciones similares. Por lo tanto, es posible concebir el conjunto de bancos multilaterales que operan en América Latina como un sistema. No obstante, esto requiere un cambio de perspectiva, pues implica desviar la atención que normalmente se presta al Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para centrarla también en los bancos subregionales. Desde este punto de vista, el desafío consiste en transformar a los bancos multilaterales de desarrollo en una red más eficaz, efectiva e integrada de financiamiento y de servicios complementarios para el desarrollo. Sin duda, esto tiene consecuencias importantes para la división del trabajo entre los bancos multilaterales y para la coordinación de sus actividades en los países prestatarios. Esta aproximación sistémica no implica, en modo alguno, que todos los bancos multilaterales en la región deban ser vistos y tratados de la misma manera. Por el contrario, es preciso respetar sus características diferentes con el objeto de lograr un equilibrio entre integración y diversidad.

Sin embargo, en el contexto actual, los bancos multilaterales de desarrollo que operan en la región están lejos de funcionar como un sistema. Las relaciones entre algunos de estos bancos han estado marcadas por períodos de rivalidad y conflicto, si bien en la mayoría de los casos se puede observar un grado razonable y aún efectivo de cooperación entre estas instituciones. La competencia por financiar operaciones específicas de préstamo en determinados países y las distintas condiciones que establecen para sus préstamos, así como las diferencias en sus estilos de gestión, sus relaciones con los países prestatarios, los tipos de operaciones, los flujos financieros, su nivel de capacidad técnica y su presencia en el campo, entre otras, crean fuentes de tensión y fricciones entre dichos bancos. Pese a ello, para los países prestatarios, la competencia entre los bancos multilaterales de desarrollo podría ser vista como algo positivo, pues les permitiría escoger entre ellos en función de las condiciones que imponen para el acceso a sus fondos, el plazo y el costo de los préstamos, y de los servicios adicionales que podrían recibir. Una aproximación sistémica a las operaciones de los bancos multilaterales en la región podría reducir las tensiones y lograr un mejor equilibrio entre cooperación y competencia, promoviendo una división del trabajo más adecuada y beneficiosa para los prestatarios y otros usuarios de los servicios que prestan estas instituciones.

La discusión sobre la lógica de las transferencias netas presentada en la sección precedente ilustra lo que puede surgir al adoptar una perspectiva integral sobre los bancos multilaterales de desarrollo (gráficos 6.6, 6.7 y 6.8). Si bien durante ciertos períodos algún banco multilateral podría tener transferencias netas negativas con determinados países, el sistema de bancos multilaterales 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 bancos multilaterales de desarrollo es el delicado y complejo equilibrio que debe mantener entre sus tres principales funciones: i) movilización de recursos financieros; ii) apoyo y creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimientos; y iii) provisión de bienes públicos globales y regionales (gráfico 6.9). Si bien no es necesario que cada uno de los bancos multilaterales desempeñe todas estas funciones con el mismo grado de intensidad en los países o sectores en que operan, desde una perspectiva sistémica es necesario que el sistema en conjunto las cubra al máximo nivel posible.

Gráfico 6.9  
LA TRIPLE FUNCIÓN DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO



Como se indicó anteriormente, desde la creación del primer banco multilateral de desarrollo ha existido una tensión inherente entre las dos primeras funciones. Sin embargo, ésta 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 bancos multilaterales (véase la sección VI). 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 de los bancos multilaterales.

A raíz de todo lo anterior, se hace necesario replantear la importancia relativa de estas funciones en cada uno de los bancos multilaterales y, en particular, su papel en la provisión de bienes públicos globales y regionales.<sup>5</sup> Se ha planteado que la cooperación para el desarrollo debería destinarse cada vez más 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 no aumenta el monto total de financiamiento para el desarrollo y se destina un porcentaje cada vez mayor de asistencia oficial para el desarrollo a esta función, es posible que las otras dos funciones, especialmente la de creación de capacidad y desarrollo institucional, puedan verse desplazadas. Por otra parte, las presiones ejercidas por algunos grupos de países en la actualidad para financiar los bienes públicos globales a través de donaciones provenientes de los ingresos netos de los bancos multilaterales de desarrollo podrían disminuir su capacidad de aumentar reservas y debilitar su posición financiera.

Por consiguiente, es fundamental lograr un equilibrio adecuado entre estas tres funciones. No obstante, se debe garantizar que la función financiera -que se materializa mediante préstamos y que distingue a estas instituciones de otras entidades internacionales- mantenga su primacía y no se debilite. Para ello, los bancos multilaterales deben ampliar y diversificar el rango de productos que ofrecen, especializarse y lograr una adecuada división del trabajo, así como operar de manera coordinada como un sistema de apoyo al desarrollo.

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase Kaul, Grunberg y Stern (1999); Kanbur, Sandler y Morrison (1999); y Sagasti y Bezanson (2001).

## A. Función financiera: movilización de recursos

Durante los últimos decenios los bancos multilaterales de desarrollo que operan en la región han venido experimentando cambios significativos en la estructura de sus operaciones. Desde su creación, su principal producto han sido los préstamos para financiar proyectos específicos y para apoyar los programas sectoriales de inversión en los países prestatarios. Sin embargo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han ido dejando progresivamente de lado el financiamiento de proyectos en los sectores tradicionales de infraestructura, tales como transporte y energía, y han abierto espacios para que los inversionistas privados canalicen cada vez más recursos hacia estos sectores. Por otra parte, han puesto mayor énfasis en los préstamos destinados a sectores sociales (educación, salud, fondos de compensación social), así como en el desarrollo institucional (reforma judicial, privatización de empresas estatales, apoyo a los parlamentos, fortalecimiento institucional del sector público). Por ejemplo, en el año 2000, el BID destinó cerca del 35% de su cartera de préstamos a los sectores sociales, a la vez que asignó un porcentaje similar a la reforma y modernización del Estado.

En contraste, la banca subregional se ha concentrado 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 al financiamiento de estas actividades, en tanto que la CAF ha destinado, y continúa haciéndolo, alrededor del 45% de sus préstamos a los sectores de energía y transporte. Por su parte, el Banco de Desarrollo de América del Norte destina la totalidad de la cartera a proyectos de infraestructura física.

Las crisis financieras de los años noventa -que afectaron a México, Asia oriental, Rusia, Brasil y Argentina- han demostrado que los bancos multilaterales pueden desempeñar un papel importante de apoyo a los países de ingresos medios que tienen sólo un acceso parcial a los mercados financieros o bien un acceso más o menos continuo que pueden perder súbitamente por razones ajenas a su control. El aumento de los flujos de los bancos multilaterales hacia la región en tiempos de crisis amortiguó el impacto negativo de la brusca retirada de los flujos privados de capital y reflejó claramente el papel anticíclico desempeñado por estas instituciones. Éste podría formalizarse, aclararse 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 (Perry, 2000). De esta manera, el Banco Mundial y el BID podrían entablar un diálogo permanente con los países emergentes y aquellos de ingresos medios de la región, con el fin de alcanzar acuerdos sobre políticas, establecer metas de desempeño económico y hacer un seguimiento de su puesta en práctica. Una vez logrado esto y 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. Es decir, tendrían un acceso más flexible y ampliado a nuevas líneas de crédito de contingencia, en contraste con las limitaciones que imponen aquellas que otorga el Fondo Monetario Internacional.

El papel central que debe jugar el capital privado en la región plantea la posibilidad de ampliar el rango de productos de los bancos multilaterales de desarrollo con el objeto de promover la inversión privada y establecer nuevos esquemas de garantías para los inversionistas, las cuales han tenido un auspicioso inicio en las operaciones de apoyo al sector privado del BID, la CAF y el BCIE. Por otra parte, los bancos multilaterales han apoyado la privatización de las empresas estatales como una forma de promover la inversión privada. Sin embargo, al reducirse la participación del sector público en la economía, cambió la manera tradicional en que los bancos multilaterales se relacionaban con sus países miembros a través de préstamos directos a las entidades estatales. Al mismo tiempo, surgió la necesidad de apoyar la creación de organismos reguladores, garantizar las inversiones en concesiones, así como de promover y complementar los flujos financieros provenientes de fuentes privadas.

Aunque en el caso de América Latina es menos apremiante que en otras regiones, los bancos multilaterales de desarrollo -especialmente el Banco Mundial y el BID- deberían continuar movilizandorecursos a través de la ventanilla concesional de préstamos hacia los países más pobres. Esto ocurrirá sólo si los bancos multilaterales continúan demostrando a los países donantes -que proveen la gran mayoría de los fondos para préstamos blandos- su eficacia para administrar recursos y contribuir al desarrollo de los países más pobres. Para ello es necesario reforzar la convicción de que es mejor y más eficiente canalizar los recursos a través de los bancos multilaterales que hacerlo directamente por medio de sus agencias de cooperación bilateral.

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 el sentido de pertenencia de los programas de desarrollo por parte de los países beneficiados, mejorar la capacidad de los países donantes para mantener y contrastar sus puntos de vista, y minimizar los problemas de coordinación (Kanbur, Sandler y Morrison, 1999). Este enfoque está basado en el diseño de estrategias nacionales acordadas, mediante procesos de diálogo y consenso, con representantes de una amplia gama de sectores y grupos de cada país. Si bien aún no se han establecido estos "fondos comunes" para canalizar recursos de la cooperación internacional hacia los países más pobres, se ha avanzado significativamente en el

diseño participativo de estrategias de desarrollo. En algunos casos esto se ha hecho a través de lo que se denomina el "Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza" (*Poverty Reduction Strategy Paper*) que involucran al Fondo Monetario Internacional, a los bancos multilaterales y a las agencias bilaterales de cooperación. Por su parte, el Banco Mundial ha propuesto lo que denomina el "Marco Integral de Desarrollo" (*Comprehensive Development Framework*) para los países de ingresos medios que no reciben préstamos blandos de los bancos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, 2001a).<sup>6</sup>

Otro instrumento a través del cual los bancos multilaterales de desarrollo canalizan recursos financieros son las operaciones de reestructuración y reducción de deudas contraídas con fuentes públicas (bilaterales y multilaterales) y privadas. Si bien este tipo de operación no era común en los bancos multilaterales, durante el segundo quinquenio de los años ochenta, el Banco Mundial y el FMI participaron activamente en el lanzamiento del Plan Brady, que consistió en otorgar préstamos para reducir la deuda con acreedores privados mediante la emisión de bonos, y en la creación de un fondo para la reducción de la deuda de países pobres que reciben financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento, la entidad del grupo del Banco Mundial que otorga préstamos blandos. Durante el decenio de 1990, se amplió considerablemente este tipo de operaciones mediante el establecimiento de varios programas de reducción de la deuda, que culminaron con la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME), que ha llevado a una masiva condonación de la deuda de organismos de financiamiento multilaterales y bilaterales en aproximadamente cuarenta países pobres de África, América Latina y Asia. Sin embargo, los efectos de estos programas en el mediano y largo plazo están aún en discusión, pues en algunos casos podrían ocasionar una disminución del flujo neto de recursos concesionales hacia los países más pobres.

