



Al servicio de algo más que un banco

**Enrique V. Iglesias, Presidente del BID
(1988-2005)**

Página en blanco a propósito

Al servicio de algo más que un banco

Enrique V. Iglesias, Presidente del BID
(1988-2005)

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Al servicio de algo más que un banco:
Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (1988-2005).

p. cm.

“...generosos colaboradores que elaboraron el material básico, y en forma muy especial a mis colegas y amigos Santiago Real de Azúa y Emil Weinberg, quienes asumieron la ímproba tarea de coordinarlo y darle forma definitiva”—p. 13.

ISBN: 1-59782-026-1

1. Inter-American Development Bank—Presidents—History.
2. Inter-American Development Bank—History
3. Iglesias, Enrique V. I. Real de Azúa, Santiago. II. Weinberg, Emil. III. Inter-American Development Bank.

332.156 A65--dc22

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Compilación y edición de contenido: Santiago Real de Azúa,
Oficina de Relaciones Externas, BID.

Foto de portada: cortesía del Banco Central de la República Dominicana. Las demás fotos pertenecen a la Unidad de Fotos del BID, con excepción de la foto en p. 167, gentileza de Shaun Best/Reuters.



Impreso en papel reciclado

Índice

ACTIVIDAD CREDITICIA DEL BANCO, 1988-2005	vi
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
<i>Un compromiso permanente con América Latina (1988-2005), por Enrique V. Iglesias</i>	3
<i>Los cimientos: una apuesta visionaria</i>	6
<i>El desarrollo de América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI: un panorama</i>	17
Primera parte	
UN BANCO GRANDE.....	35
<i>Recursos al servicio de una agenda común</i>	37
<i>El Banco en el escenario multilateral: un socio activo</i>	54
<i>La consolidación financiera del Banco</i>	59

Segunda parte

UN BANCO INNOVADOR.....	69
<i>El desarrollo económico y social: dos caras de una misma moneda</i>	72
<i>La construcción de un Estado sólido, eficiente y democrático</i>	93
<i>El crecimiento futuro</i>	100
<i>El respaldo en tiempos difíciles</i>	125
<i>La promoción del desarrollo del sector privado</i>	133
<i>Hacia una visión armónica del desarrollo</i>	166

Tercera parte

UN BANCO MÁS EFICIENTE.....	179
<i>Instrumentos adaptados a las necesidades de los países</i>	181
<i>La organización institucional se ajusta a los nuevos desafíos</i>	194

Cuarta parte

MÁS QUE UN BANCO.....	201
<i>Un aporte al conocimiento de la región</i>	203
<i>El impulso a la investigación en la región</i>	218
<i>Una visión regional</i>	224
<i>El apoyo a la cultura en América Latina y el Caribe</i>	236
<i>Una actitud de apertura, diálogo y solidaridad</i>	243

Quinta parte

BALANCE Y PERSPECTIVAS.....	261
<i>Los objetivos fundamentales</i>	263
HITOS DE UNA GESTIÓN: 1988-2005.....	274
Índice analítico.....	280

ACTIVIDAD CREDITICIA DEL BANCO, 1988-2005 (En millones de dólares)

País	Monto	Sector	Monto
Argentina	16.991	Agricultura y desarrollo rural	5.105
Bahamas	384	Ciencia y tecnología	1.171
Barbados	279	Comercio exterior	656
Belice	100	Crédito y preinversión multisectorial	3.198
Bolivia	2.362	Desarrollo del sector privado	855
Brasil	21.684	Desarrollo urbano y vivienda	5.793
Chile	2.092	Educación	4.494
Colombia	8.298	Energía	8.386
Costa Rica	1.310	Industria	5.217
Ecuador	2.220	Inversión social	18.855
El Salvador	2.237	Medio ambiente y desastres naturales	2.471
Guatemala	1.706	Mercados de capital	321
Guyana	763	Microempresa	740
Haití	913	Reforma y modernización del Estado	23.349
Honduras	1.828	Salud	2.408
Jamaica	1.035	Saneamiento	6.341
México	13.708	Tecnología de información y telecom.	558
Nicaragua	1.920	Transporte	9.480
Panamá	1.328	Turismo	1.024
Paraguay	1.378	Otros	271
Perú	5.574	Total	100.694*
República Dominicana	1.954		
Suriname	112		
Trinidad y Tobago	966		
Uruguay	3.359		
Venezuela	3.507		
Apoyo regional	56		
Regional	2.632		
Total	100.694*		

* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

* Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

INTRODUCCIÓN GENERAL



Página en blanco a propósito

Un compromiso permanente con América Latina (1988-2005)

Al finalizar mis funciones al frente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consideré oportuno hacer un breve alto en el camino y dar una mirada al trecho recorrido por la institución en los últimos 17 años y medio al servicio del desarrollo de América Latina y el Caribe.

Cuando comenzó esta aventura en abril de 1988, me comprometí a trabajar por una institución que estuviera atenta a las aspiraciones de la región, estrechamente asociada con ella en la búsqueda de soluciones y dotada del dinamismo necesario para enfrentar los desafíos del desarrollo junto a los países.

Para concretar ese anhelo, me esforcé por hacer del BID una institución más relevante. Y para ello era necesario contar con:

Un Banco grande, capaz de asumir las funciones de verdadero y efectivo intermediario financiero en las actividades de desarrollo, cuyos flujos de recursos a la región marcasen una diferencia y tuviesen un impacto sustantivo, concreto, en la vida de millones de latinoamericanos.

Un Banco innovador, capaz de generar nuevos enfoques e ideas para impulsar los motores del crecimiento y promover el desarrollo. Las múltiples dimensiones de esta tarea fueron ampliando naturalmente la agenda del Banco, acentuando su participación en el quehacer diario de los países en los temas sociales, institucionales y de modernización del Estado.

En este contexto, el Banco debía abrirse a las actividades de desarrollo del sector privado, reconocido cada vez más como motor del crecimiento, y ajustar su estructura institucional para respaldar las actividades de este sector de diferentes maneras y a diferentes escalas: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

También creí que debíamos acompañar y apoyar el formidable impulso integracionista que vivió la región durante todos estos años, un proceso complejo, variado y animado por un nuevo espíritu de integración abierta, que requería formas innovadoras de apoyo.



Necesitábamos también un **Banco más eficiente** para responder oportunamente a las apremiantes necesidades de los países de América Latina y el Caribe, ajustando nuestras políticas, estrategias e instrumentos a fin de asegurar al mismo tiempo la reducción de los costos de transacción. Y además era necesario un Banco capaz de estar junto a los países en los momentos difíciles, en las crisis financieras y sociales o –como ha sido lamentablemente el caso todos estos años– ante catastróficos desastres naturales.

Junto con estos tres objetivos, durante mi larga gestión en el Banco me empecé siempre por permanecer fiel a la visión de los fundadores, que a lo largo de casi medio siglo de vida de la institución ha mantenido plena vigencia. El Banco es ante todo una institución latinoamericana, creada con la colaboración primero de Estados Unidos, y luego de Canadá y de países fuera de la región, que se propone apoyar el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe a partir de su cooperación financiera y técnica, pero también con todo lo demás que hace del BID “algo más que un banco”. Esta feliz expresión, que acuñara el primer presidente de la institución, Felipe Herrera, fue abrazada con igual convicción por su sucesor, Antonio Ortiz Mena, ambos ilustres amigos, a quienes deseo manifestar mi más profundo reconocimiento.

El compromiso con los países como un amigo en las buenas y en las malas; la contribución al conocimiento de los problemas económicos, sociales y políticos de los países miembros, de sus fortalezas y debilidades para cooperar mejor con ellos; la apertura de espacios para un diálogo franco y cooperativo con gobiernos, sectores políticos, el sector privado y la sociedad civil; la promoción del potencial cultural de la región; el desarrollo de temas de alto valor espiritual como la ética y la lucha contra la corrupción; todo ello formó parte de mi visión de la institución en estos felices años de trabajo en ella.

Para que todo fructificara, debí contar con tres grandes fuentes de apoyo que quiero reconocer en esta ocasión.

En primer lugar, el apoyo de los gobiernos miembros. Su confianza –que nunca me faltó– ha sido fundamental para apuntalar mi labor. Sin ella no hay espacio para un eficiente desarrollo de los objetivos que me propuse.

En segundo lugar, el apoyo del Directorio. A lo largo de estos años he trabajado con decenas de directoras y directores en un permanente ejercicio de interacción y colaboración. El Directorio ha jugado –como no podría ser de otra manera– un papel clave en la labor del Banco. Desde un principio me pareció imprescindible atraer su colaboración más allá de lo que podrían ser sus responsabilidades institucionales para convertirlo en un participante

activo en la orientación y la gestión de la institución. Los Comités, cuya creación alenté y promoví, fueron el instrumento fundamental de esa activa colaboración. Estoy profundamente agradecido a todos ellos por el apoyo recibido, pero también porque juntos logramos crear un agradable clima interno de convivencia útil, abierta a los inevitables disensos, pero todos comprometidos en la busca de los necesarios consensos.

En tercer lugar, el apoyo de todo el personal de la institución. Desde los vicepresidentes a los gerentes y los funcionarios técnicos y de apoyo, he contado con un magnífico equipo de hombres y mujeres que se comprometen con el destino de América Latina y el Caribe y dedican lo mejor de sus esfuerzos a ese propósito. Quisiera destacar en particular un rasgo que caracteriza al BID en forma muy especial. Me refiero a las Representaciones del Banco, que desde su fundación estuvieron presentes en todos los países prestatarios. Son la cara visible de la institución en la región, las embajadas del Banco, pero también y de manera creciente en los años de mi gestión, han sido articuladoras de los programas y las mejores antenas de conocimiento y contacto tanto a nivel público como privado.

En este largo e intenso recorrido, debo confesar que mi pasión por el desarrollo de la región se amplió y profundizó. Los logros alcanzados permitirían proclamar quizá que la misión ha sido cumplida: en la actualidad el BID es sin duda mucho más grande en términos de capital, áreas de trabajo, número de miembros y responsabilidades. También es más innovador y eficiente, básicamente con el mismo número de empleados que en los últimos 20 años.

Pero la batalla por el desarrollo económico y social excluye cualquier tipo de triunfalismo. Se progresa gradualmente, a veces incluso se retrocede, no se gana nunca de una vez y para siempre. Ahí residen quizá la grandeza y la belleza de esta empresa colectiva que tuvo el honor de conducir gracias al respaldo permanente de los gobiernos y directores y el apoyo de un admirable equipo de dedicados profesionales y colaboradores. A todos ellos quisiera expresarles aquí mi más profundo agradecimiento por haberme concedido un privilegio tan excepcional.

El texto que sigue recoge en parte el fruto de ese inmenso esfuerzo colectivo. En lo que a su preparación respecta, debo agradecer a los generosos colaboradores que elaboraron el material básico, y en forma muy especial a mis colegas y amigos Santiago Real de Azúa y Emil Weinberg, quienes asumieron la ímproba tarea de coordinarlo y darle forma definitiva. A todos, al decir del poeta chileno Pablo Neruda: ¡mil veces mil gracias!

Enrique V. Iglesias

Los cimientos: una apuesta visionaria

No es aventurado afirmar que el BID ha sido la iniciativa económica más original, influyente y perdurable de América Latina, además de ser su principal fuente de financiamiento multilateral y un instrumento decisivo para su progreso.

Desde su independencia, los países de América Latina aspiraron a superar su fragmentación política y a conquistar, mediante esfuerzos cooperativos, niveles más altos de desarrollo económico y social. Un pacto visionario forjado por América Latina y Estados Unidos permitió fundar en 1959 la primera "verdadera institución de desarrollo" del mundo: el Banco Interamericano de Desarrollo.

DELANTE DE LOS TIEMPOS

La propuesta inicial se realizó en 1889-1890, durante la Primera Conferencia Internacional Americana, llevada a cabo en Washington, D.C. y sucedida luego por otras conferencias en 1901-1902 y en 1931. Dado el largo predominio de la banca europea en el comercio mundial, la región sentía la necesidad de contar con un banco interamericano que promoviese sus exportaciones de productos primarios, fuera motor de su crecimiento económico y tuviese sucursales en los respectivos países.

Delegados de la Primera Conferencia Internacional Americana recomiendan un banco regional para las Américas.



La Gran Depresión de 1929 desató en el mundo una ola proteccionista, redujo los flujos de comercio y capital de los que dependían las economías latinoamericanas y obligó a un cambio de rumbo. Haciendo de la necesidad virtud, la región recurrió a la sustitución de importaciones como palanca del crecimiento. Este proceso, marcado por el proteccionismo y un creciente papel del Estado en la economía y en los servicios sociales, no pudo producir manufacturas competitivas en los mercados mundiales, por lo cual los países siguieron dependiendo de las fluctuantes e insuficientes exportaciones primarias para cubrir sus crecientes requerimientos de importación de bienes de consumo y de aprovisionamiento para las nuevas industrias.

Para responder a los desafíos de la Gran Depresión, los países latinoamericanos tuvieron la audacia intelectual y política de proponer la creación de un organismo multilateral que les ayudase a fortalecer sus golpeadas finanzas. Conscientes de las limitaciones que el contexto internacional imponía a sus opciones de crecimiento económico, ya que varias potencias estaban iniciando o preparando operaciones bélicas, los promotores pronto añadieron al futuro banco funciones de institución de desarrollo en los ámbitos nacional y regional.

En la Séptima Conferencia Internacional Americana de 1933 se recomendó, entre otras cosas, la creación de un banco central continental, regulador del crédito y de la moneda, para fomentar el crédito interamericano, el intercambio de capitales y la reconstrucción de las finanzas nacionales. En los años siguientes las discusiones se centraron en un banco al que se le iban añadiendo actividades: de apoyo a la fijación de tasas de cambio y a la estabilidad cambiaria; de cámara de compensación, redescuento y provisión de divisas; de custodia y agente de tenencia de oro y de cotización y venta de divisas.

En la Primera Reunión de Ministros de Hacienda de las Repúblicas Americanas, realizada en 1939, se resolvió estudiar la creación de un organismo central interamericano con funciones de cámara de compensación y agente de inversiones. En 1940 el Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano creó un subcomité para estudiar el establecimiento de un ente interamericano que ayudase a estabilizar el valor de las monedas de las naciones americanas y fomentase el ingreso de capitales.

En abril de 1940 el subcomité propuso la creación de un banco interamericano con dos funciones básicas. La primera incluía ayudar a la estabilización de las monedas, estimular el mantenimiento de reservas adecuadas y actuar como centro de liquidaciones. La segunda, promover inversiones y cooperación interamericana en las áreas de industrias, servicios públicos, minería, agricultura, comercio, transporte y economía y finanzas. El banco también debía impulsar investigaciones y publicar datos e informes.

El Comité aprobó la propuesta, que fue firmada por Estados Unidos y ocho países latinoamericanos pero ratificada sólo por México. En Estados Unidos, pese al apoyo del Presidente Franklin D. Roosevelt y del Departamento de Estado, la propuesta no tuvo eco en su presentación ante el Congreso en 1941.

Primero la Gran Depresión y luego las limitaciones al comercio originadas en la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, la guerra fría, el bloqueo soviético de Berlín y la guerra de Corea contribuyeron a reforzar un "pesimismo exportador" en la región, lo que ayudó a mantener el énfasis en la sustitución de importaciones. Esta se convirtió en una de las bases de la teoría del desarrollo elaborada entonces por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las economías de América Latina no crecían lo suficiente como para superar la pobreza y la exclusión de vastos sectores sociales –una situación que muchos países arrastraban desde la época colonial– o para evitar periódicas crisis por la insuficiencia de las exportaciones y la falta de recursos externos. Los mercados internos seguían siendo demasiado pequeños para lograr economías de escala en la producción y romper así el círculo vicioso de la baja competitividad. La región sentía la urgente necesidad de recursos adicionales –intelectuales, políticos, institucionales y sobre todo financieros– que le permitieran eliminar los obstáculos estructurales al desarrollo. Para superar las limitaciones de los mercados nacionales, la CEPAL recomendaba la integración regional.

En 1945 los países latinoamericanos lograron un triunfo moral en la Conferencia Interamericana de Chapultepec, México, cuya Carta Económica de las Américas declaró que el desarrollo era responsabilidad común de todos los países americanos. Sin embargo, al no obtener el apoyo de Washington a su aspiración de establecer un banco que canalizara recursos

Recuadro 1

¿QUIÉN INSPIRÓ A QUIÉN?

Son muchos los que creen –y afirman– que el BID fue creado en base al modelo de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF, Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La historia, corroborada por esos mismos organismos, es más complicada. Y también más sorprendente.

Poco después de participar en la preparación del proyecto del Banco Interamericano de 1940, en base a las ideas latinoamericanas para crear un banco multilateral con funciones de estabilización de divisas y de desarrollo económico, Harry Dexter White, nombrado principal economista internacional del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 1942, redactó un proyecto de creación de lo que luego fueron las instituciones de Bretton Woods. Su esbozo fue paralelo al que John Maynard Keynes preparó para el Tesoro británico y terminó por tener mayor influencia en la forma final del FMI.

J. Keith Horsefield, en el libro *El FMI 1945-1965*, señala que la propuesta del Banco Interamericano de 1940 “claramente formó parte del telón de fondo contra el que evolucionaron” las propuestas de White para el FMI.

En *El Banco Mundial desde Bretton Woods*, Edward S. Mason y Robert E. Asher escriben que la exposición de White a las discusiones sobre el Banco Interamericano “obviamente influyó en su propuesta de abril de 1942 para un Banco de Reconstrucción y Desarrollo” que abarcaría funciones luego compartidas por el BIRF, el FMI y la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas.

La idea del Banco Interamericano, sostienen, “tenía importantes analogías con la institución considerada en la propuesta de White [para Bretton Woods] y en algunos aspectos anticipaba el Convenio Constitutivo” del Banco Mundial.

Mason y Asher destacan que el Banco Interamericano debía tener funciones que fueron incorporadas al FMI: estabilización de divisas, cámara de compensación para pagos internacionales, préstamos, y otras.

El compromiso final adoptado en Bretton Woods “retuvo mucho del sabor del Plan White: definió al FMI no como banco central mundial sino como promotor del crecimiento económico a través del comercio internacional y la estabilidad financiera”, escribe el historiador del Fondo, James M. Boughton, en *Finanzas y Desarrollo*, la revista del FMI, en 1998.

El objetivo primordial del BIRF al momento de su creación fue la reconstrucción de la infraestructura de Europa y Japón, destruida por la Segunda Guerra Mundial. A partir de esa tarea, el Banco Mundial extendió gradualmente su labor para apoyar obras de desarrollo económico en otras regiones.

para esa tarea, tuvieron que esperar momentos más propicios para ver el resultado práctico de su declaración.

Dada la coyuntura posbélica, la necesidad de financiamiento externo de América Latina no podía suplirse sin el apoyo de Estados Unidos, ya que el Reino Unido se hallaba seriamente dañado, y Europa, Japón y los países socialistas habían quedado muy debilitados. Sin embargo, para Estados Unidos la región carecía de urgencia estratégica frente a los retos de la guerra fría. Frustrados en sus esfuerzos por obtener ayuda bilateral, e inspirados en el ejemplo del Plan Marshall con el cual Estados Unidos ayudó a la recuperación de Europa a partir de 1947, los países latinoamericanos resucitaron la idea de crear un banco interamericano. La Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá en 1948, resultó en la firma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde se estableció la creación del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), al cual se le encomendó estudiar la posibilidad de crear un banco interamericano y/o una corporación interamericana de fomento.

Una vez más la idea no prosperó, en parte porque América Latina tenía entonces el ingreso por habitante más alto del mundo en desarrollo y no era percibida como una región con necesidades financieras urgentes. Por otra parte, Estados Unidos estimaba que para atender la demanda latinoamericana bastaba con aumentar los recursos de las organizaciones ya existentes.

No obstante, los países de América Latina persistieron en mantener sobre el tapete la discusión acerca de los desafíos del desarrollo y su financiamiento. En la Décima Conferencia Interamericana, realizada en Caracas en 1954, se convocó a una reunión ministerial de los países de la OEA a celebrarse ese mismo año en el Hotel de Quitandinha en Petrópolis, Brasil, para considerar la creación de una institución financiera regional. Con ese fin, se resolvió constituir una comisión de expertos latinoamericanos dispuesta a elaborar y presentar a la OEA un proyecto de entidad financiera regional.

Dicha comisión, de la que formó parte el gerente general del Banco Central de Chile, Felipe Herrera, futuro presidente del BID, se reunió en Santiago en 1955 y preparó un proyecto de estatutos que fue remitido al CIES para consultas con los países. La iniciativa no volvió a considerarse hasta que el

panorama regional mudó dramáticamente, pero las ideas propuestas en aquella ocasión para un Banco Interamericano de Desarrollo Económico, cuyo capital debería provenir mayoritariamente de América Latina, se incorporaron en gran medida al Convenio Constitutivo del BID en 1959.

UNA ALIANZA HISTÓRICA

En 1958 el Vicepresidente estadounidense Richard M. Nixon realizó una accidentada gira por algunos países de América Latina que le permitió percibir directamente el malestar de la región. El Presidente brasileño Juscelino Kubitschek envió entonces una carta a su colega estadounidense Dwight D. Eisenhower señalando: "No puede dejar de resultar, de los desagradables sucesos que tanto deploramos, la impresión de que no nos entendemos en nuestro continente" y recomendando un "examen de lo que se está haciendo a favor de los ideales panamericanos", en especial en el campo de la cooperación para el desarrollo.

En su respuesta Eisenhower expresó su acuerdo con Kubitschek y envió al Secretario de Estado John Foster Dulles a visitar al presidente brasileño. Dulles acordó realizar una reunión de apoyo al programa de cooperación hemisférica propuesto por Kubitschek bajo el rótulo de Operación Panamericana. Kubitschek y Dulles firmaron la Declaración de Brasilia, en la que reiteraron su convicción de que el fortalecimiento de la unidad americana requería esfuerzos "para vencer los problemas del subdesarrollo", una lucha inseparable de la seguridad colectiva del hemisferio.

A fines de 1958 Milton Eisenhower, hermano y asesor de Dwight D. Eisenhower, al que éste encargó realizar una gira de estudio por América Latina, recomendó al gobierno de Washington apoyar la creación de un banco regional.



Los presidentes Dwight D. Eisenhower (EE.UU.) y Juscelino Kubitschek (Brasil) sellan alianza histórica.

Al año siguiente, en coincidencia con la convocatoria a una reunión de cancilleres para septiembre, el Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos de Estados Unidos, C. Douglas Dillon, anunció que su país estaba dispuesto a participar en una organización financiera regional como la propuesta por América Latina. En la reunión se recomendó que el CIES llamase a una comisión de representantes gubernamentales para negociar y redactar el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En junio de 1959, frente al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, los funcionarios estadounidenses defendieron la propuesta de un banco de esas características con el argumento de que los países latinoamericanos sentían que sería una institución propia. Dillon señaló: "El BID representa la culminación y realización de deseos expresados por los países de América Latina por más de 60 años". Asimismo indicó al Comité que, al contrario de lo que ocurría en el FMI y el BIRF, los países latinoamericanos aportarían la mayor parte del capital del BID y por consiguiente tendrían la mayor parte del poder de voto en la Asamblea de Gobernadores y en el Directorio Ejecutivo, además de una fuerte presencia en los cargos ejecutivos y de personal.

Dillon subrayó que el banco propuesto sería diferente de cualquier otra institución en la que participaba Estados Unidos y destacó que tal vez su rasgo más llamativo fuera el ser más que una institución financiera. "Es, verdaderamente –afirmó–, una institución de desarrollo" con fines e instrumentos diferentes de los del BIRF y del FMI.

A la pregunta "¿Qué hará y logrará este banco que el Eximbank [Banco de Exportaciones de Estados Unidos] no pueda hacer, y que el FMI no pueda hacer, y que el Banco Internacional (BIRF o Banco Mundial) no pueda hacer?", T. Graydon Upton, Secretario Asistente del Tesoro y futuro Vicepresidente Ejecutivo del BID, respondió señalando otras diferencias fundamentales con el BIRF.

Entre estas singularidades cabe mencionar el apoyo del BID a proyectos productivos, públicos y privados, incluidos los que formasen parte de un programa nacional o regional de desarrollo, y los préstamos a instituciones de desarrollo a fin de que estas pudiesen facilitar créditos para proyectos cuyos requerimientos financieros individuales, por su menor cuantía, no justificasen la supervisión directa del Banco. Asimismo, la posibilidad de

pagar que algunos préstamos fuesen repagados en la moneda del país prestatario cuando ello se justificara por el tipo de proyecto, como aquellos de carácter social, o la condición precaria del país. Estos préstamos se harían con recursos concesionales de un Fondo para Operaciones Especiales (FOE), el primero de su clase entre las instituciones de desarrollo de la época.

Dillon puso de relieve que el nuevo Banco proporcionaría asistencia técnica para la elaboración de planes, programas y proyectos, lo que en la práctica significó también el fortalecimiento y la creación de instituciones nacionales y regionales. El BIRF no había sido autorizado a otorgar este tipo de asistencia, crucial para los proyectos de desarrollo, y sólo entró en este campo su afiliada, la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

El BID estaría facultado para otorgar financiamiento directamente al sector privado, sin garantía gubernamental, cosa que le estaba vedado hacer al Banco Mundial, y en cambio realizaba desde 1956 a través de su afiliada, la Corporación Financiera Internacional (CFI). Además, como agregó Dillon, el BID ayudaría a elaborar paquetes financieros que podrían involucrar contribuciones de otras instituciones, incluido el Banco Mundial.

Recuadro 2

LOS PAÍSES MIEMBROS DEL BID

Prestatarios: 26 países, todos ellos de América Latina y el Caribe. (Cuba es el único país de la región que no pertenece al BID.) Tienen en conjunto 50,02% del poder de voto en el Directorio de la institución.

No prestatarios: 21 países, del continente americano (Estados Unidos y Canadá), Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza), más Corea, Israel y Japón.

Los países no prestatarios pueden brindar, pero no recibir, apoyo financiero del Banco. Al igual que los prestatarios, tienen representación en la Asamblea de Gobernadores, y poder de voto proporcional a sus respectivos aportes de capital.

Sólo las empresas y ciudadanos de países miembros pueden concursar por contratos para proveer bienes y servicios financiados con recursos del BID.

Felipe Herrera, primer presidente del BID, y su equipo son recibidos en la Casa Blanca por el Presidente Eisenhower y sus colaboradores.

El entusiasta apoyo de Estados Unidos aceleró la creación del BID. La Comisión Especializada del CIES redactó el Convenio Constitutivo, que limitaba la participación en el Banco a los países miembros de la OEA. El Convenio fue firmado y ratificado entre 1959 y 1960 por Estados Unidos y 19 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En las décadas siguientes se sumaron seis países angloparlantes del Caribe –que se unieron al Sistema Interamericano poco después de su independencia–, más Canadá, Suriname, 16 países europeos, Israel y Japón. Bajo la presidencia de Enrique V. Iglesias se incorporaron Belice en 1992 y la República de Corea en 2005, y a principio de 2006 estaba muy adelantada la negociación para el ingreso de la República Popular China.

Cuba, que participó en las negociaciones para la creación del Banco y firmó el Convenio, no lo ratificó, explicando que esperaba "oportunidad mejor para metas y orientaciones que considera indispensables al logro de los propósitos" del BID. Los cubanos puntualizaron que a fin de enfrentar los problemas estructurales de la región se necesitaban programas, más que "un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de actividad económica".



La primera Asamblea de Gobernadores, reunida en San Salvador en 1960, eligió a Felipe Herrera como presidente del BID. Estados Unidos nombró a su director ejecutivo y fueron elegidos los seis directores ejecutivos por América Latina. El Directorio Ejecutivo nombró Vicepresidente Ejecutivo a T. Graydon Upton. La sede del BID fue establecida en Washington, D.C. y las actividades comenzaron ese mismo año con un financiamiento de cooperación técnica para la minería estatal boliviana.

Los recursos iniciales del BID fueron US\$850 millones de capital ordinario (CO) y US\$150 millones en el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), que hoy suman US\$101.000 millones y US\$10.000 millones, respectivamente. En 1959 la participación de América Latina en el CO era de 58,8% y en el FOE de 33,3%.

Con el correr de la década, esos recursos se incrementaron con aumentos en el CO y el FOE, la creación del Fondo Fiduciario de Progreso Social por parte de Estados Unidos, y el establecimiento de fondos fiduciarios por otros países, inclusive el Vaticano. Las suscripciones de CO generaron la capacidad de obtener empréstitos en condiciones más favorables que las del mercado. El Banco suplía sus recursos con acuerdos de cofinanciamiento y financiamientos paralelos en operaciones específicas, y recuperaba anticipadamente la facultad de prestar mediante la venta de participaciones en sus préstamos.

El mismo año de la fundación del Banco comenzaron a materializarse las aspiraciones latinoamericanas de integración cuando Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el tratado por el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Más adelante se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. De la misma forma, en 1962 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El BID apoyó ambas iniciativas, así como la creación de instituciones regionales de integración de carácter financiero y técnico. Además, en 1965 creó su Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

"MÁS QUE UN BANCO"

En el momento de la creación del BID, su mandato materializaba las audaces ideas elaboradas por América Latina a partir de 1933. Como le gustaba repetir a Felipe Herrera, se trataba de "algo más que un banco". En efecto, era fundamentalmente la institución de la solidaridad y la cooperación regionales, reflejadas en el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo y a las áreas más pobres de todos los países. Asimismo, a diferencia del Banco Mundial, el BID operaba sin el principio de "graduación" que impide continuar brindando asistencia financiera a los países que alcanzan cierto nivel de ingreso per cápita. El BID debía ser también el banco de la integración regional, apoyando la celebración de acuerdos regionales, el aprovechamiento conjunto de recursos y la realización de proyectos que involucraran a dos países o más.

Las ideas que en 1933 pudieron parecer utópicas, en 1959 tuvieron un papel central en la gestación de un mandato amplio y flexible para el BID y facilitaron en sus primeros años una rápida acción en numerosos frentes. Gracias a sus recursos intelectuales y financieros, el BID se convirtió rápidamente en el banco de la educación, del agua limpia, del desarrollo agrícola, minero e industrial, de la irrigación, de la energía, del desarrollo urbano, de la pequeña empresa, y de la integración. También incursionó en campos previamente ajenos al financiamiento de la banca internacional, tales como el apoyo a países afectados por desastres naturales y el fomento de las exportaciones.

Nacido de la reflexión propia de América Latina sobre sus problemas, el BID era también el "banco de las ideas", foro de discusión cuyo origen y continuado diálogo con los países le conferían autoridad y legitimidad en los debates sobre políticas económicas y en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo. A la vez, el Banco aportaba su experiencia a las discusiones internacionales sobre desarrollo, contribuyendo simultáneamente a la visión de prestatarios y donantes, amalgamada por los procesos internos de formación de consenso.

De esta manera, el BID nació con una "ventaja comparativa" que reforzó constantemente en el tiempo y que constituyó un extraordinario valor agregado no financiero. Esa ventaja fue utilizada en forma plena por su

presidente, quien la enriqueció con sus actuaciones como asesor de confianza al más alto nivel de gobiernos y organizaciones en temas económicos y políticos de la región.

En 1989 comenzó sus operaciones la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) como miembro autónomo de la familia del BID, con el mandato de respaldar a la pequeña y mediana empresa (PyME) de América Latina y el Caribe, cuyo acceso a financiamiento de largo plazo, tan necesario para su desenvolvimiento, era sumamente limitado.

El particular conocimiento del Banco sobre las necesidades de la región fue nuevamente reconocido en 1992 cuando se le confió el manejo del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin).

El éxito del BID lo convirtió en paradigma de los bancos regionales de desarrollo que se crearon en África, América, Asia y Europa a partir de 1964. Hoy el BID es el mayor miembro de esta familia de instituciones y el más antiguo.

El tenaz esfuerzo de América Latina por forjar soluciones propias a sus problemas había cobrado cuerpo gracias al pacto visionario que estableció los cimientos del BID, principal socio de la región en la gran tarea del desarrollo y de la integración.

El desarrollo de América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI: un panorama

Las grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales que requiere el desarrollo ocurren en forma lenta y a menudo discontinua. Por lo tanto, los avances en el proceso de desarrollo sólo se pueden apreciar desde una perspectiva a mediano o largo plazo.

Comparado con los patrones mundiales, el ritmo del progreso económico de América Latina ha sido modesto en años recientes y también en períodos prolongados. La actividad económica ha sido sumamente inestable y sus resultados se han distribuido en forma muy desigual entre la población, lo



cual ha convertido a América Latina y el Caribe en la región con la peor distribución del ingreso del mundo.

En materia de desarrollo humano se observan grandes contrastes. En las últimas décadas se destacaron los avances realizados en el campo de la salud, que pueden apreciarse especialmente en la reducción de la mortalidad infantil y en un notable aumento de la expectativa de vida. Otro logro social significativo fue el acceso generalizado de la población a los primeros niveles de la escuela primaria. Sin embargo, más allá de este logro, el progreso en materia de educación ha sido muy precario, de suerte que en la mayoría de los países la posibilidad de tener estudios secundarios completos, para no mencionar estudios superiores, continúa siendo privilegio de pocos.

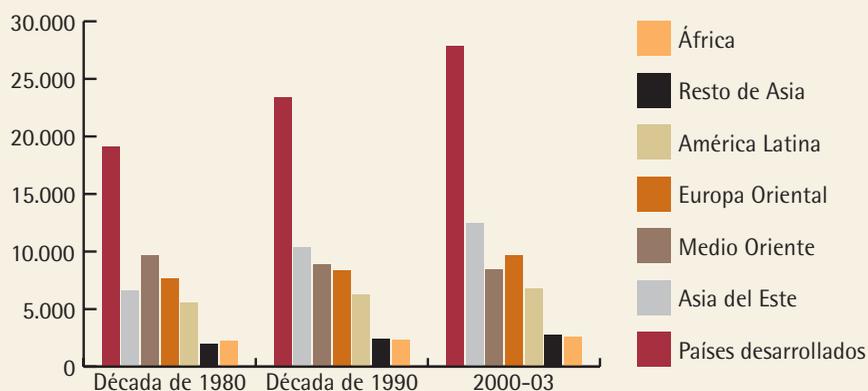
En lo referente a la convivencia social también se presenta un cuadro paradójico. Mientras que la región se ha colocado a la cabeza del mundo en desarrollo en materia de libertades civiles y derechos democráticos, algunos países de América Latina y el Caribe padecen tasas muy altas de criminalidad, en muchos lugares la inseguridad es rampante y son evidentes los síntomas de desarreglo social e institucional.

INGRESO PER CÁPITA, CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD

Actualmente, en los comienzos del siglo XXI, el nivel promedio de ingreso per cápita de las economías de América Latina se estima en US\$6.700 anuales (según la paridad del poder adquisitivo de 2000). Esta cifra no llega a representar el 25% del ingreso per cápita de los países desarrollados y es inferior a los niveles alcanzados por los países de Asia del Este, Medio Oriente y Europa del Este. En términos de ingreso per cápita, América Latina como región sólo supera al resto de Asia y a África.

Hace medio siglo la situación era muy diferente. En la década de 1950, América Latina superaba en ingreso per cápita a todas las demás regiones del mundo en desarrollo y la relación con respecto a los países desarrollados no distaba mucho de ser 1:2. Aunque en las dos décadas siguientes se registró un notable crecimiento, este no se debió a un milagro latinoamericano sino a un fenómeno mundial, siendo el dinamismo económico aún mayor en otras regiones del mundo. En efecto, mientras que en dicho período en América Latina el crecimiento se situó entre el 2% y el

Gráfico 1 PIB PER CÁPITA SEGÚN PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO (dólares de 2000)



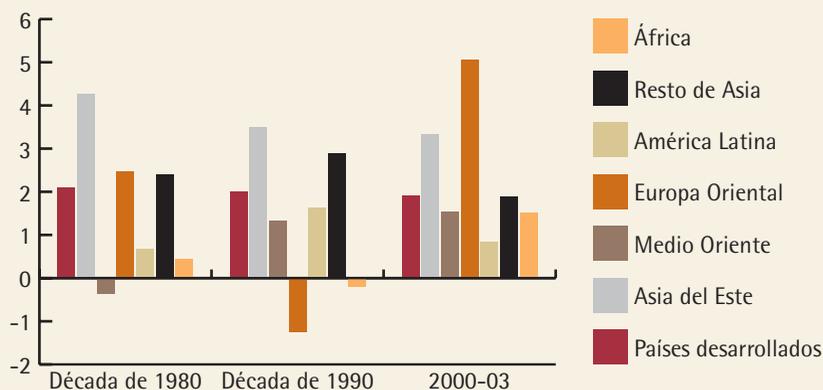
Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial) y Panorama de la Economía Mundial (FMI).

3% anual –tasas de por sí elevadas–, en Asia del Este superó el 5%; en Medio Oriente, el 4% y en Europa del Este fue cercano al 6%. Y en los años ochenta, cuando el crecimiento de América Latina fue de apenas 0,7%, las economías de Asia del Este, así como las del resto de Asia y Europa del Este, registraron crecimientos superiores al 2%.

El crecimiento más reciente de América Latina tampoco ha sido destacado. En los años noventa creció 1,6% por año, en tanto que los países desarrollados crecieron 2% y las economías de Asia del Este, 3,5%. No fue mejor el primer quinquenio del siglo XXI. Entre 2000 y 2005, mientras que los países desarrollados crecieron 1,9% y los de Asia del Este 3,3%, las naciones latinoamericanas apenas alcanzaron un modesto 0,8% de crecimiento per cápita anual, la tasa más baja de todas las regiones del mundo.

Si bien recientemente América Latina experimentó una recuperación del crecimiento, esto no significa todavía que haya un cambio definitivo en las tendencias descritas, en parte porque las tasas muy altas de crecimiento observadas en algunos países en los últimos años apenas han contrarrestado las caídas igualmente fuertes que tuvo en ellos la actividad económica en años inmediatamente anteriores.

Gráfico 2 CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA* (porcentaje)



*Promedios simples.