En los últimos años, se han creado instrumentos financieros más flexibles y de menor cuantía, principalmente para apoyar a los sectores sociales, que también han contribuido a mejorar el desempeño de los mercados financieros de los países latinoamericanos. Por ejemplo, la iniciativa de garantizar emisiones de bonos en moneda local, que ha sido puesta en práctica en forma limitada, podría ser un instrumento de gran demanda en el futuro. Además, se han planteado sugerencias para ampliar aún más la gama de productos y servicios financieros de los bancos multilaterales de desarrollo, entre las cuales se encuentran los fondos para promover las exportaciones, los fondos de capital de riesgo para financiar innovaciones tecnológicas, y los mecanismos de arbitraje para reducir el riesgo asociado a la volatilidad de los precios de las materias primas.

<sup>6</sup> Para un enfoque similar, véase Sagasti (2000).

### La "graduación" de los países prestatarios

Uno de los temas que se ha venido discutiendo en forma continua desde la creación de los bancos multilaterales se refiere a 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 razonables a los mercados financieros, y, por lo tanto, no necesitaría el apoyo financiero de los bancos multilaterales. Sin embargo, considerando la experiencia del decenio de 1990 y desde una perspectiva sistémica sobre las operaciones de los bancos multilaterales, el tema de la graduación deja de ser relevante.

En efecto, si se visualiza la gran variedad de servicios que los bancos multilaterales prestan 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 bajos, lo que sólo es posible mediante operaciones de financiamiento que comprometan al banco multilateral y al país receptor de los fondos. Estos vínculos financieros permitirían establecer un diálogo continuo sobre las políticas públicas, dar mayor seguridad a los inversionistas privados, garantizar el acceso a las fuentes de fondos en situaciones de crisis financieras, y permitir a los países prestatarios obtener recursos en condiciones -tanto de precio como de plazos- que no son comunes en las fuentes privadas de financiamiento (cuadro 6.6).

Cuadro 6.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONDICIONES PROMEDIO  
DE LOS NUEVOS COMPROMISOS DEL SECTOR OFICIAL Y PRIVADO  
(Promedios simples)

Países de ingreso		Tasas de Interés (porcentajes)		Plazos (años)	
		Oficial <sup>a</sup>	Privado <sup>b</sup>	Oficial <sup>a</sup>	Privado <sup>b</sup>
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
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
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, *Creecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional* (LC/G.2117(CONF.89/3)), Santiago de Chile, 2000.

<sup>a</sup> Préstamos bilaterales y recursos de organismos multilaterales.

<sup>b</sup> Endeudamiento en bonos y préstamos en mercados internacionales.

Por lo tanto, tiene más sentido diferenciar los productos financieros que ofrecen los bancos de desarrollo, adecuándolos a segmentos específicos de demanda en función de las características de los países prestatarios, el tipo de operación, el sector al que se destinan los recursos, el mayor o menor interés demostrado por los inversionistas privados y otros factores similares. Los precios, los plazos y las condiciones bajo los cuales se proporciona cada uno de estos productos conducirían a una suerte de "autograduación", ya que los gobiernos centrales, provinciales o municipales, los organismos gubernamentales y, en general, los países prestatarios, escogerían la gama de productos 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 sólo 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 banco multilateral, demoras en la concreción de las operaciones, etc.).

## **B. Función de desarrollo: creación de capacidad, fortalecimiento institucional y transmisión de conocimiento**

Esta función es una combinación de asistencia técnica, asesoría para la formulación y aplicación de políticas, programas de entrenamiento y capacitación, apoyo a la creación y el fortalecimiento de instituciones, uso del poder de convocatoria de los bancos multilaterales de desarrollo para promover el diálogo y el consenso, y la difusión de las mejores prácticas, la divulgación de información y la 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 sobre la base de esquemas de recuperación de costos. La mayoría de las inversiones y los préstamos sectoriales contienen componentes de asistencia técnica, entrenamiento y fortalecimiento institucional, que han sido los instrumentos tradicionales para crear capacidad. Sin embargo, algunos bancos de desarrollo -particularmente el Banco Mundial y el BID- ofrecen préstamos de tamaño relativamente pequeño, del orden de cinco a diez millones de dólares, 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 organizadora en sectores prioritarios. Se espera que las lecciones aprendidas mediante el uso de estos nuevos instrumentos permitan sentar las bases para la realización de operaciones de préstamo en mayor escala.

Durante los últimos años, se ha prestado especial atención a los préstamos para financiar la reforma y el mejoramiento de la gestión pública, particularmente en los sectores sociales. Con respecto a la creación de capacidad, también es importante el apoyo a las asociaciones y empresas del sector privado, particularmente a la pequeña empresa, y la creación de capacidades para el análisis de políticas, el diseño de programas y la ejecución de proyectos en los gobiernos locales. Sin embargo, las operaciones de préstamo para estos fines han sido relativamente pequeñas y, por lo general, se han complementado con donaciones de las agencias bilaterales de cooperación y de fundaciones privadas.

La importancia reciente que ha adquirido la gobernabilidad como condición necesaria para el desarrollo ha estimulado a los bancos multilaterales a promover una mejor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, la rendición de cuentas por parte de los organismos y las autoridades gubernamentales, la adopción de medidas para combatir la corrupción, y el fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas. Los bancos multilaterales han participado en estas tareas a través de programas de entrenamiento, apoyo a la investigación, divulgación de información, organización de eventos para difundir y compartir experiencias sobre las prácticas exitosas, convocatoria a diálogos con las organizaciones de la sociedad civil, y a través de pequeñas donaciones a los organismos gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar del creciente reconocimiento de la importancia de la investigación científica y la innovación tecnológica en el proceso de desarrollo, los bancos multilaterales 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 el BID han contribuido significativamente a la investigación agrícola mediante donaciones canalizadas a través del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) y el Fondo Regional de Tecnología Agrícola del BID. Sin embargo, con excepción del Banco Interamericano de Desarrollo, los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo para la innovación tecnológica y la investigación científica no han sido significativos en el total de sus operaciones. Se han propuesto varias iniciativas en el campo de las tecnologías de la información con el fin de superar la "brecha de conocimiento" y la "brecha digital", pero salvo por el establecimiento de un fondo para pequeñas donaciones en el Banco Mundial -que opera sobre la base de recursos obtenidos de agencias bilaterales, fundaciones y empresas privadas- no ha habido avances dignos de mención en este campo.

### **C. Función de provisión y financiamiento de bienes públicos regionales**

Desde hace un buen tiempo, los bancos multilaterales de desarrollo se han visto involucrados de diversas formas en la provisión de bienes públicos. Estas instituciones proporcionan información sobre la situación económica internacional y 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 diversos fines.

A partir de mediados de los años ochenta, cuando los bancos multilaterales se involucraron activamente en asuntos relativos a temas ambientales, su participación en la provisión de bienes públicos internacionales adquirió una nueva dimensión y mayor importancia. La creación a principios del decenio de 1990 del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), dirigido 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), expandió considerablemente sus operaciones en áreas 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.

Asimismo, durante el decenio de 1990, otras preocupaciones relacionadas con la provisión de bienes públicos internacionales se sumaron a la agenda de los bancos multilaterales. El mantenimiento de la paz y los esfuerzos de reconstrucción adquirieron importancia al finalizar la Guerra Fría y al hacerse más evidente una serie de conflictos violentos de carácter regional y al interior de los países. De manera similar, la comunidad internacional empezó a prestar mayor atención a la necesidad de reducir el impacto de las epidemias -particularmente a través del desarrollo de tratamientos y vacunas contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y la tuberculosis- y, en general, de evitar la difusión de "males públicos globales," como el lavado de dinero, la violación de los derechos humanos, el narcotráfico, el crimen internacional y la inestabilidad financiera. Sin duda, estas nuevas demandas influirán en la agenda y en las operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo en los próximos años, particularmente por ser considerados como las únicas instituciones internacionales con acceso a recursos financieros, conocimientos técnicos y capacidad de gestión (Sagasti y Bezanson, 2001).

En los últimos años, la provisión de bienes públicos regionales también ha adquirido mayor importancia en América Latina. Los

esfuerzos para mantener los bosques tropicales, que han sido liderados por países como Costa Rica y Brasil, han contado con la colaboración del FMAM y la participación activa de los 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 internacional que asegure la estabilidad financiera -considerada como un bien público- han calado hondo en una región sacudida por varias crisis financieras. La subregión andina ha puesto énfasis en la necesidad de realizar 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 participación de los bancos multilaterales en la provisión de bienes públicos en el ámbito internacional está vinculada principalmente al tema del financiamiento. Los bancos multilaterales deben desempeñar un papel fundamental en la provisión de bienes públicos regionales, sobre todo, con relación a lo que deben hacer los organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de Río y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), entre muchas otras entidades que operan en la región, y también con respecto a lo que le corresponde hacer a los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas en el ámbito nacional y local. Como se percibe que los bancos multilaterales cuentan con recursos financieros provenientes de sus ingresos netos y de fondos fiduciarios establecidos por los países donantes, se tiende a pensar que estas instituciones serían las más adecuadas para financiar, mediante donaciones, el componente estrictamente regional de un bien público, en contraste con los componentes nacional y local que serían financiados por los bancos multilaterales a través de préstamos.

Si bien ello podría ser una solución adecuada para el financiamiento de los bienes públicos internacionales, el problema reside en que si los países donantes no proveen recursos adicionales para bienes públicos a través de fondos fiduciarios, la parte de sus ingresos netos que asigne como donación un banco multilateral para financiar el componente regional de un bien público internacional reducirían los recursos provenientes de sus ingresos netos destinados para otros fines -por ejemplo, para el aumento de la reserva financiera o para las donaciones dirigidas a crear capacidad en los países prestatarios. De esta manera, la función de proveer bienes públicos podría entrar en conflicto con las otras dos funciones de los bancos multilaterales de desarrollo: la financiera (movilización de recursos) y la de desarrollo (creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimiento).

## **V. El papel de la banca multilateral de desarrollo en perspectiva: algunos temas críticos**

En las secciones precedentes se han descrito las características centrales de los bancos multilaterales de desarrollo, el papel que éstos desempeñan en el financiamiento del desarrollo latinoamericano y sus tres funciones principales, destacando la complejidad de sus operaciones y la diversidad de estilos de gestión que han adoptado. Todos estos factores condicionan la evolución de los bancos multilaterales en la región. Pero, además, es posible identificar tres temas críticos que influyen sobre las perspectivas futuras de estas instituciones: las relaciones que establecen estas instituciones con los grupos de interés vinculados a ellas; la forma en que se estructura la división del trabajo entre los bancos multilaterales que operan en América Latina; y la manera en que se generan y utilizan sus ingresos netos.

### **A. Las relaciones cambiantes entre los bancos multilaterales de desarrollo y los grupos de interés vinculados con ellos**

En todos los bancos multilaterales existen grupos de interés o constituyentes involucrados en sus operaciones que generan demandas cada vez más complejas y diversas, y a los cuales se debe rendir cuenta.

Dada su peculiar estructura financiera y la variedad de funciones que desempeñan, los bancos multilaterales son un punto natural de convergencia de las demandas de una gran diversidad de actores sociales. En el recuadro 6.5 se presenta una lista de los principales grupos de interés vinculados a las operaciones de estos bancos, clasificados en siete categorías. Dichos grupos persiguen objetivos diferentes y ejercen distintos grados de influencia sobre estos bancos. 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 el recuadro 6.5, en tanto que un banco subregional debe hacerlo sólo con un número limitado de ellos. En todo caso, los bancos multilaterales enfrentan actualmente el desafío de armonizar la multiplicidad de intereses divergentes -y muchas veces en conflicto- de sus principales constituyentes.



Recuadro 6.5  
GRUPOS INTERESADOS EN LAS OPERACIONES  
DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

- 
1. Accionistas
    - a) Países no prestatarios
      - Principales accionistas
      - Accionistas menores
    - b) Países prestamistas
      - Países menos desarrollados
      - Otros países de ingresos bajos
      - Países de ingreso medio-bajo
      - Países de ingreso medio-alto
      - Países emergentes
      - Países con economías en transición
  2. Organismos gubernamentales y otras entidades de cooperación para el desarrollo
    - a) Bancos multilaterales de desarrollo
    - b) Agencias de cooperación bilaterales
    - c) Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
    - d) Organizaciones regionales
    - e) Fundaciones privadas
  3. Mercados financieros
    - a) Inversionistas en instrumentos financieros de los BMD
    - b) Bancos de inversión que operan con los BMD
    - c) Agencias calificadoras de riesgo
  4. Corporaciones y empresas privadas
    - 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 BMD
    - d) Inversionistas extranjeros directos
  5. Instituciones académicas y de formulación de políticas públicas (investigación, educación, formulación de políticas, información)
  6. Organizaciones no gubernamentales (ONG) y de apoyo
    - a) ONG internacionales
    - b) ONG locales
  7. Personal de los bancos multilaterales de desarrollo (diferenciados por situación de empleo, afiliación profesional y categoría)
- 

Fuente: Keith Bezanson, Francisco Sagasti y otros, *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, documento preparado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra, para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2000.

Los bancos multilaterales de desarrollo pertenecen a sus estados accionistas y deben rendir cuenta, en primera instancia, a los representantes de dichos estados. Sin embargo, las percepciones y los puntos de vista de estos representantes están influenciados, no sólo por los objetivos de los organismos gubernamentales a los que pertenecen, sino también por las

organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas, las asociaciones profesionales, los grupos religiosos y los movimientos políticos. Éste es el caso en particular de los países de ingresos elevados que no son prestatarios de los bancos multilaterales. En el cuadro 6.7 se indican los principales accionistas de los bancos multilaterales que operan en América Latina.

Cuadro 6.7  
PODER DE VOTACIÓN DE LOS PRINCIPALES  
ACCIONISTAS DEL BANCO MUNDIAL QUE OPERA EN AMÉRICA LATINA  
(En porcentajes del total de acciones)

	BIRF	BID	CAF <sup>a</sup>	BCIE <sup>c</sup>	BDAN	FONPLATA <sup>d</sup>	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 Tabago	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 América Latina	1.06	4.63	0.44				6.71
<b>Total países América Latina</b>	<b>9.00</b>	<b>50.02</b>	<b>99.91</b>	<b>62.90</b>	<b>50.00</b>	<b>100</b>	<b>60.02</b>
Alemania	4.51	1.89					5.47
Canadá	2.85	4.00					9.05
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
Taiwán, provincia china de				7.50			5.47
Otros países fuera de la región	40.48	1.95					
<b>Total países fuera de la región</b>	<b>91.00</b>	<b>49.98</b>		<b>37.10</b>	<b>50.00</b>		<b>39.98</b>

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de los informes anuales de las instituciones, varios años [<http://www.bancomundial.org/queesbm.htm>].

<sup>a</sup> Calculado sobre la base del monto total de las acciones.

<sup>b</sup> Un grupo de bancos comerciales posee el 0.9% del monto de acciones restantes de la CAF.

<sup>c</sup> Para el cálculo de los porcentajes, no se considera el capital por suscribir.

<sup>d</sup> El poder de votación es similar para todos los países a pesar del diferente número de acciones.

Durante sus primeros decenios de existencia, los bancos multilaterales de desarrollo contaron con el apoyo de tres grandes categorías de grupos de interés o constituyentes. La primera categoría estuvo motivada por las consideraciones geopolíticas y los 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 actuaban como antídoto contra éste. La segunda estuvo constituida por empresas privadas directamente involucradas en la provisión de bienes y servicios para los proyectos de desarrollo financiados por los bancos multilaterales. Por último, la tercera categoría abarcó una amplia gama de organizaciones y personas preocupadas por mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo, incluidas instituciones académicas, entidades religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos de trabajadores y diversas organizaciones no gubernamentales. En los últimos años, estos tres grupos han experimentado cambios radicales, por lo que, al iniciarse el siglo XXI, los bancos multilaterales deben enfrentar demandas muy variadas, pero sin contar con el apoyo que éstos grupos prestaron durante sus primeros decenios.

El fin de la Guerra Fría hizo desaparecer los problemas geopolíticos vinculados al conflicto entre Oriente y Occidente. Por lo tanto, el primer grupo de interés o constituyentes de los bancos multilaterales dejó de tener sentido si bien no ha disminuido de modo alguno el deseo de influir sobre las operaciones de los bancos multilaterales debido a razones estratégicas y políticas, el panorama confuso de las relaciones internacionales en el último decenio no permite ejercer presiones de manera tan clara y tajantemente como se hacía durante la Guerra Fría. Además, aún no es posible dilucidar el impacto que tendrán los trágicos sucesos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington DC sobre los bancos multilaterales de desarrollo. Por otra parte, la transición experimentada por el Banco Mundial y los bancos regionales (aunque en menor medida) hacia los préstamos de ajuste y apoyo a la balanza de pagos, la privatización de muchas empresas estatales y el uso generalizado de licitaciones en las obras públicas, disminuyó el grado de interés de muchas empresas del sector privado de los países desarrollados en apoyar a los bancos multilaterales. Aparte de los organismos gubernamentales involucrados directamente en las operaciones de estos bancos (en particular los ministerios de finanzas), esta situación los dejaría sólo con el apoyo del tercer grupo constituido por quienes tienen un interés profesional o personal en el desarrollo. Sin embargo, en esta última categoría se incluye una serie de organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente y contrarias a la globalización que, en lugar de apoyar, critican fuertemente a los bancos multilaterales, en especial al Banco Mundial.

En el ámbito regional, se ha desarrollado un proceso similar, en el cual el BID y los bancos subregionales han debido responder a una serie de demandas adicionales, asociadas principalmente a la provisión de bienes públicos regionales. Así, han surgido nuevos grupos de interés que tratan de influir en las operaciones de los bancos multilaterales. Por ejemplo, para llevar a cabo actividades de reconstrucción luego de desastres naturales (huracanes, inundaciones, terremotos), los bancos multilaterales de desarrollo han debido contactarse con un gran número de organizaciones de base, grupos indígenas, medios de comunicación masiva, las fuerzas armadas y la policía. Además, dado que se presta mayor atención a las consideraciones ambientales, se ha hecho necesario tomar en cuenta el punto de vista de los científicos, académicos y activistas sobre estos temas. Por otra parte, las iniciativas para mejorar la gobernabilidad en la región, sobre todo por parte del BID, han hecho surgir nuevos interlocutores vinculados con organizaciones que velan por protección de los derechos humanos y la reivindicación de los derechos de los indígenas, organizaciones defensoras de la libertad de prensa y partidos y movimientos políticos.

En consecuencia, para enfrentar estos desafíos, el Banco Mundial y el BID han debido 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. De hecho, este proceso ha sido exitoso en muchos casos, pero en otros, recién se está iniciando o no ha logrado constituir canales efectivos de comunicación. Para algunos funcionarios de los bancos multilaterales de desarrollo, estos procesos de consulta son innecesarios, engorrosos y carecen de objetivos claros, aspectos que suplantán lo que debiera ser un diálogo franco, en profundidad y confidencial con los representantes de gobiernos legítimamente elegidos. Para algunos activistas ambientales y sociales, el hecho de dialogar con los bancos multilaterales significa pactar con el "enemigo", por lo tanto, cada supuesta concesión otorgada por estas instituciones es motivo de nuevas demandas, muchas de ellas inatendibles.

De esta manera, los bancos multilaterales y los diversos grupos de interés vinculados a ellos están aún lejos de encontrar un método que les permitan procesar, articular y responder a esta variedad de demandas con eficiencia y legitimidad. Los primeros años del siglo XXI serán testigos de muchos esfuerzos para lograr el difícil equilibrio que permitirá consolidar el apoyo a los bancos multilaterales de desarrollo en la región.

## **B. La división del trabajo 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 bancos multilaterales y otras organizaciones del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo (agencias de cooperación bilaterales, organismos internacionales, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mercados internacionales de capital, bancos de inversión, empresas privadas inversionistas, etc.). En un nuevo contexto 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 adquieren una renovada importancia.

En primer lugar, existe una división del trabajo entre los bancos multilaterales de desarrollo y las fuentes privadas de capital. La idea generalmente aceptada sostiene que los bancos multilaterales no tienen por qué otorgar préstamos a los países para financiar actividades en sectores que disponen de financiamiento privado en condiciones apropiadas (Summers, 1999). Cabe preguntar qué se entiende por "condiciones apropiadas" y por qué los países escogerían a los bancos multilaterales si existen fuentes privadas que conceden préstamos en dichas condiciones. Más aún, los costos de transacción relativamente altos (largas negociaciones, retrasos en los desembolsos, condicionalidad excesiva) podrían contrarrestar cualquier ventaja que estos bancos pudieran tener en términos de precio. Además, incluso en sectores que podrían atraer financiamiento privado -por ejemplo infraestructura física y telecomunicaciones- algunas posibles condiciones planteadas por los inversionistas privados (exenciones tributarias, incentivos fiscales, garantías de rentabilidad), así como las diferencias entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada de los proyectos, pueden hacer conveniente y necesaria alguna forma de financiamiento público, incluida la participación de los bancos multilaterales a través del otorgamiento de préstamos o garantías. Además, los bancos de desarrollo pueden ayudar a crear un clima favorable para la inversión y dar confianza a los inversionistas privados, muchos de los cuales toman en cuenta su opinión al informarse sobre la viabilidad y calidad de los proyectos.

En segundo lugar, existe una división del trabajo entre los bancos multilaterales de desarrollo por un lado y otros organismos internacionales y de cooperación bilaterales 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 requieren este tipo de operaciones, ya que, por lo general, no cuentan con la capacidad administrativa suficiente para interactuar con cada uno de ellos. La yuxtaposición de funciones entre organismos y programas, la multiplicación de demandas y requerimientos de información a un sector público generalmente débil, y las diferentes prioridades de las agencias de cooperación generan confusión y exigen esfuerzos de coordinación para lograr una mejor división del trabajo y la complementación de esfuerzos entre las agencias bilaterales, los organismos internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo.