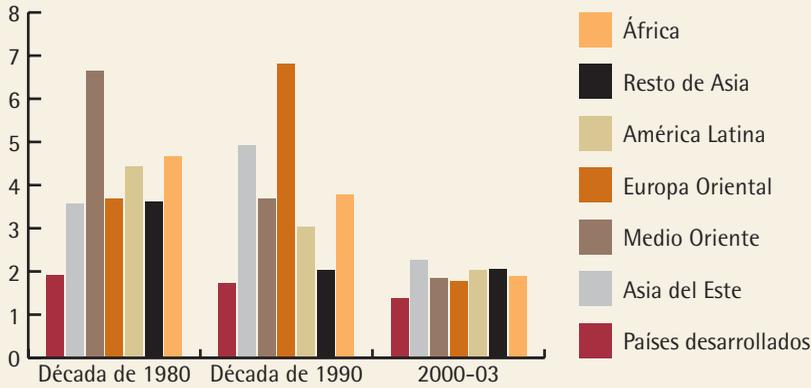
Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial) y Panorama de la Economía Mundial (FMI).

Por consiguiente, cualquiera que sea el período considerado, al menos desde mediados del siglo XX, América Latina no ha conocido ningún intervalo de crecimiento destacado. Los esfuerzos de estabilización macroeconómica, apertura al comercio internacional y privatización inspirados en el llamado Consenso de Washington ayudaron a la región a salir del estancamiento de los años ochenta, pero rindieron beneficios inferiores a los esperados, en particular debido a la persistente inestabilidad del entorno macroeconómico y a diversas deficiencias institucionales que hoy constituyen uno de los principales desafíos de política de la región.

EL COSTO DE LA INESTABILIDAD

Para los latinoamericanos, la expresión "volatilidad" evoca fenómenos de origen externo, tales como las crisis de Asia o de Rusia, la caída de las acciones de empresas de alta tecnología en la bolsa de Nueva York o el escándalo corporativo de Enron. El ciudadano común considera estas conmociones como noticias de prensa, no como realidades que le afectan personalmente. Acostumbrado a la inestabilidad del empleo y de los ingresos reales, no identifica esos fenómenos con el concepto de volatilidad, como tampoco lo asocia con las turbulencias cambiarias y financieras que estremecieron a varios países a partir de mediados de los años noventa. El gráfico 3 presenta la historia reciente de la volatilidad del PIB, que es un buen reflejo de esta inestabilidad cotidiana.

Gráfico 3 VOLATILIDAD DEL PIB (porcentaje)



Nota: Se presentan las medianas por grupos de países.

Fuente: Cálculos del BID basados en Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

Aunque América Latina no fue nunca la región más inestable, la persistencia de su inestabilidad ha sido muy superior a la de los países desarrollados. En general, dado un año cualquiera de la década de 1980, puede apreciarse que la tasa de crecimiento de cualquier país latinoamericano fluctuó más de 4 puntos porcentuales en una dirección u otra. Contrariamente a lo que se creía, la volatilidad no ha aumentado desde entonces. Durante los años noventa se redujo a 3 puntos y en los primeros años del siglo XXI bajó a sólo 2 puntos, nivel semejante al de los demás grupos de países y no muy lejano de la volatilidad típica de los países desarrollados.

Naturalmente, en países donde ocurrieron descalabros económicos recientes, como Argentina, Uruguay o Venezuela, estas cifras han sido más elevadas. Y, por supuesto, nada asegura que un eventual sobresalto en el panorama financiero internacional no afecte seriamente a algunos países latinoamericanos, especialmente aquellos con mayores niveles de deuda pública.

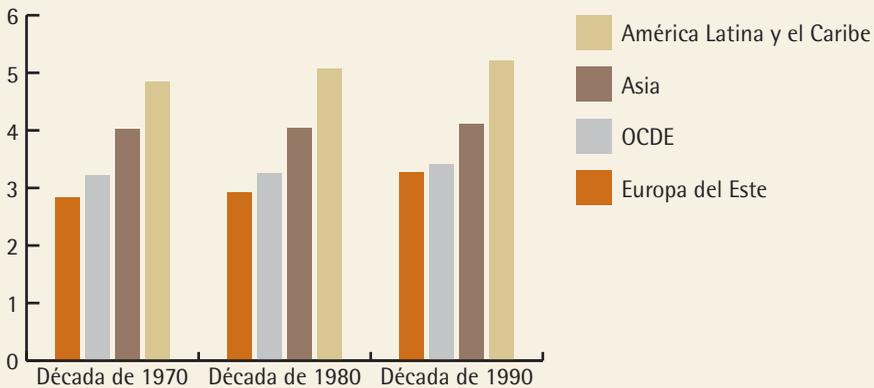
No obstante, aunque la inestabilidad continúa amenazando a las economías latinoamericanas, no hay ninguna duda de que hoy están mejor preparadas que en ningún otro momento de las tres últimas décadas para enfrentar las turbulencias exógenas. Las necesidades de financiamiento externo son muy reducidas, la mayoría de los países goza de una cómoda posición de reservas internacionales, las tasas de cambio se encuentran en niveles razonables

para la competitividad internacional y el fortalecimiento reciente de los ingresos fiscales no se ha traducido en aumentos del gasto público. Aunque los sectores financieros de algunos países enfrentan riesgos importantes, asociados a la dolarización de parte importante de sus pasivos y otros factores, la calidad de la regulación prudencial y la supervisión bancaria ha mejorado notablemente en las últimas décadas.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: UNA CUENTA PENDIENTE

El nivel de ingreso de América Latina es modesto, ha crecido en forma lenta e inestable y está muy mal distribuido. Esta dimensión distributiva del desarrollo económico es la que sitúa a América Latina en una posición desfavorable, debido a sus persistentes altos índices de concentración de ingresos, superiores a los de cualquier otra región del mundo. En los países latinoamericanos el 5% de la población percibe una cuarta parte del ingreso nacional y el 10% más rico un 40%. En cambio, en los países de Asia del Este el 5% más rico percibe en promedio el 16% del ingreso, y en los países desarrollados, el 13%.

Gráfico 4 CONCENTRACIÓN DEL INGRESO (coeficiente de Gini)



Fuente: De Ferranti et al. (2004). Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History? Banco Mundial. Washington, D.C.

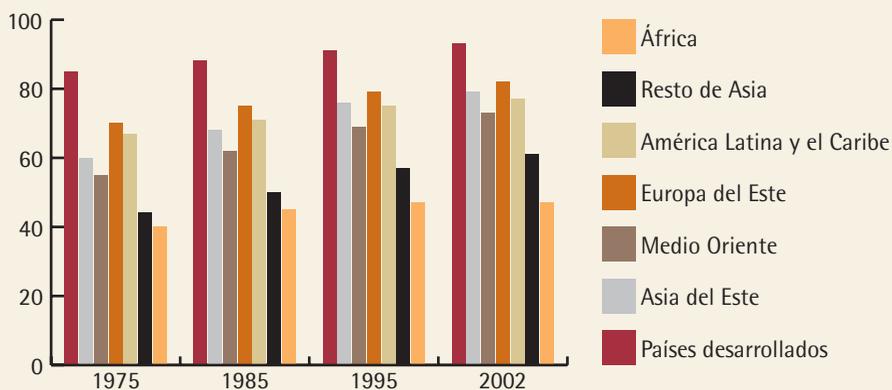
La concentración del ingreso ha aumentado en casi todos los países latinoamericanos en las últimas décadas, con muy contadas y notables excepciones, como es el caso de Brasil. Sin embargo, no se trata de una

tendencia exclusiva de la región. En todas las regiones del mundo se ha observado una mayor concentración del ingreso (véase el gráfico 4), aparentemente asociada a los cambios tecnológicos de las últimas décadas y quizá también a la penetración de China y otros países de mano de obra barata en el comercio mundial.

EL DESARROLLO HUMANO

El indicador de desarrollo humano más utilizado es el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH), en el que se reflejan las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. Actualmente, a comienzos del siglo XXI, el IDH para América Latina sólo es superado significativamente por el de los países desarrollados, y es muy similar al de los países de Asia del Este y de Europa del Este. En el rango de 0 a 1 en que se mueve este índice, los 33 países de América Latina y el Caribe en su conjunto alcanzaron en 2002 un nivel promedio de 0,77, mientras que el índice correspondiente al grupo de países desarrollados fue 0,94 (véase el gráfico 5). Aunque esta brecha relativa se ha mantenido prácticamente estable desde mediados de los años setenta, ello ha sido el resultado de tendencias opuestas entre el desarrollo económico y el social. En efecto, si bien América Latina está más rezagada de los países desarrollados en su índice de ingresos per cápita, en cambio se ha acercado a los niveles de dichos países en varios aspectos del desarrollo social.

Gráfico 5 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (índice 0-1)*



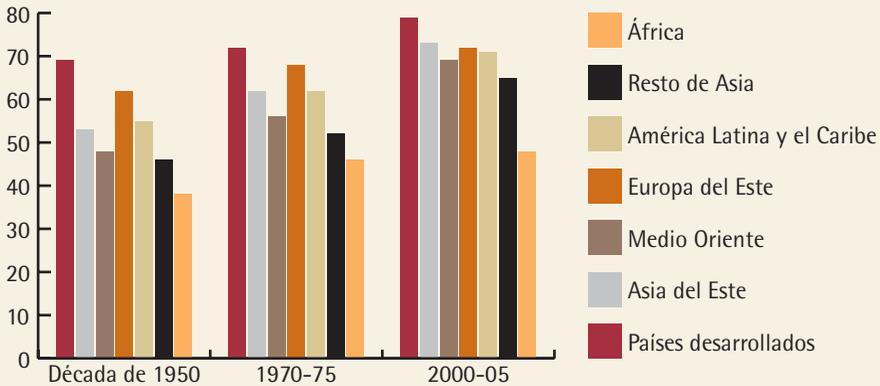
*Promedio.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2004 (PNUD).

EL CAMPO DE LA SALUD: UN PROGRESO NOTABLE

Desde mediados del siglo XX la salud del mundo en desarrollo ha registrado un enorme progreso, lo que ha hecho que en ese campo se redujera la brecha con respecto a los países industrializados. Mientras que la expectativa de vida en estos países se ha elevado unos 10 años desde la década de 1950, y hoy es de 79 años, en Asia del Este, Medio Oriente y el resto de Asia aumentó 20 años. América Latina tuvo un ritmo de progreso menos extraordinario, aunque importante: la expectativa de vida pasó de 55 años en promedio en la década de 1950 a aproximadamente 71 años en los inicios del siglo XXI (véase el gráfico 6).

Gráfico 6 EXPECTATIVA DE VIDA* (años)



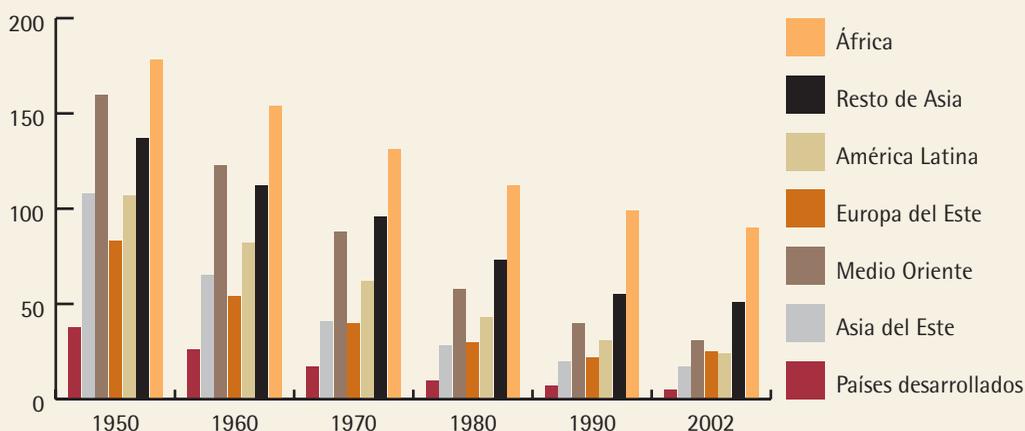
*Promedios

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1998 y 2004).

Los aumentos en la expectativa de vida en todo el mundo en desarrollo reflejan en muy buena medida el notable descenso en la mortalidad infantil. En los años cincuenta la tasa promedio de mortalidad infantil en los países en desarrollo era de 135 por cada 1.000 nacimientos con vida. Un proceso continuado de reducción en todas las regiones ha hecho descender ese promedio a 53 por 1.000 en los primeros años del siglo XXI. América Latina ha conseguido reducir la mortalidad infantil de 107 a 24 por cada 1.000 nacimientos con vida, un progreso muy notable, aunque superado, en

términos absolutos y relativos, por los países de Asia del Este y Medio Oriente (véase el gráfico 7).

Gráfico 7 MORTALIDAD INFANTIL (por 1.000 nacimientos con vida)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, varios años (PNUD).

Se supone que las probabilidades de mortalidad reflejadas en estos indicadores están estrechamente relacionadas con las condiciones generales de salud. Una medida más directa de las condiciones de salud de la población la proporcionan los Años de Vida Ajustados por Incapacidad (AVAI), que miden las pérdidas de vida productiva por mortalidad y también a consecuencia de las enfermedades que sufre la población. En los países desarrollados, de cada 1.000 personas, se pierden unas 120 vidas productivas al año por muerte o por enfermedad. Aproximadamente la mitad de esta cifra son años de vida perdidos debido a muertes prematuras y el resto se debe a inhabilidades o incapacidades temporales o permanentes.

Se estima que en África Subsahariana las pérdidas por muerte prematura y enfermedad ascienden a 580 personas al año por cada 1.000 personas. Con un nivel de pérdidas de aproximadamente 220 personas por año, América Latina se encuentra en un nivel relativamente favorable dentro de esta escala, aunque superado por los países de Europa del Este y por China. En América Latina las muertes prematuras explican 57% de las pérdidas de vida

productiva, porcentaje semejante al de los países de Europa del Este y al de China, e inferior al del resto de las regiones.

Por lo tanto, al igual que en el campo económico, América Latina aún no está al nivel de los países más avanzados en cuestiones de salud, a pesar del enorme progreso de las últimas décadas. Sin embargo, dada la estrecha relación entre estos dos tipos de progreso, vale la pena preguntarse si ambos ámbitos han evolucionado a igual ritmo. Más concretamente, dados los niveles de desarrollo económico que América Latina ha registrado a través del tiempo, ¿puede afirmarse que sus indicadores básicos de salud se ajustan a los patrones mundiales?

En relación con la expectativa de vida, la respuesta es que América Latina pasó de estar por debajo de los patrones mundiales en la década de 1950, a superarlos ligeramente a partir de los años setenta. El progreso ha sido aún más notorio en los indicadores de mortalidad infantil. En los años cincuenta esta superaba en más de 40% al patrón mundial. Hasta la década de 1970, la brecha de mortalidad siguió siendo importante aunque paulatinamente más estrecha, y hoy se ha reducido a un margen poco significativo.

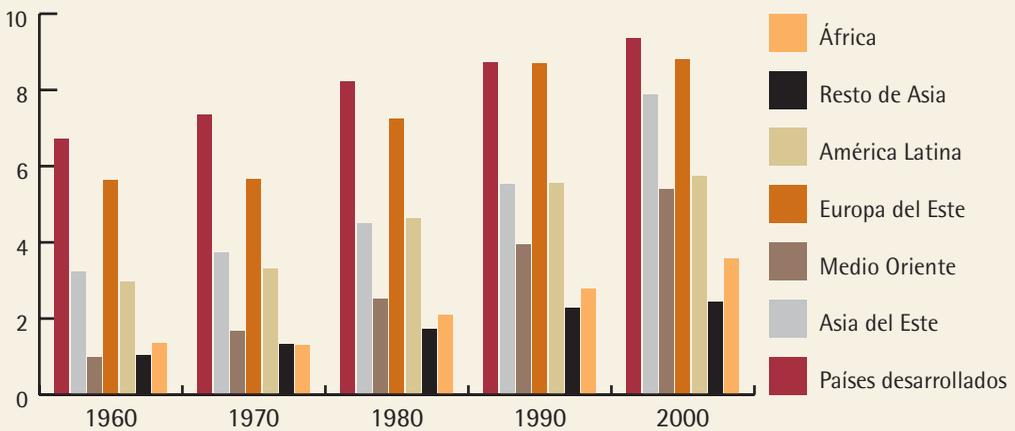
EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN: A PASO LENTO

El progreso mundial en materia de educación ha sido destacado, aunque menos rápido que en salud. Esto se debe en parte al hecho de que mientras indicadores de salud como la expectativa de vida o la mortalidad infantil reflejan las condiciones de salud en un momento dado, los indicadores de educación son la acumulación de resultados durante períodos de varias décadas. Aun así, los indicadores de educación de América Latina revelan un ritmo de progreso inferior al de otras regiones del mundo en desarrollo y muestran además serias deficiencias de calidad.

La lentitud del progreso educativo de América Latina puede observarse en el número de años de escolaridad de la población adulta (véase el gráfico 8). Al comenzar la década de 1960, los latinoamericanos mayores de 25 años tenían tan sólo tres años de escolarización. Este promedio ascendió a sólo 5,7 años al comenzar el siglo XXI. Entretanto, en los países de Asia del Este pasó de 3,2 a 7,9 años; en Medio Oriente de menos de 1 a 5,4 años, y en los antiguos países del bloque soviético, de 5,6 a 8,8 años. Únicamente en el



Gráfico 8 AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD (población mayor de 25 años)



Fuente: Barro y Lee (2000).

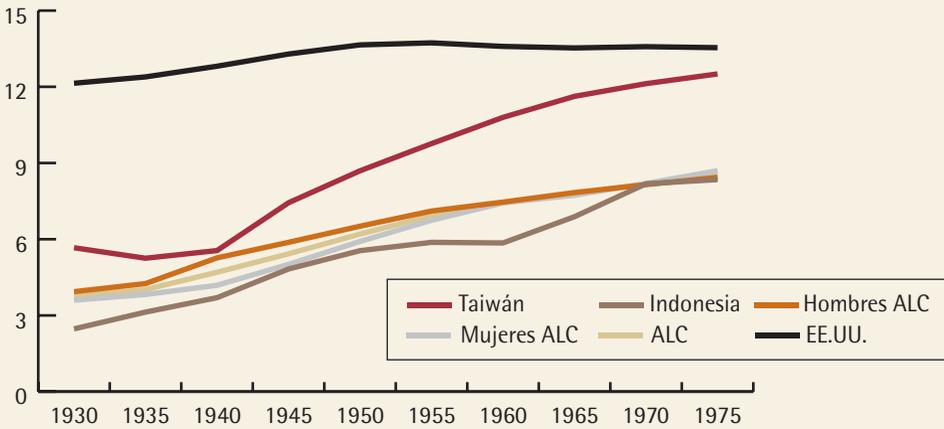
resto de Asia y en África el aumento de los años de escolaridad de la población adulta fue más lento que en América Latina.

Por consiguiente, el progreso educativo de América Latina ha sido muy inferior al de otros grupos de países, y en particular, aunque no exclusivamente, respecto de los países de Asia del Este. Por paradójico que parezca, el atraso de América Latina frente a esta región no se debe al porcentaje de personas sin escolarización, ni tampoco a la proporción de quienes tienen estudios universitarios. De hecho, en América Latina esta proporción es ligeramente mayor que en los países de Asia del Este.¹ El atraso en educación de América Latina se debe esencialmente a la proporción muy reducida de individuos con estudios secundarios completos o incompletos, ya que aunque el acceso a la escuela primaria es bastante alto, un gran porcentaje abandona el sistema sin llegar a la secundaria, e incluso sin terminar siquiera la primaria.²

1. Un 8,6% de la fuerza laboral de América Latina tiene estudios superiores, frente 8,2% de Asia del Este. Véase BID (1998-99), capítulo 2.
2. Las proporciones de individuos con estudios secundarios (completos e incompletos) en América Latina y Asia del Este son 16,9% y 28%, respectivamente, y las de individuos con escuela primaria (completa o incompleta), 50,8% y 43,8%, respectivamente. Véase BID (1998-99), capítulo 2.

La evolución en los niveles de escolaridad alcanzados por las distintas generaciones brinda una imagen complementaria del limitado ritmo del progreso en materia de educación de América Latina, aunque en este caso referida a un grupo más reducido de países. En el gráfico 9, que se basa directamente en encuestas de hogares de los países, puede apreciarse que cada nueva generación de latinoamericanos ha recibido más educación que la anterior. Por ejemplo, los hombres nacidos alrededor de 1960 recibieron 7,5 años de educación, mientras que quienes habían nacido alrededor de 1930 sólo habían alcanzado unos 3,9 años de educación. El gráfico muestra además que las mujeres tuvieron un progreso aún más rápido, de 3,7 años para quienes nacieron hacia 1930 a 7,4 años para las que nacieron 30 años más tarde.

Gráfico 9 AÑOS DE ESCOLARIDAD POR COHORTE



Fuente: Cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

Aunque posteriormente la brecha en la escolaridad entre hombres y mujeres se cerró e incluso cambió de signo, el ritmo del progreso en materia de educación tendió a desacelerarse para las generaciones nacidas después de 1960. En efecto, quienes nacieron hacia 1975 recibieron 8,6 años de educación, con una ganancia en esa década y media de sólo 1,1 años en el caso de los hombres y de 1,3 años en el caso de las mujeres. El ritmo al que progresó la educación de unas generaciones a otras en América Latina fue

mucho más lento que en Indonesia o Taiwán, dos países representativos de Asia, donde quienes nacieron hacia 1930 alcanzaron sólo 2,5 y 5,6 años de educación, respectivamente, y quienes nacieron hacia 1975 lograron completar 8,3 y 12,5 años de escolaridad.

El problema educativo de América Latina no se encuentra en las tasas de analfabetismo, o en las tasas de escolaridad primaria (incluida la primaria incompleta), aspectos en los que los indicadores de la región superan en forma significativa a los patrones mundiales. Su problema radica en que el amplio acceso a los niveles escolares más básicos no se traduce en tasas elevadas de terminación de educación primaria completa, ni mucho menos de progreso hacia la secundaria. Como resultado, los niveles promedios de escolaridad quedan por debajo de los patrones mundiales.



El apoyo del BID a la educación, piedra angular del desarrollo y la movilidad social. En la foto, niños de Bahamas beneficiarios de un préstamo del BID.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

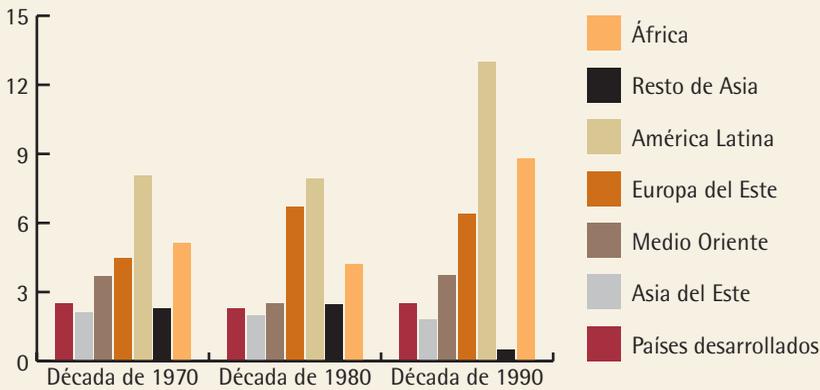
Los indicadores económicos y de desarrollo humano descritos anteriormente reflejan la capacidad productiva de las economías y de los individuos, pero no dan cuenta de las condiciones en que interactúan estos últimos dentro de la sociedad, en particular en materia de respeto por la vida, derechos individuales y normas de convivencia colectiva. América Latina es una región paradójica en el campo de los derechos fundamentales: por un lado, presenta índices de homicidios que se encuentran entre los más altos del mundo y diversos síntomas de falta de respeto por la vida y la propiedad; por otro, se ha puesto a la cabeza del mundo en desarrollo en materia de libertades civiles y respeto efectivo de los derechos democráticos.

El respeto por la vida y la propiedad: un área con serias deficiencias

En las últimas décadas la criminalidad ha registrado un aumento alarmante en América Latina. En los años setenta, aunque la región tenía las tasas más altas de homicidios en el mundo, en un país promedio había unos ocho homicidios anuales por cada 100.000 habitantes, cifra que no cambió

significativamente en los años ochenta.³ En la década de 1990, la tasa mediana de homicidios ascendió a 13 por cada 100.000 personas (véase el gráfico 10), lo que equivale a frecuencias de homicidios casi cuatro veces superiores al resto del mundo, con la excepción de África. En efecto, aunque el crimen ha aumentado en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, África y América Latina son las dos únicas regiones del mundo que han registrado un incremento tan marcado en las tasas de homicidios. Ciertas estadísticas algo fragmentarias sugieren que en varios de los países más afectados las tasas de homicidios han registrado importantes descensos en los primeros años del siglo XXI. Sin embargo, el problema continúa siendo crítico y requiere permanente atención.

Gráfico 10 HOMICIDIOS (mediana por cada 100.000 habitantes)



Fuente: PNUD (1998).

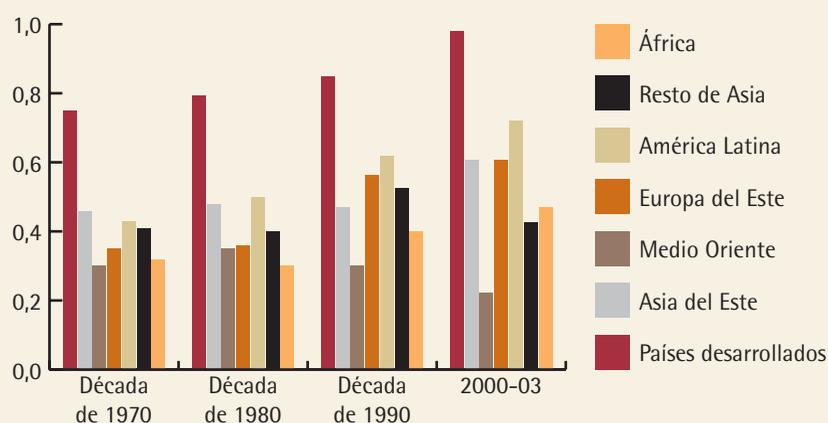
Además de los homicidios, se producen otro tipo de actos criminales que afectan profundamente a la convivencia de los latinoamericanos. Los delitos contra la propiedad son posiblemente el crimen más común. Los robos de autos son el factor que hace más vulnerables a los estratos de ingresos más altos. En cambio, los robos de otros tipos de bienes afectan en mayor proporción a los estratos medios, con probabilidades verdaderamente alarmantes en algunos países. Los crímenes contra la integridad personal afectan con mayor severidad a los estratos de bajos ingresos.

3. Las cifras por grupos de países corresponden a las tasas medianas, no a los promedios de los países como en gráficos anteriores, con el fin de evitar el sesgo que introducen los casos extremos.

Libertades civiles y democracia: un área muy destacada de desarrollo reciente

En abierto contraste con el panorama en materia de criminalidad y violencia, en las últimas décadas América Latina ha progresado de manera notable en el campo de las libertades civiles y políticas. En la década de 1970 la región no ocupaba en este campo una posición especialmente privilegiada en comparación con otros grupos de países en desarrollo, y estaba muy por debajo de los países desarrollados. Pero en la década de 1990, y más claramente en estos primeros años del siglo XXI, la distancia respecto de los países desarrollados es sensiblemente menor, y la región presenta hoy indicadores de libertad civil y política superiores a los de cualquier otra región en desarrollo (véase el gráfico 11).

Gráfico 11 LIBERTADES CIVILES Y POLÍTICAS (índice 0-1)



Fuente: Jagers y Gurr (1995) y Freedom House (1999-2004).

Si se adopta una perspectiva de más largo plazo, puede decirse que en las últimas dos décadas el avance hacia la democracia ha sido aún más destacado. En efecto, los indicadores disponibles que cubren cerca de dos siglos muestran que ninguna otra región alcanzó un avance de tal magnitud en un período semejante. Después de los retrocesos que afectaron a la democracia de la región entre mediados y fines de los años setenta, el avance posterior ha sido sostenido, profundo y ha abarcado a una inmensa mayoría de los países.

Aunque existe una gran heterogeneidad en materia de libertades civiles y políticas entre los países de América Latina, las comparaciones con otros grupos de países revelan sin ninguna duda que los progresos en la región han sido amplios y profundos. Cabe destacar que las calificaciones de los expertos y analistas internacionales en que se basan estos indicadores de libertades civiles y políticas pueden no corresponder con la opinión pública de los países. Este es un punto importante porque la concepción sobre lo que constituyen o no libertades y, en general, sobre la forma en que debe funcionar la democracia, puede variar de país a país, de una cultura a otra, y a través del tiempo. Encuestas de opinión como Latinobarómetro señalan de manera coherente que aunque una mayoría abrumadora de latinoamericanos considera que la democracia es la mejor forma de gobierno, está insatisfecha con sus logros, que percibe limitados.

CONCLUSIONES: LOS GRANDES RETOS DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Las diferentes dimensiones del desarrollo no han avanzado al mismo ritmo en las últimas décadas en América Latina. Con el telón de fondo de un crecimiento económico poco destacado y una persistente desigualdad del ingreso, la región ha logrado no obstante una mejora muy notable en lo que se refiere a la expectativa de vida y la mortalidad infantil, ha alcanzado una cobertura muy amplia en los primeros años de escolaridad y ha realizado rápidos avances en materia de libertades civiles y democráticas. Sin embargo, no puede desconocerse que América Latina enfrenta enormes problemas sociales vinculados a los altos niveles de pobreza, a la violenta desigualdad social, a la exclusión de vastos sectores y a un desempleo persistente, especialmente en el caso de los jóvenes. Restablecer un equilibrio social mínimo en todos esos frentes es el objetivo más urgente y más importante de la región.

Recuadro 3

LOS GRANDES RETOS DEL DESARROLLO A MEDIANO PLAZO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- Aumentar vigorosamente las tasas de crecimiento económico en forma sostenible.
- Reducir la inestabilidad macroeconómica y sus secuelas sobre el empleo y la pobreza.
- Corregir la desigualdad en la distribución del ingreso.
- Extender a los grupos menos favorecidos y a los países de menor desarrollo las condiciones de salud de los grupos de mayores ingresos y de los países de mayor desarrollo relativo.
- Acelerar el progreso educativo, especialmente entre los grupos de bajos ingresos, y mejorar la calidad de la educación.
- Asegurar una inserción inteligente en la economía internacional a partir del fortalecimiento de los mecanismos regionales de integración.
- Controlar la criminalidad y la violencia.
- Consolidar la democracia y modernizar sus instituciones.

Página en blanco a propósito

Primera parte UN BANCO GRANDE



A poco de comenzar la tercera década de vida del BID algunos de sus países miembros sufrieron una crisis de confianza sobre el futuro y la finalidad de la institución. Esa crisis se reflejó en una serie de desencuentros acerca del Séptimo Aumento General de Recursos, provocó la renuncia del Presidente Antonio Ortiz Mena, y amenazó con reducir al Banco a una mínima expresión en términos de importancia, prestigio y relevancia.

Fue Enrique V. Iglesias, en su calidad de presidente recién electo, quien con las ideas y el estilo de negociación que introdujo en los debates, propició una solución equilibrada que preservaba todas las características fundamentales de la institución y abría el camino para que se concretara el aumento de sus recursos y el crecimiento de sus operaciones.

El éxito de las negociaciones que culminaron en Ámsterdam en 1989 permitió que el BID siguiera siendo un banco grande, mucho mayor que antes, y que continuara creciendo hasta consolidarse en un nivel de operación autosostenible, con el acuerdo de Guadalajara en 1994.

El Banco, que en 1988 tenía un capital autorizado de US\$34.000 millones, tiene hoy un capital de US\$101.000 millones.

Su condición de “banco grande” se refleja en el volumen de operaciones que realiza y de recursos que administra, pero también se expresa en la amplitud de las relaciones interinstitucionales que mantiene y en la calidad del manejo de sus propias finanzas.

Recursos al servicio de una agenda común

El rescate del BID del peligro de desaparecer por completo, o de transformarse en un banco pequeño, y la recuperación de su trayectoria de crecimiento son la historia y el legado de la presidencia de Enrique V. Iglesias. Sus esfuerzos se emprenden en 1988 con un tramo cuesta arriba, al comienzo de su primer mandato.

Para iniciar un profundo análisis sobre la situación del Banco y sus opciones de futuro, el presidente apeló al consejo de un distinguido grupo de expertos presidido por el ex presidente del Marine Midland Bank y secretario adjunto del Tesoro de Estados Unidos para Asuntos Internacionales, John R. Petty.

EL SÉPTIMO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS, ÁMSTERDAM (1989)

El Séptimo Aumento de Recursos del Banco fue el primer desafío serio de la presidencia de Enrique V. Iglesias. En realidad, la crisis generada durante su negociación lo precedió y en cierto modo creó las condiciones para su llegada. Pero para comprender el clima y la situación reinantes en el Banco a comienzos de 1988, hay que retroceder dos años a partir de esa fecha, e intentar explicar qué es un aumento y cómo funcionaba en aquellos tiempos.

Desde su creación, el BID había operado con ejercicios programáticos de unos cuatro años de duración en los que los países miembros le aportaban recursos y acordaban los lineamientos para su destino. En cada reposición, que es como se llamaba a esos ejercicios, se negociaban el monto a prestar en el siguiente cuatrienio y los criterios de utilización de esos fondos, incluidos los sectores, países y estratos sociales a los que se daría prioridad.

En 1986 el BID había cumplido 27 años. Era un banco de desarrollo joven que buscaba alcanzar la autosostenibilidad de sus préstamos y aumentar su cartera para responder a las necesidades crecientes de América Latina. Un banco de aquellas características requería periódicas inyecciones de capital, ya que la recuperación de préstamos anteriores estaba limitada por los plazos acordados de 15, 20 y hasta 40 años.

Pero a comienzos de 1986 se percibía un clima de enfrentamiento y creciente desconfianza en el seno del Directorio Ejecutivo del Banco, fundamentalmente entre los representantes de Estados Unidos y los de algunos países latinoamericanos, encabezados por Brasil y Argentina. Factores tanto internos como externos incidían en ese estado de cosas. En una institución acostumbrada a actuar por consenso, la casa estaba dividida y esta discordia se trasladaba al personal que la integraba.

Dos hechos contribuyeron a agravar la situación. Por aquellas fechas se había constituido el Grupo de Países de América Latina y el Caribe (Grulac) con el propósito de unificar y coordinar posiciones entre ellos, y comenzó a generalizarse la práctica de efectuar reuniones entre los directores de Grulac en forma previa a las reuniones del Directorio Ejecutivo. Dado que los países del Grulac poseían la mayoría del capital accionario (un 55%), estas reuniones preparatorias suscitaron entre los Directores Ejecutivos de los países desarrollados el temor de que se establecieran mayorías automáticas que vaciaran de contenido las sesiones plenarias del Directorio. Esta práctica, aducían, equivalía a introducir en el BID procedimientos más propios de organismos de las Naciones Unidas, que nunca habían sido utilizados en un banco de desarrollo.

El segundo detonante fue la resistencia de varios Directores Ejecutivos de países desarrollados a atender el tema de un préstamo a Nicaragua que algunos directores latinoamericanos insistían en tratar. A tal punto llegaron las cosas que el Presidente Ortiz Mena recibió una carta del Secretario de Estado de Estados Unidos, George Shultz, solicitando postergar la operación. Al no haber acuerdo en el Directorio, y para evitar mayores enfrentamientos, la administración del Banco asumió la responsabilidad de retirar el préstamo de la agenda. Este episodio convenció a varios directores de países desarrollados, liderados por Estados Unidos, de la necesidad de disponer en el Directorio de un mecanismo de votación que permitiera postergar ciertos asuntos por un plazo significativo. Al plantearse la creación de un mecanismo de esta naturaleza que pudiera ser activado por una minoría del Directorio (de magnitud aún no acordada), el BID quedó dividido en dos bandos: los países desarrollados y los países en desarrollo.

En las posiciones extremas de ambos bandos en conflicto se discutían algunas opciones drásticas, entre ellas la de un "banco chico", pero menos

dependiente de la influencia de los países donantes, y por otro lado, la "opción nuclear", que en aquel contexto se refería a la posibilidad de bloquear el quórum del Directorio Ejecutivo con la no asistencia del Director por Estados Unidos.

Recuadro 4

CATEGORÍAS DE LOS PAÍSES MIEMBROS PRESTATARIOS DEL BID

El BID agrupa a sus 26 miembros prestatarios según dos categorías: en grupos de la A a la D, según el porcentaje máximo de financiamiento para un proyecto que otorga la institución, y en grupos I y II, según la distribución de los préstamos otorgados.

GRUPOS A, B, C, D: SEGÚN EL PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO

El BID financia hasta un porcentaje de los costos totales de un proyecto, en proporción inversa al tamaño de la economía del país. El prestatario financia el resto.

GRUPO A	Argentina, Brasil, México, Venezuela	60%
GRUPO B	Chile, Colombia, Perú	70%
GRUPO C	Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay	80%
GRUPO D	Belice, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay	90%

GRUPOS I Y II: SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS

De acuerdo con la renta per cápita de cada país, el BID canaliza un 35% del volumen de sus préstamos a los siguientes países de menores ingresos (grupo II): Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Suriname. El 65% restante se canaliza a los siguientes países (grupo I): Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En este clima se abrió, a comienzos de 1986, la negociación del Séptimo Aumento. Desde un principio fue evidente que la complejidad de este proceso superaría la de cualquier negociación anterior. A los dos componentes tradicionales –financiero y programático– se agregaba ahora uno de orden político: el mecanismo de votación. Por su parte, los países del llamado Grupo A (Argentina, Brasil, México y Venezuela) solicitaron el levantamiento del tope de préstamos (de US\$4.000 millones para el cuatrienio 1983-86) que el Sexto Aumento les había establecido.

A lo largo de 1986 y 1987 se sucedieron infructuosas reuniones del Comité de la Asamblea de Gobernadores, el órgano en el que tradicionalmente se llevan a cabo estas negociaciones. Liderados por el Grupo A, un buen número de países latinoamericanos mantuvieron inamovible su rechazo al nuevo mecanismo de votación. Varios países desarrollados (encabezados por Estados Unidos) se opusieron al levantamiento del techo de préstamos para el Grupo A.