En tercer lugar, existe una división del trabajo entre los bancos multilaterales de desarrollo. América Latina constituye una región particularmente interesante para examinar este asunto, dado que ahí operan siete bancos multilaterales. En una primera aproximación, es posible establecer una división en función de los países, los sectores y el tamaño de los proyectos, así como de los productos financieros que se ofrecen a los países. Por ejemplo, la ventaja del Banco Mundial reside en que éste puede financiar proyectos de gran envergadura, movilizar una cantidad considerable de recursos de desembolso rápido en situaciones de crisis y ofrecer conocimientos sobre la base de las experiencias de otras regiones del mundo. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha mantenido, a lo largo de su existencia, un estrecho contacto con los países de la región y ha acumulado conocimientos acerca de su realidad social, institucional y política, lo que le confiere una ventaja al realizar operaciones asociadas con los sectores sociales, los programas de reformas institucionales (reforma del Estado y de la administración pública) y los temas sobre gobernabilidad. Continuando con el ejemplo, los bancos subregionales están muy compenetrados con la situación de sus respectivos países, operan en escala más reducida, pueden correr (hasta un cierto punto) mayores riesgos al apoyar proyectos innovadores y tienen una ventaja comparativa (no necesariamente absoluta) en lo que se refiere a proyectos de infraestructura física y de integración regional.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha estado estrechamente vinculado con la creación y promoción de algunos bancos subregionales. Participó, por ejemplo, en la creación del BCIE, el BDC y la CAF, y aportó, en diversas ocasiones, asistencia técnica, capital y donaciones con el objeto de ayudarlos a consolidar y expandir sus operaciones. Asimismo, el Banco Mundial y el BID han apoyado a los bancos subregionales mediante la provisión de recursos para proyectos específicos. Por ejemplo, el BDC ha recibido préstamos del BID y el Banco Mundial que ascienden a 10 millones de dólares y 43 millones respectivamente, que se utilizan para otorgar préstamos a sus países miembros. Por su parte, durante los años ochenta, la Corporación Andina de Fomento recibió del BID un préstamo

no reembolsable de 570 000 dólares para el fortalecimiento de la capacidad técnica del personal. Si bien estos montos no son significativos en el total de recursos administrados por los bancos subregionales, denotan el interés de los bancos más grandes en fortalecer las capacidades de los bancos subregionales para mejorar la eficiencia del sistema de bancos multilaterales de desarrollo en conjunto.

Sin embargo, en muchas oportunidades, se ha podido observar cómo un banco regional o subregional ha ofrecido recursos a ciertos países bajo condiciones más favorables y con menos exigencias que las planteadas por el Banco Mundial, que invirtió tiempo, recursos y esfuerzos en desarrollar un determinado proyecto. De manera similar, algunas de estas instituciones han ofrecido apoyo financiero a algunos países cuando otros bancos multilaterales de la región decidieron restringir sus préstamos y operaciones, sea ya porque sus gobiernos adoptan políticas económicas inadecuadas, porque muestran evidencias de corrupción o porque la situación política presenta riesgos muy altos.

En el cuadro 6.8 se presenta una descripción tentativa de la división del trabajo entre los bancos multilaterales de desarrollo que operan en los países de la región andina. Sería aconsejable profundizar este ejercicio y extenderlo a otros países y bancos subregionales, con el objeto de obtener una apreciación de conjunto más adecuada acerca de la división del trabajo entre los bancos multilaterales que operan en América Latina.

Cuadro 6.8  
DIVISIÓN DEL TRABAJO ENTRE EL  
BANCO MUNDIAL, EL BID Y LA CAF EN LOS PAÍSES ANDINOS

Funciones	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Corporación Andina de Fomento (CAF)
Movilización de recursos financieros	Limitado	Moderado	Central
Creación de capacidad, desarrollo institucional y difusión de conocimiento	Moderado	Central	Moderado
Provisión de bienes públicos regionales	Moderado	Moderado	Limitado

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

### **C. La triple función de los bancos multilaterales de desarrollo y el uso de los ingresos netos**

Las múltiples demandas y presiones que ejercen los grupos de interés y de constituyentes vinculados a los bancos multilaterales de desarrollo se manifiestan y resuelven, en última instancia, en la gestión de los ingresos netos de estas instituciones. Las decisiones que se toman anualmente sobre las asignaciones de los ingresos netos están estrechamente relacionadas con los patrones de generación de ingresos, los gastos administrativos totales y el peso relativo que se le otorga, en un momento determinado, a una u otra de las tres funciones principales desempeñadas por los bancos multilaterales.

Las dos fuentes principales de ingresos de los bancos multilaterales de desarrollo son los pagos que reciben por intereses y cargos asociados a sus carteras de préstamo, y las utilidades que perciben de sus inversiones de corto plazo resultantes del manejo de sus activos líquidos.<sup>7</sup> Los ingresos asociados con las carteras de préstamos pueden incrementarse de dos maneras: i) mediante un aumento en la cantidad y el tamaño de los préstamos, lo que podría acarrear el peligro de prestar más de lo que aconseja una gestión prudente de riesgos, o ii) mediante el cobro de intereses y cargos más elevados por cada préstamo, lo que podría hacer menos competitivos a los préstamos de los bancos multilaterales para los países que tienen acceso a los mercados privados -especialmente cuando se suman los mayores costos de transacción inherentes a la operación de los bancos multilaterales de desarrollo.

Los ingresos provenientes de la gestión de activos líquidos pueden incrementarse mediante el aumento de las inversiones de corto plazo en los mercados internacionales de capital, o asumiendo mayores riesgos de mercado con el fin de obtener rentabilidades más altas. Sin embargo, los ingresos obtenidos de esta fuente pueden ser volátiles y poco confiables, debido a las fluctuaciones que experimentan los mercados de capital. Por ejemplo, a fines del decenio de 1980, el Banco Mundial llegó a generar anualmente varios cientos de millones de dólares como resultado de la colocación de más de 10 000 millones de dólares de activos líquidos en inversiones de muy corto plazo (por uno o pocos días) en diversos mercados de capital, ganancias que se redujeron considerablemente durante la primera mitad del decenio de 1990. Además, en períodos de

---

<sup>7</sup> Algunos bancos multilaterales de desarrollo reciben también pagos por la venta de servicios (asistencia técnica reembolsable, provisión de información estadística, publicaciones, conferencias), pero los montos involucrados son muy pequeños en comparación con sus otras fuentes de ingresos.



crisis financiera internacional, cuando es necesario que los bancos multilaterales cuenten con recursos para fortalecer su posición financiera y poder ayudar mejor a sus prestatarios, es cuando menos se puede esperar una contribución de esta fuente de ingresos netos.

Las decisiones sobre asignación de los ingresos netos que toman anualmente los directorios de los bancos multilaterales de desarrollo reflejan la prioridad relativa que se da, en un determinado momento, a cada una de las tres funciones que desempeñan estas instituciones.

En primer lugar, parte del ingreso neto se utiliza para aumentar las reservas y mejorar la posición financiera de los bancos multilaterales de desarrollo, lo que se refleja, entre otros indicadores, en el coeficiente que mide la capacidad de asumir riesgos (véase la sección III). En segundo lugar, a medida que estas instituciones avanzan progresivamente hacia operaciones más complejas e interacciones más intensas con sus prestatarios y otros grupos de constituyentes, aumentan los gastos administrativos, lo que a su vez deja un menor margen de ingresos netos. En tercer lugar, algunos bancos multilaterales tienen fondos para préstamos blandos (ventanilla concesional) y hacen donaciones para diversos fines (emergencias en el caso de desastres naturales, provisión de bienes públicos regionales, fomento de la cooperación internacional, reducción de deudas de los países más pobres) con recursos que provienen principalmente de los ingresos netos de sus operaciones regulares (ventanilla no concesional). Estas donaciones se complementan generalmente con recursos de fondos fiduciarios establecidos por los países donantes en los bancos multilaterales.

Cada banco multilateral de desarrollo maneja la asignación de sus ingresos netos de manera diferente. El Banco Mundial tiene una larga tradición de transferir parte de sus ingresos netos a la ventanilla de préstamos concesionarios (la Asociación Internacional de Fomento), a la cual asignó un promedio de 330 millones de dólares anuales durante el período 1990-2000. Sin embargo, entre 1997 y el año 2000 -en parte debido a las crisis mexicana, asiática y rusa- el fortalecimiento de su posición financiera se convirtió en prioridad para el Banco Mundial, que destinó una parte creciente de sus ingresos netos -más de 1 100 millones de dólares en el año 2000- para incrementar sus reservas (cuadro 6.9). Además, el Fondo fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados recibió una mayor proporción de los ingresos netos dedicados a donaciones para fines específicos (800 millones de dólares) durante esos cuatro años. Cabe destacar que los ingresos netos del Banco Mundial provienen, en gran medida, de los pagos que recibe por intereses y cargos asociados a los préstamos regulares, en su gran mayoría, otorgados a los países de medianos ingresos, países emergentes y países

con economías en transición. Esto significa que las asignaciones y donaciones que benefician a los países más pobres, y que provienen de los ingresos netos, pueden verse como un subsidio cruzado del primer hacia el segundo grupo de países en desarrollo.

Cuadro 6.9  
BANCO MUNDIAL: ASIGNACIÓN DE LOS INGRESOS NETOS  
(En millones de dólares)

Rubro o programa	1997	1998	1999	2000
Reserva general	500	750	700	1 114
Reserva para pensiones	112	182	225	166
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	304	210	273	320
Fondo para los países pobres más endeudados	250	100	200	250
Fondo para Gaza y Palestina	-	-	60	-
Fondo para la creación de capacidad en África	-	-	30	30
Excedente	119	-	-	76
Ingreso neto total	1 285	1 243	1 518	1 991

Fuente: Banco Mundial, Informe anual, años 1997-2000; y Robert Carney y John Ruthrauff, IMF Accounts and World Bank Grants/Net Income, Washington, D.C., OXFAM, 2001.

El uso de los ingresos netos en el Banco Interamericano de Desarrollo exhibe un comportamiento algo diferente. En 1999, los ingresos netos ascendieron a 568 millones de dólares y se asignaron en su totalidad a la reserva general. El año siguiente, el BID obtuvo un ingreso neto de 846 millones de dólares, de los cuales destinó 27 millones al Fondo de Operaciones Especiales (FOE), su ventanilla concesional, y 819 millones a la reserva general. El FOE tiene a su cargo el financiamiento de la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME), que persigue reducir el servicio de la deuda a un nivel manejable y cuyo costo aproximado es de 1 100 millones de dólares. Este monto será cubierto con recursos provenientes de la reserva general del FOE, de los ingresos netos que éste reciba como resultado de la aceleración de las contribuciones en efectivo del Octavo Aumento General de Recursos, y de la conversión de las contribuciones en monedas locales del FOE, que en total ascenderán a más de 800 millones de dólares. El resto provendrá de contribuciones de los países donantes miembros del BID.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) asigna gran parte de los ingresos netos a la reserva general con el objeto de fortalecer su posición financiera y protegerse de eventuales contingencias que puedan afectar a los mercados financieros internacionales y a sus prestatarios. En este sentido, el artículo 42 del convenio constitutivo de la CAF establece que se

destinará como mínimo un 10% de la utilidad neta del año para un fondo de reserva hasta que alcance una suma no inferior al 50% del capital suscrito. Durante los años terminados, al 31 de diciembre de 2000 y de 1999, los ingresos netos fueron de 105 millones de dólares y 92 millones, respectivamente, de los cuales el directorio asignó 46 millones al primero de estos años y 33 millones al segundo para incrementar las reservas de la institución. En forma complementaria, la asamblea de accionistas puede asignar cada año un aporte adicional para incrementar esta reserva. En las asambleas de accionistas celebradas en marzo de 2000 y 1999, se decidió efectuar aportes adicionales de 9.3 millones y 8.4 millones, con cargos a la utilidad neta de los años terminados al 31 de diciembre de 1999 y 1998, respectivamente. La CAF tiene también fondos especiales, a los cuales asigna parte de sus ingresos netos: en el año 2000, destinó 9 millones de dólares al Fondo de Asistencia Técnica, 3 millones al Fondo de Desarrollo Humano (FONDESHU) y 1 millón al Fondo del Programa Latinoamericano de Carbono.

El convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica especifica que el total de los ingresos netos se debe destinar a la reserva general para reforzar su posición financiera, aspecto que ha cobrado singular importancia durante el decenio de 1990, debido al impacto negativo de la cesación de pagos de uno de sus países miembros y al alto costo que significa participar en el programa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. En contraste, el Banco de Desarrollo del Caribe destinó 13 de los 15 millones de dólares de sus ingresos netos en el año 2000 para financiar los fondos de operaciones especiales que maneja, entre ellos el Fondo Especial para el Desarrollo.

## **VI. Comentarios finales**

En este artículo, se han reseñado las características principales de los bancos multilaterales de desarrollo, su evolución en América Latina durante el último medio siglo, el papel que han desempeñado en el financiamiento de largo plazo en la región, sus tres funciones principales, y algunos de los temas centrales que afectan sus operaciones futuras. Considerando que América Latina es la región donde opera el mayor número de bancos multilaterales, es posible hacer algunos comentarios generales sobre el impacto que éstos han tenido en el desarrollo latinoamericano.

Luego de medio siglo de funcionamiento, si los bancos multilaterales no existieran, ¿sería necesario crearlos nuevamente? La respuesta en América Latina es definitivamente sí. Si bien están muy lejos de funcionar a la perfección y han cometido errores que han limitado su

eficiencia y eficacia, no cabe duda de que los bancos multilaterales han constituido una fuerza muy positiva en el desarrollo regional. Estas observaciones no tienen sólo un carácter retórico, ya que el modelo y la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo han sido atacados fuertemente, tanto por grupos radicales de protesta -que los consideran, entre otras cosas, agentes de la destrucción del medio ambiente y de las comunidades tradicionales- como por grupos conservadores que proponen el *laissez faire* -que sostienen que estas instituciones usurpan funciones que corresponden exclusivamente al mercado y el sector privado (véase el anexo 1).

Resulta muy difícil vincular en forma directa la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo con el desempeño económico y social de los países latinoamericanos. Las operaciones de estas instituciones no son determinantes en asuntos tales como las tasas de crecimiento económico, el nivel de ahorro interno, la magnitud de la pobreza, las desigualdades entre pobres y ricos, y la prestación de servicios sociales básicos en los países de la región. Sin embargo, a través de la movilización de recursos financieros, la creación de capacidad y la provisión de bienes públicos, los bancos multilaterales de desarrollo han tenido una influencia importante en la creación de un entorno favorable para mejorar las condiciones de vida en la región.

Durante los últimos cincuenta años, los bancos multilaterales de desarrollo han canalizado directamente miles de millones de dólares hacia los países de la región, principalmente a través de préstamos. Además, han desempeñado un papel de catalizador para la inversión privada que difícilmente hubieran podido cumplir otras instituciones. Todo esto se hizo con un capital pagado que no excede los 10 000 millones de dólares (considerando una proporción del capital pagado del Banco Mundial similar al porcentaje de préstamos otorgados a América Latina), en condiciones de plazo y tasas de interés mejores que las del mercado, y desempeñando un papel anticíclico que contrarrestó las bruscas disminuciones en los flujos de capitales privados. Sin embargo, es necesario continuar explorando la creación de nuevos instrumentos de financiamiento, en particular de mecanismos para movilizar una mayor cantidad de recursos provenientes del sector privado, pese a que esto no debe distraer su función central de otorgar préstamos a instituciones gubernamentales o que cuentan con el apoyo de los gobiernos. Además, la multiplicación de instrumentos financieros permitirá dejar de lado las preocupaciones acerca de la "graduación" de los países prestatarios.

Los bancos multilaterales de desarrollo han dejado también un legado positivo en cuanto a la creación de capacidad en los países de la región, pese a que se habría podido hacer mucho más y hacerlo mejor. La

preocupación central con respecto al desempeño de esta segunda función de los bancos de desarrollo se relaciona con su tendencia a seguir "modas" al recomendar estrategias y políticas, y a la calidad del diálogo con los países prestatarios y otros grupos de constituyentes. Los bancos multilaterales deberían ser más flexibles y adoptar una actitud pluralista en cuanto al contenido de las políticas de desarrollo y las reformas institucionales. También es necesario instaurar un proceso de aprendizaje conjunto entre los bancos multilaterales y los diversos grupos de interés vinculados a ellos, lo que les permitiría hacer uso de la experiencia acumulada y explorar nuevas formas de crear capacidad en los países de la región.

La provisión de bienes públicos regionales ha ido adquiriendo cada vez más importancia para los bancos multilaterales, particularmente porque éstos deben hacer frente a presiones que los obligan a desempeñar un papel más activo en el financiamiento de este tipo de bienes. En este sentido, es preciso adoptar una actitud prudente al desempeñar esta tercera función, delimitando con exactitud las características de los bienes públicos regionales prioritarios en América Latina, y estableciendo reglas del juego claras y estables para definir el papel que le corresponde a los bancos multilaterales de desarrollo, a otras organizaciones regionales y a los países en este ámbito.

Por lo tanto, lograr un equilibrio adecuado en el desempeño de estas tres funciones constituye un gran desafío para los bancos multilaterales de desarrollo, que pone a prueba la calidad de la gobernabilidad al interior de estas instituciones. Una visión sistémica de sus operaciones en la región puede contribuir al logro de este equilibrio, principalmente porque permite visualizar la división del trabajo entre los bancos multilaterales desde una nueva perspectiva de conjunto. Sin duda, ello repercutirá en asuntos tales como la competencia (que amplía opciones para los prestatarios) y la colaboración (que reduce la duplicación de actividades) entre los bancos multilaterales; el crecimiento de sus operaciones, su relación con los requerimientos de capital y su impacto en las transferencias netas de recursos; y el papel de los bancos subregionales con relación al BID y el Banco Mundial, lo que podría conducir a una redefinición de sus funciones y escala de operación. Sin embargo, la experiencia de varios decenios sugiere que no será fácil adoptar esta perspectiva sistémica sin un cambio de actitud por parte de los funcionarios y las autoridades de estas instituciones. A su vez, se requieren esfuerzos sostenidos para establecer mecanismos de consulta y aprendizaje colectivos, así como presiones por parte de los países accionistas y de los grupos de interés involucrados en sus operaciones.

Por último, durante cincuenta años, el modelo de los bancos multilaterales de desarrollo ha demostrado ser una innovación institucional exitosa y beneficiosa para los países de América Latina. Sin embargo, es necesario examinar en mayor profundidad el impacto de sus operaciones en los países y en algunas áreas específicas, lo que excede el alcance del presente trabajo. En todo caso, entre las diversas maneras de consolidar el apoyo que merecen estas instituciones, se encuentra el promover la creación de entidades similares en otras regiones del mundo en desarrollo. Esto podría ser de especial interés para los países de Asia, donde se cuenta sólo con el Banco Asiático de Desarrollo y, de manera parcial, con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, pero donde no existe ningún banco multilateral subregional.

## Bibliografía

- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), [<http://www.bcie.org>].
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), [<http://www.iadb.org>].
- BLADDEX (Banco Latinoamericano de Exportaciones), [<http://www.blx.com>]
- Banco Mundial (2001a), *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*, Report to the Board, CDF Secretariat, Washington, D.C., 17 de septiembre.
- (2001b), *Global Development Finance*, Washington, D.C. [<http://www.bancomundial.org/queesbm.htm>].
- Bezanson, Keith, Francisco Sagasti y otros (2000), *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, documento preparado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra, y el Ministerio de Relaciones exteriores de Suecia, Estocolmo. [<http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/devcoop/financing.htm>]
- CAF (Corporación Andina de Fomento), [<http://www.caf.com>].
- Carney, Robert y John Ruthrauff (2001), *IMF Accounts and World Bank Grants/Net Income*, Oxfam American Report, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Creecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional (LC/G.2117(CONF.89/3))*, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., febrero.
- FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata), [<http://www.fonplata.org>].
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler y Kevin M. Morrison (1999), "The future of development assistance: common pools and international public goods", *Policy Essay*, N° 25, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.

- Kapur, Devish, John Lewis y Richard Webb (1997), "The World Bank: its first half century", *History*, vol 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Meltzer, Allan (2000), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos.
- Perry, Guillermo (2000), *The World Bank and Middle Income Countries: Is There a Future?*, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Sagasti, Francisco (coord.) (2000), *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*, Lima, Agenda: PERÚ/Editorial APOYO S.A.
- Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde (1999), *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Sagasti, Francisco y Keith Bezanson (2001), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Summers, Lawrence (1999), *A New Framework for Multilateral Development Policy*, Nueva York, 20 de marzo.
- Tussie, Diana (1995), "The Inter-American Development Bank", *The multilateral development banks*, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- US Network for Global Economic Justice (s/f), *50 Years is Enough*, [www.50years.org].
- Williamson, John (comp.) (1990), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.



## **Anexos**

## Anexo 1

## ALGUNOS PLANTEAMIENTOS DEL INFORME MELTZER SOBRE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO Y SU POSIBLE IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

Planteamientos del Informe Meltzer	Posibles consecuencias para los bancos multilaterales de desarrollo en América Latina
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los bancos de desarrollo deben dejar de ser fuentes de préstamos intensivos en capital y transformarse en fuentes de asistencia técnica, proveedores de bienes públicos globales o regionales y facilitadores de mayores flujos de capital privado para los países emergentes.</li> </ul>	<p>Las funciones de financiamiento, creación de capacidad y provisión de bienes públicos son complementarias. Lo que diferencia a los bancos multilaterales de desarrollo de otras organizaciones es su capacidad de otorgar préstamos. Abandonar la función financiera implica transformar a estos bancos en fundaciones, empresas consultoras o entidades académicas, lo que desvirtúa su esencia.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las transferencias de recursos a países que tienen acceso a los mercados de capitales (cuyos bonos tienen grado de inversión) o con ingresos per cápita superiores a 4 000 dólares deben eliminarse en un plazo de cinco años. A partir de un ingreso per cápita de 2 500 dólares, se limitará el acceso a fuentes oficiales de financiamiento.</li> </ul>	<p>Esta medida reduciría considerablemente las operaciones de los bancos multilaterales en la región, donde el ingreso promedio per cápita en 1999 estaba por encima de los 3 800 dólares, y donde el ingreso per cápita de varios países excedía los 2 500 dólares.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los organismos de desarrollo no deberían estar autorizados para otorgar préstamos en situaciones de crisis financiera.</li> </ul>	<p>Es precisamente en momentos de crisis financieras y de retracción de la inversión privada cuando deberían intervenir las entidades oficiales de financiamiento. Con este planteamiento sería imposible que los bancos multilaterales de desarrollo desempeñaran el papel anticíclico que han tenido en América Latina.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deben eliminar las inversiones en acciones y los préstamos directos de los bancos multilaterales de desarrollo al sector privado. Las filiales de los BMD que operan con el sector privado deben cerrarse y el apoyo a dicho sector debe ceñirse exclusivamente a la asistencia técnica y la divulgación de prácticas exitosas. Además, deben cerrarse los organismos multilaterales que otorgan seguros contra riesgos políticos al sector privado.</li> </ul>	<p>Los bancos multilaterales de desarrollo actúan como catalizadores de los flujos financieros privados, que sin su participación posiblemente no llegarían a la región. Si se adoptara esta medida, disminuiría el financiamiento privado para América Latina.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los programas del Banco Mundial, ya sean regionales o con países de Asia y América Latina, deben ser de responsabilidad absoluta de los bancos regionales en cada área. El Banco Mundial debe mantener sus operaciones en África hasta que el Banco Africano de Desarrollo esté en condiciones de hacerse cargo de ellas y debe continuar operando en los países pobres de Europa y el Oriente Medio.</li> </ul>	<p>De cerrarse la ventanilla de operaciones regulares del Banco Mundial se estaría perdiendo no sólo una fuente importante de financiamiento para la región, sino también la posibilidad de entablar un diálogo con dicha institución y de tener acceso a la experiencia de otras regiones.</p>

Fuente: Allan Meltzer, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos, 2000; y K. Bezanson, F. Sagasti y otros, *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, documento preparado por el Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra, para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2000.