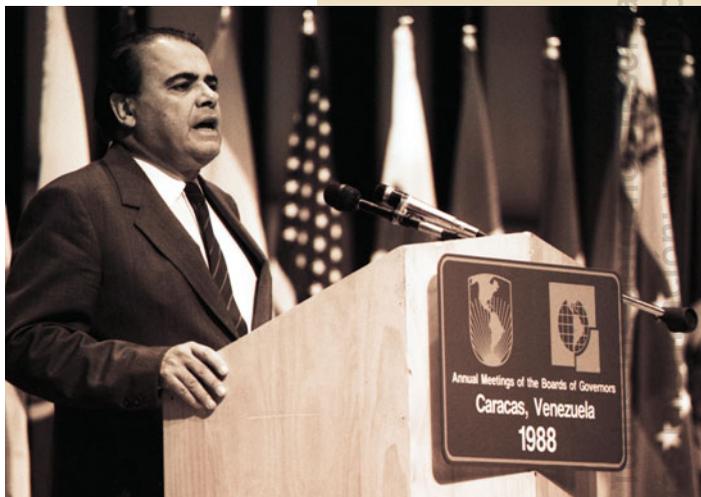
Un nuevo y serio problema apareció en escena a fines de 1987: los recursos del Banco para otorgar nuevos préstamos iban mermando a medida que progresivamente se comprometía y agotaba la facultad crediticia de la institución.

Ciertos importantes temas de políticas y prácticas operativas, que debieron resolverse oportunamente mediante el diálogo, agravaron en cambio el distanciamiento entre los dos bandos antes descritos, al identificárseles con uno más que con el otro. El principal de esos temas concernía a la participación del Banco en los esfuerzos por apoyar con préstamos sectoriales las reformas de política económica de los países, actuando en concierto con el FMI y el Banco Mundial.

El 17 de diciembre de 1987, en este marco de divisiones y desencuentros, se produjo la renuncia del Presidente Ortiz Mena. Afortunadamente, dentro del proceso para la elección de un nuevo presidente pudo apreciarse pronto un claro apoyo mayoritario al ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Enrique V. Iglesias, quien resultó electo por unanimidad.

La Reunión Anual de la Asamblea Gobernadores a realizarse en Caracas en marzo de 1988 prometía ser un encuentro tan complejo como decisivo para

el Banco. En un gesto de generosidad personal y sensibilidad política, Ortiz Mena cedió su puesto al nuevo presidente, cuyo mandato comenzaba oficialmente el 1° de abril. Dadas las circunstancias, el habitual discurso que el presidente pronunciaba durante la sesión inaugural había suscitado grandes expectativas, ya que era la primera oportunidad en la que Enrique V. Iglesias ofrecería una exposición formal de contenido programático que permitiría a los más de 3.000 asistentes (entre ellos, autoridades y funcionarios gubernamentales, banqueros privados, empresarios, periodistas y académicos) formarse una impresión sobre la orientación de sus ideas y su capacidad de liderazgo en tan delicadas circunstancias.



Primer discurso de Enrique V. Iglesias ante los Gobernadores del BID (Caracas, 1988).

Representantes del sector público y privado internacional interesados en América Latina se concentraron en el auditorio del teatro Teresa Carreño, en Caracas, conscientes de los enfrentamientos entre los representantes de diversos gobiernos y del fracaso de 24 meses de negociaciones previas al Séptimo Aumento. Ante la falta de voluntad política de los países miembros por buscar soluciones de compromiso, aumentaban las conjeturas sombrías acerca del futuro de la institución.

El nuevo presidente del Banco inició su discurso aludiendo a dos preocupaciones centrales: superar la crisis de la deuda externa y acelerar el proceso de modernización de América Latina. Para lograr el segundo objetivo propuso tres acciones interdependientes: realizar en los países reformas estructurales a través del adecuado diseño e implementación de políticas macroeconómicas; aumentar la inversión, tanto pública como privada, y ampliar y diversificar la base exportadora de la región, para desatar así "las fuerzas expansivas del comercio externo, motor fundamental del crecimiento presente y futuro".

A continuación agregó que para que el Banco pudiera ser un actor eficaz y relevante, tenía también que llevar a cabo su propio proceso de modernización interna. Tres conceptos resumían su visión en esta área. Primero, el llamado al consenso de los países miembros: "no concibo una

institución que funcione en la confrontación; sólo la imagino actuando en la cooperación y el compromiso". Dicho de otra manera: se precisaba establecer bases de acuerdo político entre los países miembros para crear condiciones de convivencia interna, un elemento indispensable para el funcionamiento adecuado del BID. En segundo término, la naturaleza multilateral de la institución: el Banco debía continuar siendo una institución para todos sus miembros, democrática, sin exclusiones ni influencias dominantes. Y en tercer lugar, la inevitable necesidad de modernización y reorganización: "si el Banco quiere crecer en presencia y en influencia en los procesos de cambio de la región, debe crecer también en eficiencia, tanto en su funcionamiento interno como en su relación con los países". Al respecto, el presidente añadió con prudencia: "el proceso de reorganización que me propongo iniciar debe ser efectuado de forma objetiva y manteniendo en alto la moral del personal del Banco".

El discurso, muy bien acogido, constituyó un punto de inflexión. Logró renovar la esperanza en el futuro del Banco, tanto entre los gobiernos y el sector privado como entre los propios funcionarios del BID, cuyo ánimo había decaído desde la renuncia del Presidente Ortiz Mena. Asimismo, puso de relieve uno de los activos más importantes que aportaba el nuevo presidente a la institución: su capacidad de articular una visión global, tanto para la región como para el Banco. Al término de la reunión de Caracas se había generalizado la convicción de que el BID retomaba su rumbo con un decidido timonel al frente.

Sin embargo, la cuestión del Séptimo Aumento seguía sin resolverse y las posiciones parecían continuar tan distantes como antes. Mientras tanto, la capacidad del Banco para otorgar nuevos préstamos continuaba agotándose con rapidez, amenazando con desembocar en un problema de flujos de caja negativos para los países prestatarios. Esta perspectiva era especialmente preocupante en aquel entonces puesto que la región recién comenzaba a salir de la crisis de la deuda externa desatada en 1982. En esas circunstancias un BID con flujos negativos para los prestatarios hubiese sido parte del problema y no de la solución para los países latinoamericanos.

Esta situación hizo que la opción del "banco chico", que había sido una posición extrema de negociación, se convirtiese en una realidad no deseada.

Las perspectivas eran sombrías: la menos pesimista proyectaba que, a falta de un acuerdo de reposición por un número indefinido de años, a la espera de que cambiaran las condiciones externas y se lograra flexibilizar las posiciones de los países desarrollados, el Banco quedaría limitado a prestar únicamente el monto de las recuperaciones y cancelaciones, por lo que la región en su conjunto tendría que soportar, durante ese lapso, flujos de caja negativos con el BID. La posición más radical sostenía que era imprescindible un acuerdo sobre programación del uso de recursos para que el Banco pudiese continuar prestando, aun sin mediar el incremento de recursos normalmente asociado a tales acuerdos, pues sin ello la administración carecía de facultad crediticia más allá del período y del monto convenidos en la reposición anterior. Luego, de imponerse las mismas condiciones al acuerdo que al incremento, esta última posición conducía a la posibilidad de un largo período sin nuevos préstamos.

A fines de septiembre de 1988 el Comité de la Asamblea, reunido en Hamburgo, hizo un nuevo intento por avanzar en las negociaciones del Séptimo Aumento. Las posiciones de los países se mantuvieron inalteradas y, a pesar de las esperanzas, fue evidente la falta de voluntad política para alcanzar soluciones. Esta reunión del Comité, como decenas de reuniones anteriores, demostró que el hecho de que los gobiernos estuvieran representados por funcionarios que carecían de autoridad para modificar las instrucciones que traían conducía inevitablemente al fracaso. De este modo se renovó la convicción de que las negociaciones sólo podrían desbloquearse dentro de una instancia a la que concurrieran ministros con capacidad para tomar decisiones y participar en un auténtico proceso negociador. Naturalmente, esta estrategia tampoco estaba exenta de riesgo, ya que si fracasaba el encuentro a nivel ministerial, podía llegar a peligrar la existencia misma del Banco.

La Reunión de la Asamblea de Gobernadores a realizarse en Ámsterdam, Países Bajos, en 1989 se vislumbraba como "una última oportunidad". Se cumplía el primer aniversario de la nueva presidencia sin que se hubiera resuelto el problema del Séptimo Aumento. Ciertas previsiones pesimistas acerca del futuro de la institución sembraban inquietud entre los miembros de su personal. Los bancos privados, y más aún las agencias calificadoras de riesgo, miraban al BID con creciente desconfianza, y no se descartaba que ante la falta de acuerdo y apoyo de los países miembros, se redujera la calificación de los bonos del Banco.

“Para motivar a un personal de extracción multinacional en un organismo como el Banco, se debe ejercer un liderazgo muy particular, basado en la claridad de objetivos del proceso de cambio, las garantías en cuanto a la objetividad del mismo y el respeto a los derechos de los funcionarios”.

Enrique V. Iglesias,
Reunión Anual de la
Asamblea de
Gobernadores,
Ámsterdam, 1989.

Una vez iniciadas las actividades de la Asamblea, el Presidente Iglesias, en un esfuerzo último por encontrar una solución negociada, asumió el riesgo de convocar a una reunión privada a la que asistieron el presidente de la Asamblea de Gobernadores y ministro de Economía de los Países Bajos, Onno Ruding, en representación de los países miembros extra regionales; el subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, David Mulford, y los cuatro ministros de los países del Grupo A (Juan Sourrouille por Argentina, Mailson Nobrega por Brasil, Pedro Aspe por México y Miguel Rodríguez por Venezuela), sin presencia de asesores ni otros delegados.

Tras un par de horas de incertidumbre y tensión para quienes, desde fuera de la junta privada, aguardaban ansiosamente el resultado, se dio a conocer la noticia de que se había llegado a una base de acuerdo en el que se proponía lo siguiente: el aumento del capital en US\$26.500 millones y el de los recursos concesionales en US\$200 millones, lo que permitiría financiar un programa de préstamos de US\$22.500 millones para el cuatrienio 1989-93; la creación de un procedimiento especial que permitiría la postergación sucesiva de un préstamo hasta por 12 meses a solicitud de dos o más directores ejecutivos; el levantamiento de los topes de préstamos para los países del Grupo A⁴, y el compromiso de destinar no menos de 75% del programa de 1990-93 al financiamiento tradicional de inversiones, utilizando hasta 25% de los fondos del aumento para programas de ajuste sectorial. Respecto de esto último, se dispuso que durante los primeros dos años del cuatrienio el BID cofinanciara programas de esta naturaleza con el Banco Mundial para aprovechar la experiencia que esta otra institución había acumulado en la materia. Pasado ese lapso, el BID debía asumir la responsabilidad plena de sus operaciones de tipo sectorial.

Este acuerdo requería la convalidación pormenorizada del Comité de la Asamblea y la ratificación ulterior de la Asamblea de Gobernadores. El Comité se reunió en sesión continua durante 42 horas para completar sus deliberaciones antes de la clausura de la Reunión Anual, prevista para el mediodía del miércoles 22 de marzo. En esas horas finales culminaron tres años de deliberaciones. Los plazos y formalidades se cumplieron. El Comité aprobó el documento del Séptimo Aumento a tiempo y lo elevó a la consideración formal de la Asamblea de Gobernadores, donde fue ratificado el 25 de enero de 1990.

4. Hasta ese momento, el porcentaje de financiamiento para los países de los Grupos A y B no podía superar el 65% del programa, reservándose así 35% para los Grupos C y D.

Culminado así con éxito el primer desafío de la gestión de Enrique V. Iglesias, el Banco había logrado superar una etapa muy difícil en la que había estado en juego su propia continuidad, sentando a la vez las bases para la definición de una agenda común de desarrollo.



Enrique V. Iglesias y el Presidente de la Asamblea de Gobernadores, Onno Rudding (Países Bajos), dan los últimos toques al Séptimo Aumento de Recursos (Ámsterdam, 1989).

Recuadro 5

EL SÉPTIMO AUMENTO EN SÍNTESIS

- Discusión entre "banco chico" y "banco grande": saldada por los ministros latinoamericanos al descartar un Banco con pocos recursos y con flujos negativos con la región en su conjunto.
- Establecimiento de un mecanismo que posibilitara una minoría de control. No se aprobó poder de veto en favor de ningún país individualmente.
- Aumento de recursos aprobado: permite financiar programa de préstamos de US\$22.500 millones en 1989-1993, lo cual implica un incremento del 85% respecto de los niveles reales del Sexto Aumento (US\$12.184 millones). Posibilidad de atender gran parte de las necesidades de financiamiento externo de la región (países grandes y pequeños).
- Nuevas modalidades operativas (préstamos sectoriales), que generan grandes esperanzas.
- Papel fundamental del presidente del Banco en la negociación. Gobiernos y personal aprecian su capacidad negociadora y liderazgo intelectual.

MÁS QUE UN AUMENTO DE RECURSOS, GUADALAJARA (1994)

La experiencia traumática del proceso del Séptimo Aumento engendró temores, cuatro años más tarde, de que la negociación para el Octavo Aumento de Recursos pudiera generar discrepancias y enfrentamientos similares. Por fortuna, las relaciones hemisféricas habían cambiado dramática y favorablemente: ahora existía acuerdo en torno a un conjunto de principios orientadores de política económica para combatir los procesos inflacionarios descontrolados, principios que habían demostrado ser efectivos en el caso de la crisis de la deuda externa, y posteriormente en el problema de los altos niveles de inflación. El conjunto de normas de política económica (ancla cambiaria, equilibrios macroeconómicos, apertura de las economías, disminución del tamaño del Estado) se denominó "Consenso de Washington", en reconocimiento a las instituciones que lo habían preconizado.

Ante la evidencia de su éxito, a comienzos de la década de 1990 las normas del Consenso eran muy populares, y existía la convicción generalizada de que era deseable mantenerlas indefinidamente. Entre sus logros se destacaban: la reducción de la inflación, las mejoras en la prestación de los servicios públicos a través de su privatización; el aumento de la inversión extranjera directa (IED); el fortalecimiento de las monedas y el incremento de su poder adquisitivo. Consiguientemente, los gobiernos que aplicaban este tipo de medidas recibieron el aliciente de nuevas victorias electorales.

Pero este clima de optimismo habría de durar pocos años, ya que pronto surgieron crisis financieras, se estancó la producción, y se hicieron notar la falta de respuesta a las demandas sociales y un creciente descontento de la opinión pública y de los líderes políticos de muchos de los países embarcados en las reformas.

Sin embargo, el ambiente de optimismo y de confianza en el futuro que había caracterizado al período de la exitosa aplicación de las normas del Consenso se hizo extensivo a la negociación del Octavo Aumento General de Recursos. Las favorables condiciones externas y el liderazgo interno facilitaron entonces que la negociación se completara en poco más de un año y medio. Sobre la base de dicha negociación, en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores realizada en Guadalajara, México, en marzo de

1994, el Comité acordó la propuesta para el Octavo Aumento, que fue aprobado formalmente por la Asamblea el 12 de agosto de ese año.

Con el Octavo Aumento el capital autorizado se incrementó en US\$40.000 millones y los recursos del FOE, en US\$1.000 millones, dándole al Banco la capacidad financiera de alcanzar y de sostener un nivel de alrededor de US\$8.000 millones anuales en nuevos préstamos. A su vez se ajustaron las proporciones de participación de los diferentes grupos de accionistas: la de los extrarregionales aumentó del 7% al 16%, mientras que la del resto se redujo a una fracción superior al 50% para los países prestatarios, 30% para Estados Unidos y 4% para Canadá.

El Presidente Iglesias realizó intensas gestiones para lograr responder a una vieja aspiración de los países no regionales: el aumento de participación relativa en el capital del Banco. Como resultado, la participación de este grupo de países pasó del 8% al 16% del capital. Con ello no sólo se abrió la puerta para aportes al capital sino también para importantes contribuciones como las realizadas por el gobierno japonés, al Fondo Especial de Japón, al Fomin y al FOE.



Enrique V. Iglesias, Hans-Peter Repnik (Alemania) y José Ángel Gurría (México) celebran en Guadalajara el Octavo Aumento de Recursos (1994).

Estos acuerdos, alcanzados bajo el liderazgo de Enrique V. Iglesias, hicieron realidad el sueño de Felipe Herrera de formar una institución autosostenible y consolidaron la expansión del Banco más allá de los confines del Hemisferio Occidental que iniciara Antonio Ortiz Mena.

Un logro del Octavo Aumento, que no es financiero pero que reviste gran importancia para el Banco, fue el abandono de las provisiones sobre mecanismos para posponer la consideración de préstamos. Así desapareció el último residuo de los años de conflicto y se reafirmó el carácter consensual de la organización. Convencido de que jamás se le invocaría, Enrique V. Iglesias no había vacilado en dejarlo en prenda del acuerdo de último minuto sobre el Séptimo Aumento. Luego, mediante una sabia administración de los procesos, se aseguró que nunca fuese usado. Y por

último, se empeñó en que se eliminaran las provisiones ya anacrónicas tan pronto como las circunstancias lo permitieron.

A partir del Octavo Aumento, el futuro del Banco se tornó previsible: ya no dependería de complejos ejercicios de reposición de recursos. Hoy el monto de capital alcanzado le permite mantener un nivel sostenido de nuevos préstamos compatible con las necesidades de la región. Su vocación de atender la problemática social a través del financiamiento de inversiones en educación, salud, agua y saneamiento, entre otras, se reafirmó con claridad. El Banco ha sido pionero en focalizar sus préstamos en los ámbitos de educación –especialmente superior–, y ciencia y tecnología, y en particular en nuevos frentes sociales en la praxis multilateral, como agua y saneamiento, vivienda y apoyo a la microempresa. Es, además, una institución menos restringida al ámbito regional y más abierta al mundo entero, para con ello cumplir mejor su cometido específico de apoyar el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Recuadro 6

EL OCTAVO AUMENTO EN SÍNTESIS

- Aumenta en US\$40.000 millones el capital autorizado del Banco, el mayor aumento de capital jamás concedido al BID. Los recursos concesionales del FOE se incrementan en US\$1.000 millones.
- Permite al Banco disponer por primera vez de un nivel autosostenido de préstamos muy significativo (unos US\$8.000 millones anuales). Ya no será necesario realizar ejercicios de reposición de recursos cada cuatro años. El Banco tiene ahora un horizonte financiero mucho más amplio.
- Los países extrarregionales (16 europeos, Israel y Japón) aumentan, en su conjunto, su participación en el capital accionario del Banco del 7% al 16%. El éxito estratégico refleja un creciente interés en América Latina y confianza en el Banco.
- Quedan sin efecto los mecanismos especiales de postergación de préstamos, "casus belli" del Séptimo Aumento. El nuevo clima de convivencia, la confianza en la institución y el reconocimiento de la labor de su presidente como forjador de consensos contribuyen a la desaparición de obstáculos nacidos de la desconfianza.
- Reafirmación unánime de las prioridades en materia programática: reducción de la pobreza, modernización de las estructuras productivas y del Estado, integración regional y medio ambiente.

UN NUEVO MARCO DE FINANCIAMIENTO: DE FORTALEZA (2002) A OKINAWA (2005)

Con el logro de la autosuficiencia financiera alcanzado en Guadalajara, el tema de la reposición, que había dominado los ejercicios previos de programación en la Asamblea de Gobernadores, desapareció de los ejercicios siguientes. Por lo tanto, la Reunión Anual celebrada en Fortaleza se centró en los lineamientos de las operaciones activas, y al aprobarse el nivel de actividades para el trienio 2002-2004, se adoptaron también varias modificaciones recomendadas por la administración y por el Directorio Ejecutivo a las políticas operativas, dentro de un Nuevo Marco de Financiamiento (NMF).

La Asamblea de Gobernadores reunida en Fortaleza, Brasil, echa las bases de un nuevo marco de financiamiento (2002).



Dichas modificaciones buscaban amoldar mejor la oferta de servicios crediticios del Banco a las características de la demanda y a su vez tendían a estimular la adopción de enfoques de identificación y de análisis de proyectos orientados hacia metas y objetivos a nivel de país, antes que de proyecto o de programa.



Adopción del NMF durante 2002-2004 y nuevos desafíos

Entre las principales modificaciones aprobadas en Fortaleza se destaca el aumento del monto prestable en apoyo a programas de reforma, de un 15% del total que había sido fijado en Guadalajara, hasta US\$1.500 millones por año; la autorización para aprobar préstamos de emergencia por hasta un límite reconductivo de US\$6.000 millones y la adopción de plazos mínimos de desembolso de 36 y de 18 meses, respectivamente, para préstamos de inversión y de apoyo a reformas.

Las dos primeras modificaciones tendían a responder a las demandas generadas por las difíciles condiciones que afrontaban los erarios públicos en la mayoría de los países prestatarios. Las dos últimas, a asegurar la estabilidad del flujo de desembolsos en forma coherente con el mantenimiento de niveles de liquidez razonablemente predecibles.

No obstante los esfuerzos hechos por el Banco para adaptar su oferta a las condiciones imperantes, en 2002 y 2003 la demanda efectiva de financiamientos nuevos de inversión y de reforma fue considerablemente menor que la prevista, y el nivel de aprobaciones totales de esos años cayó a US\$4.100 millones y US\$3.600 millones, respectivamente. En cambio, los requerimientos de financiamiento de emergencia superaron las previsiones, llegando a aprobarse operaciones de ese tipo por un total de US\$3.200 millones en 2003.

Dentro de las nuevas disposiciones se contemplaba también seguir aplicando medidas para hacer más eficaces las acciones del Banco en favor del desarrollo institucional, del país y del proyecto. Se convino que, al igual que el resto de las operaciones del BID, los préstamos en apoyo de reformas de política debían determinar metas y objetivos claros, e incluir indicadores susceptibles de medición.

Por último, para facilitar el acceso a los recursos de los préstamos de inversión, el Banco aumentó el porcentaje máximo de financiamiento para proyectos de inversión en 10 puntos porcentuales para todos los grupos de países, estipulando que se incrementaría en otros 10 puntos porcentuales para los proyectos focalizados en la pobreza, hasta un máximo de 90%.

Mientras tanto, los países de la región sufrían los efectos de la contracción económica mundial que siguió a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y la respuesta bélica. Descontados ya los beneficios de las reformas auspiciadas por el Consenso de Washington, quedaba en evidencia el desencanto por el aplazamiento del progreso que se suponía debía seguir a dichas reformas. Esa desazón se manifestó más agudamente en los segmentos menos favorecidos de la población, en los que se habían cebado con mayor fuerza las privaciones demandadas por el ajuste. El desencanto fue creciendo hasta empezar a surtir efectos en las contiendas políticas.

En el Banco, que siempre se mantuvo alerta a las corrientes de opinión de los países miembros, se agudizó la búsqueda de formas de colaboración efectiva, que a pesar de los obstáculos encontrados al paso, permitiesen asistir a los países en esas épocas difíciles, paliando en lo posible el deterioro del nivel de vida de la población de escasos recursos. Era obvio que se requerirían esfuerzos renovados y enfoques imaginativos para conseguirlo. La región comenzó a recuperarse hacia 2003, impulsada por el crecimiento de la economía mundial, especialmente la de Estados Unidos, Japón y China, que repercutió en el alza de los precios de las materias primas y provocó mejoras en el entorno internacional de riesgos financieros. La mejoría se reflejó en la demanda de préstamos del Banco, y en 2004 se incrementaron los préstamos ordinarios y se proyectó que en los próximos años su volumen volvería a acercarse a los promedios observados en el período 1994-2001 (más de US\$6.000 millones).⁵

A fin de mejorar su efectividad en el desarrollo, en marzo de 2002 el Banco aprobó nuevas directrices para la preparación de los documentos de estrategias de país,⁶ orientándolas a la obtención de resultados más que a la verificación de los insumos cuya adquisición se ayudaba a financiar. Con ello se generaban elementos para guiar las operaciones durante su ejecución y para evaluar los efectos generales del programa del Banco una vez ejecutado.

Del modelo institucional de proyectos a programas (Okinawa, 2005)

Con las enseñanzas extraídas durante la adopción del NMF, y tomando en cuenta las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión,⁷ los Gobernadores del Banco ajustaron el NMF para el período 2005-2008. En la

5. Debido a los reembolsos de los préstamos de emergencia aprobados en 2002-2004, podrían registrarse flujos de préstamos netos negativos en 2006-2008.

6. Country Paper Guidelines – Final Revised Version, marzo de 2002.

7. Instruments and Development: An evaluation of IDB lending modalities, septiembre de 2004.

Reunión Anual celebrada en Okinawa, Japón, en abril de 2005 se aprobaron nuevos límites a los montos de los préstamos de inversión y de apoyo a las reformas de política, y se eliminó la fijación de límites mínimos a los períodos de desembolso.

Para 2005-2008, se definió un nivel de aprobación de US\$20.600 millones y US\$9.800 millones de los recursos del capital ordinario para los préstamos de inversión y los préstamos en apoyo de reformas de política, respectivamente (equivalente a aprobaciones anuales de US\$5.150 millones y US\$2.450 millones). De este monto, los desembolsos de préstamos en apoyo de reformas de política se limitaron a US\$7.600 millones para el período de cuatro años, equivalente a US\$1.900 millones anuales. Además, el Banco quedó autorizado para seguir asignando hasta un máximo de US\$100 millones anuales para préstamos en apoyo de reformas de política con recursos del FOE a los países elegibles.

El mandato del NMF se amplió para enfatizar una mayor focalización en el país, un enfoque más programático, una preferencia por el uso de sistemas propios del país y una mayor atención a los resultados de las operaciones.

Recuadro 7

EL NMF EN SÍNTESIS

- *Foco de atención en el país.* El Banco seguirá fortaleciendo los procesos de estrategia de país y de programación por país para definir la combinación más adecuada de instrumentos en cada circunstancia.
- *Enfoque programático.* En la medida de lo posible, las actividades del BID se focalizarán en áreas o sectores, no en proyectos específicos, utilizando todos los instrumentos a su disposición para ayudar a los países a ejecutar programas y alcanzar objetivos fijados de común acuerdo. Se crean instrumentos que permiten poner en práctica este enfoque.
- *Utilización de los sistemas del país.* Cuando la capacidad del país lo permita, las operaciones del BID utilizarán los sistemas disponibles a nivel local en materia de adquisiciones, seguimiento y evaluación.
- *Foco de atención en los resultados.* La administración deberá centrarse en los resultados, mediante el establecimiento de marcos adecuados a nivel institucional, del país y del proyecto.

Con este fin se respaldaba la adopción de políticas y procedimientos más flexibles para los préstamos de inversión, buscando reducir los costos de transacción y las demoras de los desembolsos hasta hacerlos tanto o más atractivos que los préstamos en apoyo de reformas de política. La adopción de préstamos vinculados al desempeño, el programa con enfoque sectorial amplio, la nueva política sobre costos elegibles y la eliminación de la matriz de cofinanciamiento son importantes pasos en esa dirección.

En 2004 la Administración preparó el Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), a los efectos de garantizar una mayor eficacia en los productos del Banco y fortalecer los sistemas de gestión orientada a resultados en los países y en la institución. El plan de acción está apoyado por un proceso de seguimiento anual y se irá ajustando con la práctica. Para asegurar la ejecución eficaz del mismo, se reorganizaron las funciones y responsabilidades de varias unidades en un solo Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación Estratégica.

El Prodev se apoya en tres pilares interrelacionados: interno, externo e institucional. El pilar externo permite al Banco prestar ayuda a los países interesados en desarrollar o fortalecer su capacidad para la gestión orientada a los resultados. El pilar interno está enfocado en mejorar el desempeño del Banco en dicha tarea. El pilar institucional respalda la ejecución de los pilares anteriores mediante un conjunto de acciones institucionales interconectadas y vinculadas a incentivos para el personal, aprendizaje, preparación de información institucional, elaboración del presupuesto y gestión de riesgos institucionales. En 2005 el Banco aprobó el programa de implementación del pilar externo del Prodev, instrumento principal de ayuda para fortalecer aspectos específicos de la gestión del sector público.

El NMF convenido en Okinawa también prevé que los productos no financieros y la asistencia técnica sigan desempeñando un papel crucial en el respaldo del Banco a los países, sobre todo en las esferas de fortalecimiento y reforma institucional, y que se afiancen los fundamentos analíticos de las estrategias, programas y proyectos. Dispone, además, incrementar la capacidad para realizar estudios económicos y sectoriales, exámenes del gasto público, evaluaciones del impacto financiero a nivel de país, análisis intensivos de proyectos (técnico, económico, financiero e

institucional), evaluaciones de la capacidad de gestión financiera de los países y diagnósticos de sus procedimientos de contratación de obras y de adquisición de bienes para el sector público.

Recuadro 8

ACTIVIDADES PARA FOMENTAR LA DEMANDA DE CAPACIDAD DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

- Cursos de efectividad en el desarrollo en la sede de cada país solicitante.
- Curso regional de efectividad en el desarrollo, en Washington, D.C. (octubre y noviembre de 2005).
- Seguimiento y evaluación para el desarrollo, Washington, D.C. (octubre de 2005).
- Taller de efectividad en el desarrollo, San José, Costa Rica (agosto de 2005).
- Conferencia regional sobre seguimiento y evaluación de resultados y gestión pública, Washington, D.C. / Sede del Banco Mundial (junio de 2005).
- IV Reunión de la Red de Transparencia del Diálogo Regional de Política: efectividad y gestión presupuestaria por resultados, Washington, D.C. (mayo de 2005).
- Taller regional para América Latina y el Caribe sobre armonización.

El Banco en el escenario multilateral: un socio activo

Los años de confrontación que precedieron la negociación del Séptimo Aumento, reseñados en páginas anteriores, generaron un clima de aislamiento y de escasa apertura a nuevas ideas y desafíos. Hacia fines de los años ochenta era evidente que las economías de la región necesitaban abrirse al resto del mundo y que el Banco debía unirse a otras instituciones multilaterales para generar una respuesta más coherente a los problemas de la deuda, a la fatiga de los donantes y a la recesión económica internacional. Muchos se acercaron al Banco para alertarlo sobre los cambios que se avecinaban, pero encontraron poca receptividad en una institución que se sentía asediada.

No fue sino con la llegada de Enrique V. Iglesias que el Banco comenzó a desarrollar una visión congruente con la nueva realidad externa. Ayudado

por su rica experiencia en el gobierno de Uruguay y por sus contactos con los organismos multinacionales, Iglesias condujo al BID a comunicarse y conectarse con todas las organizaciones multinacionales, en las que identificó aliados importantes en la lucha por el desarrollo y socios en la empresa de la acción mancomunada de los países. Bajo su liderazgo, el Banco concentró sus energías en responder a un doble desafío: apoyar a los países de América Latina y el Caribe para que abrieran sus economías al resto del mundo y estrechar su propia cooperación con otras instituciones financieras multilaterales, especialmente el Banco Mundial y el FMI.

El Banco se convirtió en punto de encuentro de académicos y especialistas en desarrollo, recibió a jefes de Estado y de gobierno, concitó la atención de la opinión pública y atrajo a otras instituciones internacionales. Comprendiendo que la mejor defensa de las instituciones financieras multilaterales y de los bancos multilaterales de desarrollo no era demostrar el bien que hacían, sino determinar cuán efectivamente lo estaban haciendo, Iglesias promovió la absorción de las mejores prácticas y el empleo de las técnicas de evaluación más modernas, lo que solamente se podía conseguir manteniendo el más estrecho contacto con los demás organismos.

Entre las acciones que emprendió para lograrlo, se destaca la infusión de nueva vida al foro que el propio BID había creado en 1976, tras la primera crisis energética, para propiciar que los máximos dirigentes de las principales instituciones financieras multilaterales se reunieran e intercambiaran puntos de vista de manera privada e informal durante las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI.

Cuando en 1989 el Banco ofició de anfitrión de la primera reunión anual de los máximos dirigentes de dichas instituciones, el formato del foro incluyó una reunión privada con los jefes de los bancos multilaterales de desarrollo, seguida de una sesión de trabajo de las cinco principales



Enrique V. Iglesias dialoga con sus colegas del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus (izq.), y del Banco Mundial, James Wolfensohn.

instituciones junto con seis instituciones especializadas en préstamos y bancos regionales de desarrollo. Desde su comienzo, estas reuniones fueron informales y francas, y permitieron acercar posiciones aparentemente irreconciliables. El BID asumió la secretaría permanente del grupo.

Antes de que el Congreso de Estados Unidos y el Comité para el Desarrollo requirieran una cooperación y una coordinación más estrechas entre las instituciones multilaterales de desarrollo, los jefes de las instituciones financieras multilaterales ya habían acordado que aquellas debían ser un elemento permanente de sus agendas. El acuerdo entre los principales bancos regionales de desarrollo fue una consecuencia natural de los préstamos en apoyo de reformas de política, que requerían consultas y coordinación entre todos los prestamistas para evitar a los prestatarios una condicionalidad y un asesoramiento contradictorios y conflictivos en materia de políticas. Hasta entonces, la mayoría de las deliberaciones sobre la coordinación interinstitucional concluía con un acuerdo informal sobre "intercambio de información" entre las instituciones financieras multilaterales y los bancos multilaterales de desarrollo.

Cuando en 1994 el Comité para el Desarrollo creó el Grupo de Trabajo sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo, el BID ofreció ser su sede y respaldar su secretaría. Entre otras funciones, dicho comité evaluaría los procedimientos y las prácticas de coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo y otros miembros de la comunidad del desarrollo y estudiaría mejoras sobre una base regional, sectorial o de países.

Al ver que el requisito de una cooperación y una coordinación más estrechas entre los bancos multilaterales de desarrollo, con énfasis en una división del trabajo y una estricta adhesión a las ventajas comparativas, podría convertir a los bancos regionales de desarrollo en organismos especializados carentes de identidad propia o en simples extensiones del Banco Mundial, el presidente del Grupo de Trabajo se reunió con los jefes de las instituciones financieras multilaterales para analizar estas preocupaciones y perspectivas.

El Presidente Iglesias trazó una distinción entre coordinación y cooperación más estrechas, por una parte, y el requisito de plegarse a un marco acordado externamente que no resultara de una verdadera asociación, por otra. En su calidad de cabeza de una institución pionera, promotora de un concepto de

banco regional de desarrollo que comenzó otorgando préstamos a los sectores sociales y la microempresa, sostuvo que los bancos regionales de desarrollo, por su propia naturaleza, estaban más cerca de los países que sirven y son más sensibles a sus circunstancias particulares que una institución de alcance y responsabilidad globales. "Somos como el médico de la familia", gustaba de repetir. Desde su perspectiva, no era necesario ahogar la creatividad y el potencial de ninguno de los socios en el desarrollo para que los países miembros prestatarios se beneficiaran de una cooperación y una coordinación más estrechas.

RELACIONES CON OTROS ORGANISMOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

En los albores del siglo XXI, la globalización de los mercados financieros mundiales, la disponibilidad de flujos privados a los mercados emergentes en una escala sin precedentes y el desencanto público respecto de la ayuda para el desarrollo y su eficacia contribuyeron a crear la percepción de que los organismos de desarrollo son demasiado grandes, ricos y numerosos, generando demandas de mayor coordinación, racionalización y armonización.

En un principio, el debate se concentró entre los críticos que sólo estaban dispuestos a aceptar el desmantelamiento de todos los organismos de apoyo para el desarrollo que dependen del aporte de los contribuyentes y quienes sostenían la necesidad de reformar el sistema, pero no abolirlo. En esta atmósfera, lo que parecía estar en juego era el destino de las instituciones regionales y subregionales más pequeñas. ¿Deberían existir? Y en tal caso: ¿qué nivel de autonomía se les debería otorgar?

El principio rector del BID fue inspirarse en los intereses de la región y adaptarse a sus necesidades. Por eso aceptó sin dificultades la necesidad de mayor racionalización y coordinación a nivel de países. Advirtió que tenía escaso sentido incursionar en campos en los que el Banco Mundial realizaba una labor más eficiente, como ciertos tipos de tareas sectoriales y analíticas. Convino en que la preparación de estrategias individuales de países o planes operativos podía resultar beneficiosa al ofrecer un punto de vista fundamentado sobre lo que estaban haciendo otros actores, incluso del sector privado. Pero por otra parte, también estaba convencido de que sus

prioridades en materia de préstamos no debían determinarse desde el exterior. Valoraba las consultas y los intercambios de este tipo, siempre que –y este era un punto importante– se hicieran dando por sentado que el BID era un socio en condiciones de igualdad.

El Banco también era sensible a su propia gobernabilidad, en la medida en que afectaba su capacidad para responder a las necesidades y prioridades determinadas por América Latina y el Caribe, y no podía ignorar el hecho de que el paquete accionario, y por lo tanto el control del Banco, estaba dividido en partes iguales entre países prestatarios y no prestatarios.

Con este espíritu, participó activamente en los esfuerzos internacionales destinados a reducir el costo de transacción para prestatarios y prestamistas y a simplificar e incrementar la coherencia de las políticas y los procedimientos operativos de todos los donantes. Participó en las deliberaciones y conferencias que condujeron al primer Foro de alto nivel celebrado en Roma, así como en la preparación del segundo Foro de alto nivel llevado a cabo en París. Pero sobre todo, el Banco se reorganizó para abordar en forma más efectiva el llamado “programa de armonización” y en 2004 creó un Departamento de Efectividad en el Desarrollo para coordinar las medidas relacionadas con la vigilancia y la implementación de dicho programa.

A partir de la aprobación del Séptimo Aumento, el BID comenzó a cooperar con el FMI en el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica en países de América Latina y el Caribe, atendiendo a las particularidades de cada caso, y a colaborar con frecuencia con el Banco Mundial no sólo en las actividades tradicionales de proyectos sino también en el cofinanciamiento de reformas de políticas de países y en una variedad de aspectos técnicos. El BID también mantiene relaciones de consulta con sus instituciones hermanas: el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD). Sus relaciones con las organizaciones subregionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) son particularmente estrechas. Además de facilitar la transferencia de un volumen de recursos mayor y más eficiente, estas relaciones también le permiten al Banco respaldar los movimientos de integración en la región.