Anexo 2  
**BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA:**  
**A. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL**

---

- 1) Año de creación: 1944
- 2) Propósito
  - Combatir la pobreza con entusiasmo y profesionalismo para obtener resultados duraderos.
  - Contribuir a que la gente se ayude a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos y conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado.
  - Ser una institución excelente, capaz de atraer, entusiasmar y formar un personal dedicado, con aptitudes excepcionales, y que sepa escuchar y aprender.
- 3) Organizaciones afiliadas
  - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)  
 Concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago.
  - Asociación Internacional de Fomento (AIF)  
 Concede préstamos sin interés a los países más pobres.
  - Corporación Financiera Internacional (CFI)  
 Promueve el crecimiento de los países en desarrollo prestando apoyo al sector privado.
  - Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)  
 Contribuye a fomentar la inversión extranjera en los países en desarrollo mediante el otorgamiento de garantías a los inversionistas extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos no comerciales. Proporciona además servicios de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a atraer inversiones privadas, y divulga información sobre oportunidades de inversión en países en desarrollo.
  - Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)  
 Contribuye a promover las inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los inversionistas extranjeros y los países receptores.
- 4) Condiciones y términos de los préstamos
 

Los préstamos para proyectos de inversión son a largo plazo (de cinco a diez años) y proporcionan financiamiento para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios para proyectos de desarrollo económico y social en diversos sectores. Los préstamos para fines de ajuste son a corto plazo (de uno a tres años) y proporcionan financiamiento externo de rápido desembolso para respaldar reformas institucionales y de políticas.

  - a) Financiamiento para proyectos de inversión
    - Requisitos:  
 Los préstamos para fines de inversión están disponibles para los prestatarios del BIRF y la AIF que no tienen pagos en mora con el grupo del Banco Mundial.
    - Desembolsos:  
 Los fondos se desembolsan contra gastos específicos en moneda local o extranjera relacionados con el proyecto de inversión, con inclusión de equipo, materiales, obras civiles, servicios técnicos y de consultoría, estudios y costos incrementales recurrentes identificados con anterioridad.
  - b) Financiamiento para fines de ajuste
    - Requisitos:  
 Los préstamos para ajuste están disponibles para los prestatarios del BIRF y la AIF que no tienen pagos en mora con el grupo del Banco Mundial. (Sólo pueden recibir préstamos especiales para ajuste estructural los prestatarios del BIRF). Para obtener un préstamo de ajuste, también se requiere un acuerdo sobre medidas de reforma institucional y de políticas que se puedan fiscalizar, y una gestión macroeconómica satisfactoria. La coordinación con el FMI es parte fundamental de la preparación de un préstamo para fines de ajuste.
    - Desembolsos:  
 Los fondos se desembolsan en una o más etapas (tramos) y se depositan en una cuenta especial. Los tramos se liberan una vez que el prestatario ha cumplido con las condiciones estipuladas para dicha liberación.

Anexo 2 (continuación)  
A. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

- Instrumentos:  
Los instrumentos con fines de ajuste más utilizados son los préstamos para ajuste estructural y sectorial. Existen otros tipos de préstamos de ajuste para atender necesidades específicas de los clientes, tales como los préstamos programáticos para ajuste estructural, los préstamos especiales para ajuste estructural y los préstamos para rehabilitación. Los préstamos para la reducción de la deuda, si bien no son préstamos para ajuste, suelen acompañar a ese tipo de operación.
- 5) Productos y servicios
- a) Servicios financieros
- Instrumentos de financiamiento:  
El Banco Mundial ofrece a los prestatarios diversos instrumentos de financiamiento para distintos tipos de proyectos de inversión. Para la mayoría de los proyectos de inversión se utilizan préstamos para inversiones específicas (SIL, según su sigla en inglés) o préstamos para inversión y mantenimiento sectoriales (SIM), mientras que para la mayor parte de los proyectos de ajuste se utilizan préstamos para ajuste estructural (SAL) y préstamos para ajuste sectorial (SECAL).
  - Cofinanciamiento, fondos fiduciarios y garantías:  
Las actividades de movilización de recursos y cofinanciamiento ayudan a los países miembros a obtener asistencia financiera de otras fuentes. Los fondos fiduciarios permiten al Banco Mundial, conjuntamente con los donantes bilaterales y multilaterales, movilizar recursos para operaciones de inversión, así como para el alivio de la deuda, proyectos de reconstrucción de emergencia y asistencia técnica. Las garantías promueven el financiamiento privado en los países miembros prestatarios, al ofrecer cobertura contra los riesgos que el sector privado normalmente no está dispuesto a asumir o administrar.
  - Garantías  
Constituyen capital simiente para proyectos experimentales y permiten respaldar métodos innovadores y tecnologías de vanguardia.
- b) Servicios de análisis y asesoría  
Los servicios de asesoría del Banco Mundial proporcionan información y conocimientos sobre diversos aspectos de la labor de esta entidad. Se apoyan en el trabajo de los grupos temáticos, que son organizados y coordinados por el personal del banco y se concentran en asuntos específicos de desarrollo. Los grupos temáticos dan a conocer las enseñanzas recogidas con el fin de mejorar la calidad de las actividades del banco.
- c) Fortalecimiento de la capacidad  
El Instituto del Banco Mundial (IBM) es la parte del Banco Mundial que se dedica al fortalecimiento de la capacidad a fin de apoyar su misión a través del aprendizaje. Las actividades del IBM incluyen capacitación, servicios en materia de políticas y redes de conocimientos.

Fuente: Banco Mundial [<http://www.bancomundial.org>]HYPERLINK.

Anexo 2  
B. BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO  
• BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- 1) Año de creación: 1959
- 2) Propósito  
Promover el desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países de la región, para:  
a) crear y mantener un entorno de política económica e inversión que sea propicio para un vigoroso crecimiento económico, y b) lograr más altos niveles de desarrollo humano para toda su población.
- 3) Organizaciones afiliadas  
Dentro del grupo del BID se encuentran la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII contribuye con el grupo mediante el respaldo financiero a empresas privadas de pequeña y mediana escala. El FOMIN promueve la viabilidad de las economías de mercado en la región. La ventanilla concesional del BID, que otorga préstamos blandos a los países más pobres de América Latina, es el Fondo de Operaciones Especiales (FOE).

(Continúa)

Anexo 2 (continuación)  
 B. BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO  
 • BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

## 4) Condiciones y términos de los préstamos

El Banco financia un porcentaje del costo total de los proyectos inverso a la magnitud de las economías de los países. Lo que resta del costo del proyecto es financiado por el prestatario:

- Grupo A: 50% Argentina, Brasil, México y Venezuela
- Grupo B: 60% Chile, Colombia, Perú
- Grupo C: 70% Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay
- Grupo D: 80% Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana

El financiamiento puede ser complementado con un 10% adicional si por lo menos 50% de los beneficios netos del proyecto se canalizan a grupos de bajos ingresos.

El Fondo para Operaciones Especiales, la ventanilla concesional del Banco, canaliza financiamiento sólo a los cinco países más pobres de la región: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

El Banco utiliza un mecanismo llamado facilidad de financiamiento intermedio a fin de reducir la tasa de interés de ciertos préstamos del capital ordinario a un grupo de países de menores ingresos: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Paraguay, República Dominicana y Suriname.

## • Condiciones de los financiamientos

Los términos y condiciones de los préstamos dependen de los recursos utilizados. Para los préstamos del capital ordinario al sector público, los períodos de amortización varían de 15 a 25 años; las tasas de interés, ajustadas semestralmente, reflejan el costo de los empréstitos más un margen para cumplir objetivos financieros, un cargo de 1% y una comisión de 0.75% anual sobre el monto no desembolsado.

Los precios de las garantías con contragarantía del gobierno se fijan de manera que resulten neutrales con respecto a los ingresos por concepto de préstamos.

La tasa de interés para préstamos del Fondo para Operaciones Especiales, con períodos de amortización de 25 a 40 años, es de 2% anual, con períodos de gracia de 10 años. Las condiciones para el sector privado se negocian caso por caso.

El BID puede desembolsar porciones de préstamos en la forma de garantías para respaldar la emisión de bonos por montos hasta cuatro veces mayores.

## 5) Productos y servicios

## a) Operaciones de préstamo

## • Préstamos para proyectos específicos:

Son aquellos destinados a financiar uno o más proyectos o subproyectos específicos que estén totalmente definidos al momento de aprobarse el respectivo préstamo del Banco.

## • Préstamos para programas de obras múltiples:

Destinados a financiar un conjunto de obras de naturaleza semejante, físicamente independientes entre sí, y cuya viabilidad no depende de la ejecución de un determinado número de ellas.

## • Préstamos de créditos globales:

Concedidos a instituciones financieras intermediarias o agencias similares de los países prestatarios, con el objeto de que éstas faciliten recursos mediante la concesión de créditos a subprestatarios finales para financiar proyectos multisectoriales.

## • Préstamos de ajuste sectorial:

Corresponden a una modalidad flexible con fondos de rápido desembolso, para apoyar cambios institucionales y de política a escala sectorial o subsectorial. A solicitud del prestatario, el préstamo de ajuste sectorial puede incluir un componente de inversión, en cuyo caso se convierte en un préstamo híbrido.

## • Préstamos por etapas (time slice operations):

Son préstamos de inversión en el cual el programa de inversiones del sector o subsector es ajustado de tiempo en tiempo de acuerdo con los criterios y objetivos globales acordados con el Banco para el futuro proyecto.