El BID ha celebrado acuerdos con diversas organizaciones internacionales de las Américas, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el sistema de las Naciones Unidas, en particular la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Estos acuerdos de cooperación se consideran vitales para respaldar la participación de los países miembros prestatarios en las negociaciones mundiales y regionales de comercio como la Ronda de Doha y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la lucha contra enfermedades infecciosas y mortales como la malaria y el VIH/SIDA, y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

De esta manera, bajo el liderazgo del Presidente Iglesias, el Banco mantuvo un equilibrio bien calibrado que garantiza tanto una cooperación y una coordinación estrechas con otros organismos como la preservación de su singularidad e identidad, fiel a las metas fijadas por sus miembros fundadores.



BID y OEA en diálogo permanente: Enrique V. Iglesias saluda al Secretario General de la OEA João Clemente Baena Soares (1989).

La consolidación financiera del Banco

Hacia fines de los años ochenta tres factores cruciales confluyeron sobre el BID: la crisis de la deuda externa de los países de América Latina, la agudización de la depresión económica que venía arrastrándose por años y el disenso entre los socios accionistas de la institución acerca de la forma en que esta debía manejarse en determinadas circunstancias. Todos estos factores impactaron sobre las finanzas del Banco, siendo necesarios mucha determinación e ingenio para ajustar las políticas y las prácticas del manejo de recursos de la institución. Pasado el período 1988-1989, que fue particularmente difícil en ese sentido, el Banco logró entrar en un proceso de estabilización progresiva que se inició en los años noventa y perdura hasta la fecha.

El Banco no fue inmune a los efectos de la crisis de la deuda externa que afectó seriamente a los países en desarrollo desde finales de los años setenta y se tornó dramáticamente dominante luego de la moratoria de pagos declarada por México en agosto de 1982. Su impacto en la región fue de larga duración y de efectos variados. Por muchos años aun los países que habían suspendido sus pagos a otros acreedores siguieron cumpliendo con sus obligaciones con el Banco. Pero eventualmente la situación financiera de algunos se debilitó tanto que varios cayeron en mora con el BID por periodos de hasta tres años.

Pese a que la posición financiera del Banco era sólida, a partir de 1987 su manejo financiero se complicó por la mencionada falta de pago de algunos países y debido a la preocupación de los accionistas del Banco frente a los problemas institucionales relacionados con el Séptimo Aumento de Capital.

Cuando llegó el momento de la Reunión Anual de Ámsterdam (1989) para negociar con dos años de retraso el Séptimo Aumento, las agencias calificadoras de riesgo crediticio abrigaban dudas sobre la viabilidad financiera a largo plazo del Banco debido al impasse. Temían, concretamente, que los accionistas no fueran capaces de superar el atasco en que se encontraba la institución. El nivel de liquidez del capital ordinario había descendido de manera alarmante tras el retiro del Banco de los mercados de capital para refinanciar su deuda a un costo posiblemente más alto que el usual. Los atrasos de ciertos países en sus pagos complicaron aún más el escenario y pusieron al Banco en una encrucijada financiera de vida o muerte.

El acuerdo logrado en Ámsterdam marcó el comienzo del fin de los problemas financieros del Banco. De inmediato las agencias calificadoras de crédito reafirmaron la calificación Triple A de sus bonos y el Departamento Financiero (FIN) emprendió una revisión profunda de sus políticas para adecuarlas a las necesidades que esta crisis había puesto en evidencia. A partir de ese momento el BID desarrolló un ejercicio constante de actualización de sus políticas para mantener la solidez financiera, enfrentar los retos de la región y maximizar el beneficio financiero de todos sus accionistas.

ADECUACIÓN DEL NIVEL DE INGRESOS NETOS A LA NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN

El objetivo del BID, en su calidad de banco de desarrollo, no es maximizar sus ingresos netos: ni sus accionistas ni los tenedores de sus bonos se lo exigen. En

cambio, debe operar de tal manera que garantice su capacidad de autosuficiencia financiera y de captar recursos de tenor y de costo óptimos a mediano y largo plazo para que lleguen las mejores condiciones a sus prestatarios. Inspirado en este concepto, el Banco establece el margen que cobra a sus prestatarios –es decir, la diferencia entre su costo de captación y el precio de sus préstamos de capital ordinario– con base en una estimación de sus costos financieros y operativos futuros. En el pasado el método seguido para ello era relativamente sensible a variaciones en factores que el Banco no podía controlar, y por ende conducía a fijar márgenes un tanto elevados para cubrir las eventualidades que pudieran presentarse. En cambio, en años recientes la madurez financiera adquirida por la institución, sumada a los avances tecnológicos y a la evolución de los conceptos financieros, ha permitido realizar estimaciones mucho más precisas y menos sujetas a variabilidad, lo que dio como resultado una reducción sustancial de los márgenes en beneficio de sus prestatarios.

Un factor importante en la determinación de los costos financieros está dado por el nivel de liquidez que mantiene la institución para hacer frente a los pedidos de desembolso de los recursos de los préstamos autorizados. También en esta materia el Banco ha progresado mucho en años recientes, afinando su capacidad de predecir la demanda y aprovechando la existencia de instrumentos financieros modernos para calzar con mayor precisión los términos de sus activos y pasivos, y obtener al mismo tiempo un mayor rendimiento de su liquidez transitoria.

Así, con el empleo de prácticas e instrumentos financieros más modernos y sin poner en peligro su solidez financiera, el Banco ha logrado bajar el costo para sus prestatarios simultáneamente, distribuir más equitativamente los cargos financieros y operativos entre los prestatarios. Actualmente el BID es la organización de crédito multilateral con cargos financieros más bajos a los préstamos.

En octubre de 2003 se dio otro gran paso al adoptarse el nuevo marco para la adecuación del capital que sitúa al Banco al nivel de las instituciones financieras multilaterales y privadas más avanzadas en este tipo de metodología de cálculo de capital. Con los datos extraídos de ejercicios de simulación de situaciones extremas, el BID está más seguro de contar hoy con suficiente capital para enfrentar crisis financieras de igual o mayor magnitud que las conocidas en el pasado reciente, lo cual le permite también desempeñar un papel financiero anticíclico.

Por otro lado, la adopción de esta metodología ha confirmado que el BID está muy bien capitalizado gracias a las políticas financieras conservadoras del pasado, cuando se actuaba en un mercado menos riesgoso, menos competitivo, pero también más desprovisto de instrumentos financieros y de sistemas de apoyo. Así, en parte por la herencia recibida, y en parte por el ingenio y la determinación de las sucesivas administraciones, en las condiciones actuales el Banco ha podido ajustar los cargos para hacerlos competitivos y aun más bajos a veces que los de los demás bancos multilaterales.

MODERNIZACIÓN DE POLÍTICAS FINANCIERAS

El BID actualizó sus políticas financieras y adoptó otras totalmente nuevas, como las de manejo de riesgos financieros a nivel estratégico y operativo. Las prácticas adoptadas en los últimos 10 años en materia de administración de activos y pasivos lo sitúan entre las instituciones más avanzadas en el control estratégico de riesgos de tipos de interés y de cambio. El desarrollo de modelos avanzados de simulación le permite minimizar los riesgos y ofrecer a sus prestatarios una amplia gama de instrumentos financieros de una flexibilidad y sofisticación inimaginables años atrás.

Información Financiera del CO (en millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total del activo	14.332	17.847	21.291	20.438	21.055	24.579
Activos líquidos, después de los acuerdos de intercambio	4.364	5.037	5.546	4.783	4.620	5.536
Total del patrimonio	4.530	5.137	5.482	5.670	5.938	6.548
Suficiencia de capital						
Ratio de total del patrimonio sobre préstamos (RTPP)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Ratio de reservas sobre préstamos pendientes (RLR)	25,7%	22,7%	20,4%	21,4%	21,6%	21,2%
Empréstitos pendientes, después de los acuerdos de intercambio	9.328	12.070	15.174	14.221	14.597	17.250
Capital exigible	24.391	31.473	31.482	31.482	31.813	38.158
Autoridad para otorgar préstamos	15.169	19.158	19.445	19.500	19.805	23.192
Márgen equivalente de préstamo (%)	2,16%	2,59%	1,35%	1,35%	1,80%	1,77%
Ingreso operacional	271	286	282	238	221	341
Rendimiento sobre promedio de patrimonio	6,0%	5,9%	5,3%	4,3%	3,8%	5,5%

En especial, la política para la administración de activos y pasivos adoptada en 1997 permitió eliminar el costo de mantener un alto nivel de liquidez operativa. En el pasado el Banco invertía sus recursos líquidos en promedio a un rendimiento más bajo que su costo; hoy la nueva política permite eliminar ese costo y obtener en muchos casos un rendimiento importante sin que esto implique un mayor riesgo crediticio en la cartera de inversiones. La nueva política de liquidez, adoptada en 2005, actualizará aún más este enfoque al anclar el nivel de liquidez requerido a un indicador más estable.

El BID también ha modernizado significativamente su infraestructura financiera operativa gracias a importantes inversiones tanto en recursos humanos como en sistemas computarizados de modelación e información financiera que hacen más flexible la ejecución de su programa de empréstitos. Mediante esfuerzos continuos de actualización de sistemas y de modernización de equipos, el Banco se asegura mecanismos internos de ingeniería financiera para acceder a una gama de monedas e instrumentos a nivel global y adecuarlos a sus necesidades y a las de sus prestatarios. El objetivo final del BID es proporcionar recursos a largo plazo a sus prestatarios al más bajo costo posible, manteniéndose dentro de márgenes de riesgos financieros aceptables para la institución.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	27.224	29.693	32.269	34.746	39.361	40.584	43.346	54.574	64.355	69.944	58.581	65.031	69.669	67.346
	7.061	8.638	9.345	9.548	9.593	10.381	10.358	10.960	13.418	14.123	11.932	14.780	14.855	13.046
	6.950	7.528	7.928	8.642	9.450	9.910	10.312	11.038	11.774	12.444	13.254	14.269	17.112	18.511
	n/a	30,3%	30,5%	30,9%	33,0%	36,1%								
	21,7%	22,4%	22,2%	22,3%	23,2%	24,1%	23,8%	21,7%	19,9%	19,9%	20,2%	21,4%	25,2%	27,7%
	19.654	21.431	23.471	25.250	26.567	26.754	27.710	32.914	40.409	43.501	43.588	48.179	49.275	45.144
	38.225	51.006	51.027	57.525	62.918	77.057	83.552	90.048	96.544	96.619	96.619	96.611	96.611	96.611
	23.437	29.699	29.872	33.388	37.475	45.061	48.952	53.162	57.671	58.489	59.355	60.150	62.263	63.412
	0,91%	0,37%	1,16%	1,02%	0,37%	0,93%	1,04%	0,86%	1,08%	1,08%	1,08%	0,10%	0,65%	0,44%
	394	382	395	369	521	364	415	393	568	846	1.010	727	2.434	862
	5,8%	5,3%	5,1%	4,4%	5,8%	3,8%	4,1%	3,7%	5,0%	7,0%	7,9%	5,3%	15,5%	4,8%

NUEVAS VENTANILLAS DE RECURSOS PARA PRÉSTAMOS

En los últimos 15 años el BID amplió las opciones disponibles en sus préstamos del CO, pasando de tener un producto único denominado en una cesta de monedas y a un tipo de interés ajustable periódicamente, a ofrecer préstamos en una o varias monedas de su facilidad unimonetaria, o en dólares de EE.UU., a tipos de interés ajustable, fijo, o basado en la tasa LIBOR, según las necesidades y el apetito de riesgo de cada prestatario.

En los préstamos directos al sector privado para proyectos de infraestructura, que el Banco viene ofreciendo desde 1995, actualmente se aplican intereses basados en el riesgo crediticio por encima de la tasa LIBOR. En 1998 se creó una ventanilla para préstamos de emergencia, con plazos más cortos que los de los créditos de desarrollo tradicionales y con intereses basados en la tasa LIBOR más un diferencial convencional más alto que el de las operaciones de préstamos normales. En 2004 se amplió el rango de opciones mediante un programa piloto de préstamos desembolsables en la moneda del país prestatario.

La administración de esta gama de opciones se realiza de manera eficiente con el uso de modelos matemáticos avanzados y sistemas computarizados de control de riesgo, aplicando criterios modernos para la administración de activos, pasivos y liquidez.

INFORMACIÓN DEL RIESGO FINANCIERO Y RESULTADOS CONTABLES

La administración de los riesgos de crédito, de mercado (tipo de interés, margen y tipo de cambio), de liquidez y operacionales ha evolucionado conforme a las directrices emanadas del Comité de Finanzas y se ha apoyado en el continuo enriquecimiento de los conocimientos y habilidades de los ejecutivos y del personal técnico de el Departamento Financiero, responsable del manejo de estos temas. Igualmente se han ido ajustando a las mejores prácticas los informes financieros del Banco, siempre sujetos a los más estrictos principios de contabilidad.

El crecimiento de la actividad operativa del BID resultante del Octavo Aumento hizo necesario un incremento proporcional en la captación de recursos de los mercados, lo que pudo lograrse sin mayores dificultades debido a la alta calificación crediticia del Banco, su experiencia y prestigio profesional, y a la flexibilidad que le dieron las políticas adoptadas en 1997.

La mayor captación se obtuvo en las mejores condiciones, en parte gracias a un número de nuevos instrumentos que permitieron alcanzar inversionistas y penetrar mercados previamente inaccesibles para el Banco. Por ejemplo, en 1996 se inició el programa de emisiones globales de bonos con una emisión por US\$1.000 millones a 10 años, que le permitió acceder simultáneamente a varios mercados geográficos. Otro ejemplo es el de los programas de endeudamiento estratégico en monedas no tradicionales, que abarataron sensiblemente el costo marginal del endeudamiento, y por ende redujeron los cargos para los prestatarios del Banco.

Todas estas innovaciones fueron posibles gracias a la modernización de las políticas de riesgos financieros y a las estrechas relaciones con los inversionistas. Un factor clave de estas últimas ha sido mantener a los inversionistas correctamente informados de la evolución de las economías y de las finanzas en los países prestatarios del Banco y ayudarlos a evaluar su posible impacto sobre las operaciones de la institución.

Como resultado del buen manejo de sus obligaciones, incluidos los aspectos recién mencionados de las relaciones con los inversionistas, el Banco logró mantener a nivel de entidades similares los diferenciales pagados por riesgos crediticios aun durante los años en que varios países miembros con gran peso en la región confrontaron situaciones difíciles en los mercados financieros.

Su capacidad innovadora se evidenció también en su actividad en los mercados de moneda local de varios países prestatarios. Por primera vez en su historia, en 2004 el Banco incursionó en los mercados de capital de dichos países, tomando prestado sumas en monedas de tres países que luego canjeó por dólares y que pasaron a formar parte del financiamiento de sus operaciones de tesorería. Emisiones de esta índole tienen el importante beneficio adicional de estimular el desarrollo y aumentar la profundización de los mercados de capital de los países prestatarios.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GENERAL

El BID ha sabido responder a los múltiples retos de estos años, desde la crisis de la deuda de la década de 1980 hasta las recientes demandas de mayor transparencia en su información financiera y gobernabilidad interna. Los logros en estas áreas son fundamentales para que los accionistas del Banco puedan apreciar con total claridad cómo se manejan sus intereses financieros.

La calificación crediticia Triple A que el Banco ha conservado sin interrupción desde 1962 confirma el acierto de su conducción en esta materia. Las relaciones con las agencias calificadoras han sido siempre excelentes, resultado de una política de información proactiva.

A nivel operativo, el BID ha fortalecido periódicamente sus procedimientos y sistemas contables y de control interno mediante la creación de nuevas áreas de control de riesgo de tesorería, en particular sobre las carteras de inversiones de derivados financieros utilizados en el manejo de inversiones y empréstitos, asumiendo riesgos y utilizando derivados con prudencia y de forma proactiva para la reducción de su riesgo financiero y el de sus prestatarios.

Los sistemas de administración de caja y los de administración de proyectos en las áreas regionales y de oficinas en el terreno se integraron con éxito a los sistemas financieros generales del Banco, con lo cual se redujo progresivamente el plazo de desembolso de 10 días a menos de 72 horas. En 1989 y 1994 se modernizaron sustancialmente los sistemas de contabilidad financiera y de préstamos, que hoy son interactivos y descentralizados. En 2005 se integró la función contable del BID, tradicionalmente repartida en dos departamentos, y se radicó en el Departamento Financiero. Se espera que al concluir este proceso mejore aún más la transparencia de la información financiera y se generen algunos ahorros.

FONDOS ADMINISTRADOS POR EL BID

El Banco actúa como depositario y administrador de 55 fondos fiduciarios, el mayor de los cuales es el Fomin. La mayoría del resto de los fondos en administración se agrupan bajo el Programa de Desarrollo de Cooperación Técnica entre Países Miembros. En este último rubro el Banco ha captado desde 1991 más de US\$228 millones en recursos concesionales, los que han servido

para continuar y expandir la labor iniciada con el Fondo Fiduciario de Progreso Social (SPTF, por sus siglas en inglés) y con los ingresos netos del FOE. En otros rubros ha manejado fondos de gran volumen, como el SPTF de Estados Unidos por US\$525 millones, el Fondo Fiduciario Venezolano por US\$500 millones y el Fondo Especial de Japón por US\$208 millones. Durante 2004 se recibieron aportes para fondos en administración por valor de US\$45,6 millones.

SOLIDEZ FINANCIERA

Tras la adopción del nuevo marco de suficiencia de capital en 2003, el BID aplica la relación activos totales a préstamos (TELR, por sus siglas en inglés) como parámetro determinante, en vez de la relación reservas a préstamos que usaba anteriormente. La meta del Banco es alcanzar el nivel TELR del 38% en el mediano plazo. Mientras que su ingreso operacional sea positivo y el TELR se sitúe dentro de un rango del 32% al 38%, el Banco aplicará cargos de préstamos estándar, que generarán ingresos suficientes para cubrir gastos y continuar acumulando reservas. En cambio, si el TELR persiste durante un tiempo considerable por encima o por debajo de dichas normas, el Banco tendría la obligación de ajustar sus cargos para restablecer la proporción meta.

El BID goza de un excelente nivel de capitalización que lo sitúa en una posición inmejorable para hacer frente a una eventual expansión de su cartera de préstamos. Asimismo, la rentabilidad de su cartera es saludable, a pesar de que sus márgenes son los más bajos entre las instituciones multilaterales. Semejante suficiencia de capital hace muy improbable un cambio adverso en el futuro cercano. Por otro lado, salvo algunos préstamos al sector privado (contra los cuales se han establecido provisiones adecuadas), el índice de recuperación de la cartera de préstamos es excelente, con mínimos atrasos de naturaleza operativa.

En resumen, en lo concerniente a sus operaciones pasivas, el BID sigue gozando de fácil acceso a los mercados financieros, y actualmente sus bonos se cotizan a los márgenes usuales. En lo referente a sus operaciones activas, cuenta con el sólido apoyo de todos sus accionistas y continúa siendo el acreedor preferido de sus prestatarios.

Página en blanco a propósito

Segunda parte

UN BANCO INNOVADOR



La innovación fue una constante en la vida del Banco durante la presidencia de Enrique V. Iglesias desde que asumió sus funciones en 1988 hasta los últimos días de su gestión. Esa fue la condición para mantener e incrementar la relevancia del BID: permaneció atento a las fluctuantes demandas y necesidades de América Latina y el Caribe y abierto al cambio para responder a las mismas.