Anexo 2 (continuación)  
• BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- **Facilidad para la preparación de proyectos:**  
Son recursos disponibles para el financiamiento de actividades complementarias requeridas para la preparación de los proyectos. Su objetivo básico es fortalecer y reducir la etapa de preparación de los proyectos, facilitando así la aprobación de préstamos por parte del Banco y la ejecución de los proyectos.
  - **Financiamiento de pequeños proyectos:**  
Su objetivo es dar acceso al crédito, a las personas o grupos de personas que por lo común carecen de acceso al crédito comercial o de fomento en condiciones ordinarias. En esos casos, el Banco financia las operaciones por conducto de instituciones intermediarias que se ocupan de encauzar los recursos financieros al beneficiario final.
  - **Préstamos directos al sector privado:**  
Son aquellos sin garantía gubernamental, siempre con la anuencia del gobierno del país. Este financiamiento, en una primera etapa, estaría dirigido exclusivamente a proyectos de infraestructura y de servicios básicos ofrecidos generalmente por el sector público.
  - **Mecanismos de reconstrucción para emergencia:**  
Son aquellos cuyo objetivo es facilitar recursos a un país azotado por un desastre catastrófico para cubrir los gastos inmediatos de reanudación de los servicios básicos a la población. Lo que impulsa la utilización de este mecanismo es la urgencia de tener recursos en el terreno en las horas posteriores al desastre.
- b) **Operaciones de cooperación técnica**
- **Con recursos no reembolsables:**  
Subsidio que concede el Banco a un país miembro para financiar actividades de cooperación técnica. Se otorga esta cooperación especialmente a los países menos desarrollados de la región y/o que tienen mercados insuficientes.
  - **Con recursos de recuperación contingente:**  
El Banco financia actividades de cooperación técnica cuando existe una posibilidad razonable de realizar la operación de préstamo, ya sea por parte del banco u otra institución de crédito. Si el beneficiario obtiene un préstamo de cualquier fuente para el desarrollo del proyecto, objeto de la cooperación técnica, el prestatario deberá reembolsar el aporte del Banco.
  - **Con recursos reembolsables al Banco:**  
Préstamo financiado por el Banco para llevar a cabo actividades de cooperación técnica.
- c) **Garantías del Banco**
- El Banco puede conceder garantías a préstamos otorgados por fuentes privadas de financiamiento al sector público o privado, con el fin de fomentar la inversión en los países prestatarios.
- El Banco puede otorgar garantías con o sin contragarantía del gobierno del país prestatario. Las garantías otorgadas por el Banco sin contragarantía del gobierno del país miembro, en cuyo territorio se llevará a cabo el proyecto, podrán cubrir hasta un 25% del costo total del proyecto o 75 millones de dólares, la cifra que sea inferior. Las garantías se pueden utilizar en cualquier tipo de proyecto de inversión, aun cuando el énfasis inicial en operaciones de garantía será en proyectos de infraestructura.
- d) **Otros financiamientos**
- **Financiamiento de exportaciones:**  
Banco concede a los organismos nacionales de los países prestatarios una línea de crédito rotatorio para el financiamiento de exportación intrarregional de bienes no tradicionales. El Banco puede llevar a cabo otras formas de financiamiento, con fondos bajo su administración y actuando por cuenta de terceros, sujetas a los términos del contrato que haya firmado para la administración de esos fondos, por ejemplo el otorgamiento de préstamos para la adquisición de acciones e inversiones directas en acciones.
  - **Créditos de exportación:**  
El Banco brinda asesoramiento y colabora en las gestiones tendientes a la obtención de créditos concedidos por organismos especializados de los países altamente industrializados, y que están destinados a financiar la compra de bienes y servicios necesarios en los proyectos para los cuales el banco otorga préstamos.

## • BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- **Créditos paralelos de otras instituciones financieras públicas:**  
El Banco coordina sus actividades con instituciones financieras públicas, internacionales o nacionales, interesadas en ofrecer financiamiento para proyectos o programas en los países miembros regionales en vías de desarrollo.
  - **Otros créditos paralelos a solicitud de los prestatarios:**  
El Banco puede colaborar en la obtención de préstamos paralelos provenientes de bancos o inversionistas institucionales de otros países
- e) **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. Estos instrumentos son:
- **Préstamos para innovaciones:**  
El Banco contará con un procedimiento para la tramitación y aprobación aceleradas de préstamos de hasta 10 millones de dólares para operaciones innovadoras con un plazo de ejecución de treinta meses como máximo. Con los recursos disponibles, cuyo tope es de 150 millones de dólares, 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.
  - **Facilidades sectoriales:**  
El Banco ofrecerá una facilidad sectorial de hasta 150 millones de dólares 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 5 millones de dólares, 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.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [<http://www.iadb.org>]

## Anexo 2

## C. BANCOS SUBREGIONALES DE DESARROLLO

## • BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)

- 1) **Año de creación:** 1961
- 2) **Propósito**  
Fomentar el progreso y la integración de la región centroamericana, propiciar el crecimiento económico con equidad y respetar el ambiente, mediante el apoyo a programas y proyectos públicos y privados que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y competitividad, así como a elevar los índices de desarrollo humano de la región.
- 3) **Organizaciones afiliadas**  
El BCIE no tiene organizaciones afiliadas, pero canaliza sus recursos a través de los siguientes fondos:
  - **Fondo Ordinario**  
Con el cual se atienden los requerimientos de preinversión o inversión de proyectos industriales, agrícolas y de servicio, entre otros, especialmente del sector productivo privado.
  - **Fondo Centroamericano de Integración Económica**  
Mediante el cual se provee financiamiento a los gobiernos, organismos regionales, municipalidades, instituciones autónomas y empresas de economía mixta, para poner en práctica proyectos de transporte, telecomunicaciones, energía, educación técnica, manejo de recursos naturales, almacenamiento, infraestructura básica y social y turismo.
  - **Fondo Financiero de la Vivienda**  
Mediante el cual se canalizan recursos a instituciones financieras para el desarrollo urbano y construcción de proyectos habitacionales.

(Continúa)

Anexo 2 (continuación)

## C. BANCOS SUBREGIONALES DE DESARROLLO

## • BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)

- Fondo Especial para la Promoción de las Exportaciones (FEPEX) y Fondo Especial para el Fortalecimiento de las Exportaciones Centroamericanas (FOEXCA)  
Mediante el cual el BCIE canaliza recursos de la Unión Europea para reforzar la capacidad exportadora de la región.
- Fondo de Cooperación Técnica  
Mediante el cual se canalizan recursos para el desarrollo de estudios y proyectos de gran significación regional en apoyo a la actividad crediticia del Banco Mundial.
- Fondo Regional para la Conversión de Deuda Externa  
Mediante el cual se facilita el canje de deuda por proyectos en áreas prioritarias para el desarrollo social, como educación.
- Fondo Centroamericano de Medio Ambiente  
Mediante el cual se captan y canalizan recursos para la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

## 4) Condiciones y términos de los préstamos

## a) Políticas de crédito

## • Préstamos intermediados:

Otorga préstamos a los intermediarios financieros por un monto con relación a su capital y reserva no redimibles, el cual dependerá de la calificación que obtenga el intermediario financiero por parte del BCIE, y como máximo será de tres veces.

## • Requisitos de los Intermediarios Financieros:

Otorga préstamos a los intermediarios financieros que tengan mora legal menor del 5% en su cartera de préstamos. Además los intermediarios financieros deben presentar un mínimo de suficiencia de capital establecido por el BCIE. Asimismo, deben cumplir con los requisitos de liquidez particulares de cada país y de consultoría, estudios y costos incrementales recurrentes identificados con anterioridad.

## • Garantías:

Requiere del 100 al 150% de garantía de los préstamos otorgados bajo el mecanismo de cofinanciamiento, dependiendo de las características del proyecto.

- Préstamos al sector público: se requiere garantía soberana de los gobiernos o de las instituciones descentralizadas.

- Préstamos intermediados: se requiere la garantía institucional de las instituciones de crédito, sean éstas públicas o privadas, así como de otras adicionales a convenir.

## • Préstamos cofinanciados:

Financia directamente hasta un 50% del monto de un proyecto; un 25% como mínimo puede ser financiado por el intermediario financiero con recursos propios o con recursos del BCIE, y el 25% restante tiene que ser aportado por el inversionista.

Para proyectos del sector público se podrá financiar hasta un 90% del monto total de la inversión, pudiendo ser mayor en casos especiales como los programas de desarrollo social.

## • Propiedad:

Financia a empresas o proyectos en los que al menos el 51% de su capital pertenezca a ciudadanos o personas de países socios del BCIE o extranjeros que residan permanentemente en cualquiera de los países del área y que además tengan patrimonio permanente ubicado en la región.

## • Refinanciamiento:

Al BCIE no le está permitido refinanciar préstamos o proyectos u obligaciones anteriores contraídas en un proyecto.

## • Créditos relacionados:

El BCIE considera crédito relacionado cuando uno de los directivos o socios del intermediario financiero es directivo o socio de la empresa beneficiaria, o cuando exista una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado entre un socio o directivo del intermediario financiero y un socio o directivo de la empresa beneficiaria. Estos casos deberán ser previamente notificados al BCIE.

## b) Mecanismos de crédito

- Intermediación financiera a través de bancos comerciales y otras instituciones intermediarias

(Continúa)



## Anexo 2 (continuación)

## • BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)

- Cofinanciamiento:  
El BCIE puede financiar proyectos del sector privado en forma directa al usuario por un porcentaje no mayor al 50% del proyecto, siempre y cuando uno o más bancos comerciales o instituciones financieras, aceptables al BCIE asuman, avalen o garanticen una parte del financiamiento requerido por el proyecto, en un porcentaje no menor del 25% de dicho financiamiento. El 25% restante debe ser aportado por el dueño del proyecto. Este porcentaje lo fijará el BCIE, tomando en cuenta la capacidad de endeudamiento del intermediario financiero y el proyecto con respecto al monto a financiar, procurando que el monto de su participación le sea suficientemente importante como para atender adecuadamente el proyecto con sus propios recursos o con recursos del BCIE. Dicho financiamiento no podrá exceder el 75% de la totalidad de la inversión requerida para el proyecto.
  - Financiamiento al sector público
- 5) Productos y servicios
- Estudia y promueve oportunidades de inversión en sectores estratégicos para la economía de la región.
  - Otorga préstamos a corto, mediano y largo plazo, utilizando las modalidades de primer y segundo piso, para proyectos de gran impacto en el desarrollo y la integración de Centroamérica.
  - Emite obligaciones en los mercados financieros internacionales.
  - Obtiene empréstitos y garantías de gobiernos e instituciones financieras.
  - Actúa como fiduciario de recursos que han confiado países y regiones amigas, para promover objetivos específicos.
  - Proporciona asesoría a los solicitantes de financiamiento.

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) [<http://www.bcie.org>]

## Anexo 2

## • CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

- 1) Año de creación: 1968: los gobiernos de los países miembros suscriben su convenio constitutivo;  
1970: inicia formalmente sus operaciones.
- 2) Propósito  
Su misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración regional. Atiende a los sectores público y privado, suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas.
- 3) Organizaciones afiliadas  
La CAF crea en el decenio de 1970 dos sistemas para promover el comercio intrarregional:  
• Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO), y  
• Mecanismo Adicional de Financiamiento de Importación y Confirmación de Cartas de Crédito (MECOFIN)  
Adicionalmente, la CAF administra el:  
• Fondo de Desarrollo Humano (FONDESHU)  
Dedicado principalmente a operaciones de baja escala y alto poder demostrativo en el tema de cooperación técnica, microfinanzas, apoyo humanitario, entre otros.
- 4) Condiciones y términos de los préstamos  
Los préstamos de corto (hasta un año), mediano (de uno a cinco años) y largo plazo (más de cinco años) constituyen la principal modalidad operativa de la CAF y pueden aplicarse a todas las etapas de ejecución de proyectos. En el caso de los préstamos para financiar operaciones de comercio, capital de trabajo o programas de apoyo a sectores productivos, se opera preferentemente bajo la modalidad de banca de segundo piso al otorgar líneas de crédito o créditos sectoriales a instituciones financieras de desarrollo y a la banca comercial privada. Así, la CAF ofrece financiamiento a sectores específicos a los cuales no puede llegar directamente, como es el caso de las pequeñas y medianas empresas. Estas líneas de crédito también se pueden otorgar en forma directa a empresas calificadas de diversos sectores productivos de la región.

(Continúa)

- 5) **Productos y servicios**  
La CAF ofrece una diversidad de servicios similares a los de un banco comercial, de desarrollo y de inversión, particularmente aquellos que potencian las ventajas competitivas de la Corporación en las áreas de infraestructura, industria y sistemas financieros, que propician la integración de la acción pública y privada en los países accionistas y que fortalecen su rol catalítico, innovador e integrador en la región.
- a) **Específicamente, la CAF:**
- Otorga préstamos a corto, mediano y largo plazo, cooperaciones técnicas, avales y garantías y participa como accionista en empresas y fondos de inversión.
  - Estructura y financia proyectos sin recurso o con garantías limitadas. Esta modalidad se utiliza para financiar proyectos de construcción-operación-transferencia (COT) y de construcción-operación-propiedad (COP).
  - Realiza operaciones de cofinanciamiento con diversas instituciones multilaterales y con la banca internacional, incluidos los préstamos A/B que la CAF utiliza para complementar sus propios recursos financieros, atrayendo recursos externos en beneficio de sus países accionistas.
  - Financia la adquisición de empresas y activos en procesos de privatización, empresas recientemente privatizadas y empresas privadas que operan concesiones estatales, en apoyo a los mecanismos de modernización del Estado y de fortalecimiento del papel del sector privado en los países socios.
  - Opera como banco de segundo piso para canalizar recursos hacia diversos sectores productivos y especialmente hacia las pequeñas y medianas empresas (PYME).
  - En el contexto de una relación crediticia integral, puede otorgar líneas de crédito a instituciones financieras y a empresas para financiar operaciones de comercio exterior y de capital de trabajo.
  - Ofrece servicios de apoyo financiero y asesoría para la consolidación y sostenibilidad de las instituciones financieras que atienden a la microempresa.
  - Presta apoyo a empresas y bancos para que accedan a los mercados locales de capital a través de suscripción de emisiones.
  - Ofrece suscripción de emisiones en los mercados de capitales (underwriting), fideicomisos estructurados, garantías parciales, swaps de tasas de interés relacionados con sus transacciones y finanzas estructuradas a través de su Dirección de Banca de Inversión y Mercados de Capital.
  - Presta servicios de asesoría financiera a sus clientes y consultorías para calificación de riesgo.
  - Recibe depósitos a corto plazo y emite bonos regionales a mediano plazo, a tasas internacionalmente competitivas.
  - Suministra servicios de cooperación técnica destinados a facilitar la transferencia de conocimientos y tecnología, a complementar la capacidad técnica existente en los países accionistas y a elevar la competitividad externa de los sectores productivos.
  - Administra fondos de otras instituciones para proyectos orientados a beneficiar a sectores sociales marginados económicamente tales como pequeños productores rurales, comunidades indígenas y áreas fronterizas poco desarrolladas.
- b) **El Fondo de Desarrollo Humano, realiza las siguientes actividades:**
- **Microfinanzas:**  
La CAF respalda a las instituciones financieras que canalizan fondos a la microempresa brindándoles asesoría especializada y apoyo financiero para mejorar su capacidad técnica y su calidad como intermediarios financieros, y para ayudarlos a formalizar sus operaciones de tal manera que puedan recibir supervisión por parte de las autoridades competentes. El apoyo financiero puede ofrecerse bajo la forma de participaciones accionarias, de líneas de crédito, de préstamos subordinados y de emisiones locales, entre otras.
  - **Proyectos comunitarios para sectores rurales de bajos recursos:**  
La CAF otorga recursos para proyectos comunitarios a través de líneas de crédito concesionales, cuyas condiciones dependerán del impacto social del proyecto, su rentabilidad y la capacidad de pago de los beneficiarios. El crédito concesional puede estar acompañado de un componente de asistencia técnica no reembolsable, como es el caso de capacitación y fortalecimiento institucional.
  - **Administración de fondos para mitigar la pobreza:**  
La CAF administra, supervisa, e incluso cofinancia diversos fondos de terceros destinados a aliviar el hambre y la pobreza rural en los países andinos y de Latinoamérica, así como a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

## Anexo 2

## D. OTROS FONDOS:

• FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA  
(FONPLATA)

- 
- 1) Año de creación: 1974: se suscribe su convenio constitutivo;  
1976: entra en vigencia dicho convenio (14 de octubre);  
1977: inicia formalmente sus operaciones (1° de septiembre).
  - 2) Propósito
    - Apoyar técnica y financieramente a las iniciativas de desarrollo armónico y de integración en el ámbito de los países miembros de la Cuenca del Plata.
    - Promover la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos.
  - 3) Organizaciones afiliadas: No tiene
  - 4) Condiciones y términos de los préstamos  
Otorga préstamos al sector público, a empresas mixtas y del sector privado.
    - a) Garantías  
Los préstamos a los países, entidades o instituciones del sector público, requerirán siempre la garantía o la fianza solidaria del país o de sus organismos autorizados. Los préstamos al sector privado requerirán la prioridad otorgada de sus órganos autorizados y la garantía solidaria del país o de entidades bancarias o financieras públicas o privadas de primera línea.
    - b) Moneda  
Los préstamos se nominarán en dólares estadounidenses y serán desembolsados en las diferentes monedas de los países miembros de FONPLATA, o en moneda no regional, en función del origen de los bienes y servicios.
    - c) Tasas de interés y comisiones
      - 7% anual: para los préstamos destinados al financiamiento de obras.
      - 6% anual: para los préstamos destinados al financiamiento de obras en los sectores sociales (educación y salud pública) y préstamos de preinversión y cooperación técnica.
      - 5% anual: para los préstamos de preinversión y cooperación técnica para el sector social (educación y salud pública).
      - 1%: por comisión de compromiso sobre el total no desembolsado.
      - 1 al 1.5%: por comisión de inspección y vigilancia, según el monto del préstamo
    - d) Monto financiable  
Para los proyectos que financie FONPLATA, se requerirá que una parte de su costo total sea aportado por el prestatario. En los préstamos destinados a estudios en general y proyectos de carácter social, el aporte local no será inferior al 10% del costo total, y en los préstamos destinados a la ejecución de obras y proyectos, al 20% del costo total.
    - e) Plazos de amortización  
Para el financiamiento de estudios hasta diez años, y para el financiamiento de obras un máximo de veinte años.
    - f) Período de gracia  
Dentro de los plazos de amortización otorgados, FONPLATA podrá conceder períodos de gracia, cuya extensión está vinculada al último desembolso.
  - 5) Productos y servicios  
FONPLATA desarrolla su actividad de cooperación técnica en los siguientes campos:
    - a) Preinversión  
Estudios:
      - Específicos: prefactibilidad, factibilidad y diseño final.
      - Generales: básicos, preliminares y sobre transferencia tecnológica.
    - b) Fortalecimiento institucional  
Apoya la creación, organización y fortalecimiento de instituciones vinculadas al proceso de garantizar utilidades de naturaleza económica y social, en especial aquellas que deban asumir la responsabilidad de la ejecución, administración y operación de proyectos de desarrollo y de integración económica y social.
    - c) Movilización de recursos  
La movilización de recursos financieros internos y la programación del uso de recursos financieros externos.
-

Anexo 2 (continuación)

---

• FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA)

---

## d) Otros servicios

Proyectos destinados a:

- Mejoramiento social, especialmente a los sectores de educación y salud.
  - Promover el desarrollo armónico en las áreas de la frontera
- 

Fuente: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)  
 [http://www.fonplata.org/MPri.htm.]

## Anexo 2

## D. OTROS FONDOS:

• BANCO LATINOAMERICANO DE EXPORTACIONES (BLADDEX)

---

- 1) Año de creación: 1977: se organiza;  
 1978: se incorpora como sociedad anónima según las leyes de la República de Panamá;  
 1979: inicia formalmente sus operaciones (2 de enero).
  - 2) Propósito  
 Canalizar capital para promover el desarrollo de América Latina y el Caribe y proveer soluciones integradas que promuevan las exportaciones de la región.
  - 3) Organizaciones afiliadas: No tiene
  - 4) Condiciones y términos de los préstamos  
 No presenta información detallada sobre las condiciones de sus préstamos
  - 5) Productos y servicios
    - a) Para la banca corporativa
      - Financiamiento de comercio exterior (corto y mediano plazo): para la importación de materia prima; para la importación de bienes de capital; o para el financiamiento de la exportaciones (preexportación y post embarque).
      - Financiamiento de capital de trabajo.
      - Financiamientos estructurados.
      - Financiamientos de bienes de capital.
      - Cartas de crédito comerciales, aceptaciones bancarias, descuento de letras y reembolsos banco-a-banco.
      - Cartas de crédito stand-by.
      - Garantías bancarias.
      - Cobranzas documentarias.
      - Sindicalizaciones.
      - Cobertura de riesgos comerciales
    - b) Para la banca institucional
      - Financiamiento a corto y mediano plazo, pre y post embarque de bienes y servicios, importación de bienes y servicios y capital de trabajo.
      - Cartas de crédito comerciales, aceptaciones bancarias, descuento de letras y reembolsos banco-a-banco.
      - Cartas de crédito stand-by.
      - Garantías bancarias.
      - Cobranzas documentarias.
      - Sindicalizaciones.
      - Cobertura de riesgos comerciales
- 

(Continúa)

## • BANCO LATINOAMERICANO DE EXPORTACIONES (BLADDEX)

- 
- c) Cobertura de riesgo país  
Garantizar hasta el 100%, en 23 países latinoamericanos y del Caribe, los riesgos financieros resultantes de eventos macroeconómicos imprevistos y/o acciones políticas adoptadas por entidades gubernamentales, que pudieran causar demoras e incumplimientos con los términos y condiciones establecidos en los programas de pago de las facilidades crediticias otorgadas. Dirigido a inversionistas directos, exportadores e importadores, y a entidades financieras, tales como inversionistas institucionales, bancos internacionales y bancos locales con presencia regional. Los riesgos financieros garantizados son: inconvertibilidad y transferencia de la moneda, moratoria, confiscación, expropiación y nacionalización, guerra y disturbios civiles.
- d) Factoraje internacional  
Es una alternativa a las fuentes tradicionales de financiamiento de exportaciones para empresas que exportan a cuenta abierta, otorgan a sus clientes internacionales plazos de pago de hasta 120 días, o desean aumentar su flujo de caja y asegurar el cobro de sus facturas internacionales. Los beneficios que recibe el exportador:
- Antes del embarque, su banco local le otorga un compromiso de pago de las facturas emanadas de dicha venta
  - Puede recibir adelantos por hasta un 80% del valor de las facturas cedidas
  - Delega en una institución financiera el cobro y administración de sus facturas internacionales
  - Elimina el riesgo comercial de no pago por parte del importador.
- e) Mercados de capital
- Compra y venta de activos latinoamericanos
    - Bonos préstamos de comercio exterior
    - Préstamos sindicados
    - Pagarés y letras de cambio (forfaiting)
    - Compra y venta de divisas convertibles
  - Emisiones de BLADDEX
    - Programa de Euro Notas a Mediano Plazo
    - Programa de Euro Papel Comercial y Certificado de Depósitos
- f) Operaciones interbancarias
- Captación de depósitos
    - Depósitos a requerimiento (at call)
    - Depósitos a plazo fijo
    - Cuentas de corresponsalía
-