Durante todos esos años la agenda de desarrollo de la región fue evolucionando, descubriendo nuevas fronteras y asumiendo nuevos desafíos. Sólo prevaleció la convicción de que el crecimiento económico y el desarrollo social son dos caras de una misma moneda que se acompañan y refuerzan mutuamente, y cuya separación constituye un error teórico y práctico de graves consecuencias.

El primer préstamo de la historia del BID, concedido para un proyecto de agua potable y alcantarillado en Arequipa, Perú, marcó desde sus inicios la vocación social del Banco y su apertura a la innovación, porque comenzó incursionando en áreas hasta entonces vírgenes. Esa doble vocación social e innovadora se profundizó durante la presidencia de Iglesias, período en que el Banco incrementó de manera sustancial sus préstamos a los sectores sociales, mantuvo su atención preferencial a los países de menor desarrollo relativo y abrió un abanico de actividades inéditas.

El BID ha estado a la vanguardia en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y es la institución multilateral que mayor porcentaje de recursos dedica al área social, tanto en los ámbitos tradicionales de educación, salud y vivienda, como en los más novedosos, dedicados a los problemas de género, el mejoramiento de los barrios o la seguridad ciudadana.

El Banco innovó también en todo el campo de la reforma del Estado y la modernización institucional, convencido de que un Estado eficiente resulta esencial para un adecuado funcionamiento del mercado y para responder a la demanda de los países empeñados en superar el déficit democrático.

Su labor de apoyo al sector privado, reconocido motor del crecimiento económico, dio en este período un salto espectacular. El Convenio Constitutivo del BID autorizaba a la institución a trabajar con el sector privado, pero fue recién bajo la presidencia de Iglesias cuando el Banco comenzó a respaldar activamente a este sector, tanto en el campo de las microempresas como en el de las pequeñas, medianas y grandes empresas a través de tres ventanillas diferentes: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que comenzó sus actividades en 1989; el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), creado en 1992, y el Departamento del Sector Privado (PRI), abierto en 1995.

El desarrollo económico y social: dos caras de una misma moneda

"MÁS QUE UN BANCO" DESDE SU FUNDACIÓN: 1959-1988

Desde un comienzo el BID orientó su labor en el campo económico y social hacia la búsqueda de un equilibrio entre ambos pilares que tanto los países donantes como los prestatarios, y la institución administradora de los recursos, pudieran avalar a mediano y largo plazo.

Como ya se ha mencionado, Felipe Herrera solía repetir que el BID era "más que un banco" Con dicha expresión subrayaba la complejidad de la ecuación "desarrollo económico y fomento social", que es el objetivo fundamental del trabajo del Banco y que constituye el tema de esta parte de la publicación.

Lo social no siempre es sinónimo de pobreza ni lo económico implica necesariamente riqueza, pero en lo que atañe a los programas y proyectos que involucran al Banco, estos conceptos se pueden considerar equivalentes para fines prácticos.

En general, puede decirse que el balance entre lo social y lo económico se ha logrado. Sin embargo, pese a los mejores esfuerzos del BID, en algunos años un área predominó sobre la otra, lo que condujo a aumentar sobremanera el flujo de recursos del Banco hacia proyectos y programas del signo favorecido en cada momento. También se vivieron épocas de incertidumbre y de conflicto; de contradicciones entre grupos de países accionistas con diferentes modos de pensar sobre la forma en que el Banco debía confrontar los temas de la pobreza por un lado y del crecimiento económico por el otro.

Tanto en las épocas normales como en las excepcionales, el Banco siempre fue consciente de que las necesidades apremiantes de la pobreza extrema podrían comprometer la lucha contra la miseria, y también de que por mucho que se lograra aumentar el ritmo del crecimiento y de la producción, la meta requerida para sacar a la región de su rezago en el orden de la carrera mundial quedaría muy lejana.

“Una constante histórica del Banco ha sido su capacidad para analizar la realidad de cada uno de sus países miembros prestatarios y comprender las necesidades prioritarias de su desarrollo económico y social. Desde el mismo inicio de sus actividades, el Banco se destacó por su capacidad innovadora, su pragmatismo y eficacia, y por su espíritu de servicio cooperativo y respeto a la soberanía y valores culturales propios de cada país. Ello le ha permitido abordar, junto a sus países miembros, fronteras vírgenes de la problemática del desarrollo.”

Enrique V. Iglesias,
Más que un banco. 40 años del BID, 1999.

Si hoy se observa el pasado del Banco, podrá apreciarse la evolución de esas ideas, a veces paralelas, y otras veces yuxtapuestas, que predominaron tanto en los primeros 28 años con Felipe Herrera y con Antonio Ortiz Mena, como en los 17 años y medio siguientes con Enrique V. Iglesias. Lo que se verá es que en ese, como en todos los demás sentidos fundamentales, no ha habido dos ni tres bancos sino uno solo, que lleva 47 años de labores consecutivas e ininterrumpidas en lo económico y en lo social. Sin embargo, lo que se ha ido transformando radicalmente es el entorno, y ello ha hecho necesario encontrar ante cada cambio una nueva fórmula para conservar el equilibrio.



Los tres primeros presidentes del BID juntos en la sede en 1988.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL HACIA 1988

Estancamiento económico y retroceso en los indicadores sociales

Al empezar la década de 1980 acuciantes problemas económicos y financieros dominaron la atención de los países miembros del Banco, lanzándolos a la búsqueda de nuevas fórmulas de apoyo a los programas del área social. Este proceso afectó la respuesta del Banco y de entidades similares a las dramáticas demandas de los sectores menos favorecidos.

En efecto, en 1982 estalló una crisis económica y financiera de magnitud y duración sin precedentes, originada en gran parte por el alza de los precios del petróleo, la desaceleración del crecimiento de las economías industrializadas, el proteccionismo, el descenso de los precios de los productos primarios de exportación de la región, y el incremento del costo del servicio de la deuda externa debido al fuerte aumento de las tasas internacionales de interés.

A estos factores externos hay que agregar el agotamiento del modelo de crecimiento económico imperante en la región, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, que traía aparejadas actividades como el manejo de diversos mercados cambiarios, el control de

“Entre los elementos más insidiosos de la crisis económica de la región en los años ochenta estaba la exacerbación de la inflación en la mayoría de los países, a consecuencia de los crecientes déficit fiscales financiados con emisión monetaria y el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos que lo acompañó desde mediados del decenio [de 1980].”

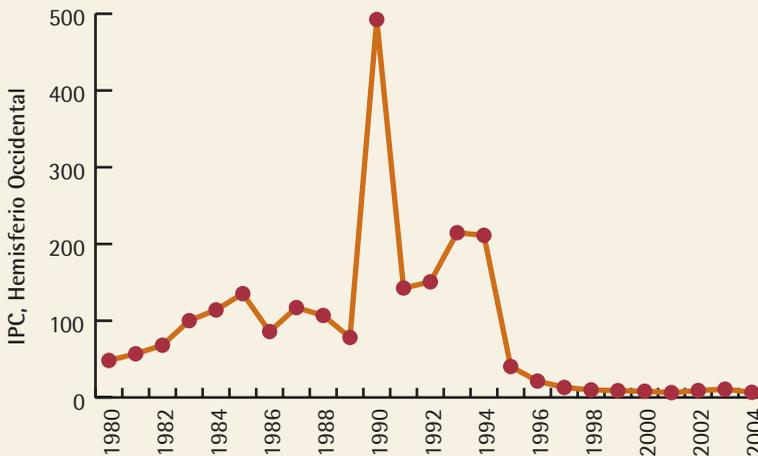
*Más que un banco.
40 años del BID, 1999.*

divisas, los subsidios y el control de precios. En dicho modelo se asignaba un papel preponderante al sector público en la actividad económica, con el desarrollo de numerosas empresas estatales y paraestatales.

Las distorsiones resultantes de aplicar ese modelo de crecimiento se reflejaron en desequilibrios macroeconómicos cada vez mayores, tales como el déficit fiscal, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, elevadas tasas de inflación o marcados diferenciales entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. A esto se sumó la baja calidad de las instituciones públicas, la debilidad del sistema financiero, la deficiente calidad de la infraestructura física, y el bajo nivel de capacitación del capital humano.

En 1990 la inflación de la región alcanzó un promedio de 492,5% y estuvo acompañada por altas tasas de devaluación o depreciación cambiaria, y por la acumulación de saldos excesivos de deuda externa. A su vez, el servicio de esa deuda llegó a representar casi el 50% del ingreso por exportaciones de bienes y servicios.

Gráfico 12 TASA DE INFLACIÓN PROMEDIO



IPC = Índice de precios al consumidor.
Fuente: Informe anual del BID.

Como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos acumulados y de las crisis financiera y económica, el crecimiento de la región sufrió un retroceso dramático durante los años ochenta. El producto interno bruto (PIB) per cápita cayó 6,2% (de US\$5.951 en 1980 a US\$5.578 en 1990).⁸

Si bien la región se esforzó por proteger y mantener el gasto social, durante los años ochenta diversos indicadores sociales retrocedieron, y en algunos casos esa tendencia se prolongó hasta la década de 1990. Este estancamiento provocó un aumento del llamado sector informal de la economía e hizo que el desempleo se mantuviera relativamente alto (por encima de 8%). El porcentaje de población pobre pasó de 41% a 44%, comprometiendo en 1989 las condiciones de vida de más de 183 millones de latinoamericanos (en comparación con 136 millones en 1980). Las tasas de mortalidad también aumentaron. Entre tanto, se incrementaba la pobreza extrema, la distribución del ingreso era exageradamente desigual, el desempleo no disminuía y muchos sectores sociales se veían afectados por la baja actividad económica.

El desafío era lograr que las economías de la región fueran más eficientes y al mismo tiempo resolver de manera eficaz los crecientes problemas del ámbito social.

Economía y sociedad

La magnitud de la crisis movió a los países a concentrar sus energías en los problemas inmediatos, dejando pendiente la vieja deuda social con la pobreza y la marginalidad en sus múltiples manifestaciones. Era evidente que si bien ambas constituyen una herencia histórica de la región, reproducida por su patrón de crecimiento, la crisis de los años ochenta y los ajustes habían contribuido a agravarlas profundamente.

Frente a esta realidad, el BID consideró imposible alcanzar un crecimiento económico sostenible sin una sociedad estable, basada en la equidad en el acceso a las oportunidades. Las reformas económicas que aplicaban los países latinoamericanos sólo lograrían resultados si se asentaban en una mayor inclusión social que incorporase a toda la sociedad en el proceso de modernización. Una creciente inclusión social propiciaría el apoyo de un mayor número de agentes económicos comprometidos con el éxito de este

8. En dólares constantes de 2000 según la paridad del poder adquisitivo (PPA).

“La reforma que se propone es integral y única. No hay una cara social y otra económica: hay una sola cara, que es el desarrollo de la sociedad y del hombre, en su dignidad y en su capacidad de acelerar el progreso. Cada una depende de la otra.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión de la Asamblea
de Gobernadores del
BID y de la CII,
Hamburgo, 1993.

proceso y abriría cauces para su sostenibilidad futura. En el corto plazo era necesario retomar la senda del crecimiento económico y adoptar políticas conducentes a la disminución de la pobreza extrema. Así, para el Banco, la mayor integración y cohesión social y la reducción de la pobreza extrema pasaron a ser condiciones esenciales de la viabilidad del modelo de desarrollo de los países latinoamericanos. El compromiso con el desarrollo económico y social eran dos caras de la misma moneda, ambas indispensables para un desarrollo humano pleno.

Pródiga en recursos humanos y naturales, América Latina ofrecía, frente al resto del mundo, un interesante potencial. Pero no podía reducir su vinculación internacional a la mera exportación de materias primas y de mano de obra barata. Debía hacerlo incorporando a sus recursos humanos y promoviendo el conocimiento científico y la innovación tecnológica en un marco de crecimiento, inclusión y equidad.

Naturalmente, la preocupación por recuperar el crecimiento económico, incorporar a todos los estratos sociales al proceso de modernización de la estructura productiva y hacer más eficiente el suministro de servicios sociales básicos para los sectores menos favorecidos implican un compromiso de toda la sociedad. Estas metas demandan la orientación de una mayor proporción del ingreso nacional y del gasto público hacia los sectores más pobres. Por lo tanto, la viabilidad de las políticas que hagan posible alcanzar esas metas será mayor en los países donde los sectores pobres tengan un mayor peso en el funcionamiento del sistema político y en el proceso de toma de decisiones, donde los grupos más aventajados hayan aprendido a compatibilizar sus intereses con el sector menos favorecido, y donde la capacidad de las instituciones sociales permita la eficaz implementación de programas integrales bien focalizados.

Por eso, además de crear un entorno económico adecuado para recuperar el crecimiento, el desafío era construir un marco de participación política, concertación democrática y gobernabilidad estable, responsable y transparente que promoviera la participación de la sociedad y favoreciera acuerdos equitativos en la distribución de los beneficios del crecimiento económico.

En el pasado, las políticas públicas se habían basado en dos posiciones divergentes sobre políticas sociales. Una de ellas enfatiza el hecho de que

durante las primeras etapas del desarrollo económico la atención a los problemas sociales distrae recursos. Prefiriendo concentrarse en lograr un crecimiento más acelerado, esta posición descansa en la certidumbre de que la solución de los problemas sociales vendrá más adelante como consecuencia del "derrame" de los beneficios generados por el crecimiento. El producto de un mayor crecimiento se cosechó, en efecto, en la práctica reciente, pero los beneficios no llegaron a derramarse en la medida de lo anticipado ni con la celeridad esperada. La otra posición sostiene que el objetivo del desarrollo es asegurar la equidad social y que, por lo tanto, el proceso de desarrollo debe privilegiar desde sus primeras etapas la atención a los estratos menos favorecidos, aunque con ello se logre un crecimiento menos rápido. Pero en el pasado la adopción de este enfoque terminó comprometiendo en ocasiones el equilibrio económico, la inversión y la generación de empleos, con la consecuente merma de recursos disponibles para sufragar el costo de programas sociales.

La experiencia derivada de la aplicación de estos enfoques encontrados ha dado como resultado una nueva tendencia que consiste en integrar elementos de ambas posiciones que pueden y deben operar conjuntamente. De dicha experiencia surge también la determinación de estudiar más a fondo las causas de los problemas que las teorías mencionadas confrontaron en la realidad de su aplicación. De allí nace también la disposición a trabajar con nuevos instrumentos –incluso muchos que habían sido previamente vetados por la prudencia–, adoptando y adaptando las lecciones de las mejores prácticas, mientras se espera la aparición de una teoría definitiva que permita satisfacer las preocupaciones de todos.

La reforma social: justicia y condiciones para el crecimiento sostenible

Las tareas que enfrentaban los países a inicios de los años noventa eran vencer la crisis, recuperar el crecimiento económico, disminuir la pobreza extrema con gran urgencia y avanzar hacia nuevos niveles de integración y cohesión social que permitiesen incorporar a todos los sectores de la sociedad al proceso de modernización de sus estructuras productivas.

En su exposición ante los Gobernadores del BID y la CII en 1992, el Presidente Iglesias destacó la importancia de "la cuestión social en el desarrollo de

“La función más importante de esta institución desde su creación ha sido apoyar a los países en sus esfuerzos sociales y económicos para desarrollarse. Nuestra preocupación es cómo podemos servir mejor a esos objetivos.”

BID. *Hacia un desarrollo sostenible y equitativo.*
Washington, D.C. 2004,
p. 29

América Latina”, estableciendo los lineamientos generales de la acción del Banco en esta materia. En esencia, el BID reconoce que la integración de las tendencias económicas y sociales es una labor harto difícil, y que únicamente puede avanzarse si se efectúa una reforma del Estado para poder apoyar con su trabajo los esfuerzos del sector privado y de la sociedad civil.

A su vez, la reforma del Estado planteada enfatiza la búsqueda de mayor eficiencia en el manejo de los sectores sociales y en la relación entre el Estado y el mercado. Vistos así en forma conjunta, los componentes del trabajo en cada frente –social, económico y de reforma– resultan ser más numerosos y más complejos que los que la institución acostumbraba enfrentar en épocas pasadas. Por ejemplo, si en un principio se priorizaba el subsidio de los servicios para las clases menos favorecidas como instrumento nivelador de oportunidades, y para ello se prescribía aumentar los ingresos del fisco, hoy en día es necesario agregar consideraciones sobre competitividad, que aconsejan mantener bajo el nivel impositivo; de allí se derivan criterios para insistir en una mayor eficiencia del gasto social y la consiguiente importancia de mejorar los conocimientos y las prácticas aplicados para diseñar y administrar los servicios subsidiados. Como consecuencia, el menú de los productos del Banco se expande a fin de incorporar nuevas modalidades de financiamiento y concebir nuevos tipos de proyectos y programas.

EL OCTAVO AUMENTO, EL NUEVO MARCO ESTRATÉGICO Y LA ORIENTACIÓN HACIA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En los lineamientos operativos del Octavo Aumento se enfatiza especialmente la necesidad de reducir la pobreza y fomentar la equidad social.

Siguiendo las recomendaciones del Octavo Aumento de Recursos, se elaboró entonces la Estrategia Institucional como marco rector de las actividades del Banco en el contexto de las cambiantes condiciones de la región. En ella se reconocían importantes logros: “democracia, paz, reducción de la inflación [...], reformas para lograr una mayor eficiencia”. También se advertía un descontento generalizado debido a la lentitud de los avances para aumentar la tasa de crecimiento, reducir su volatilidad y mitigar la pobreza y la falta de equidad.⁹

9. BID, *La región en la encrucijada del desarrollo: reflexiones sobre la respuesta del Banco ante los desafíos del momento* (Oficina de la Presidencia, noviembre de 1999, p.1).

La nueva Estrategia Institucional recoge estas fortalezas y desafíos y establece un marco estratégico renovado que define el crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social como los objetivos fundamentales de la acción del BID. Dadas las necesidades específicas de la región y las ventajas comparativas del Banco, se destacan cuatro áreas en las que éste puede contribuir más eficazmente al logro de aquellas metas: desarrollo social, modernización del Estado, competitividad e integración regional. Asimismo, el medio ambiente se identificó como una dimensión transversal de todas esas áreas, que también debe ser incluida para el logro de los objetivos.

Dentro del marco estratégico conformado por las áreas y objetivos mencionados se aprobaron las nuevas estrategias sectoriales que determinarían la orientación operativa del Banco. Así, los aspectos de crecimiento económico y reducción de la pobreza se integraban en las operaciones que se fueran a considerar de acuerdo con la Estrategia.

Conforme con la nueva Estrategia Institucional, el Banco debía enfatizar, según las condiciones de cada país, programas para reducir la volatilidad y vigorizar el crecimiento económico, así como acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y de los grupos marginados. Para estimular el crecimiento, se previó apuntalar la estabilidad macroeconómica; desarrollar los sectores de educación, salud, infraestructura y mercados financieros para la competitividad; respaldar la modernización del Estado a fin de apoyar procesos de inversión y de negocios, y seguir promoviendo la integración regional. También se definieron acciones focalizadas en los pobres para contribuir a su inclusión política, económica y social. En todos los casos se tuvieron en cuenta la cuestión del medio ambiente como ámbito transversal y la importancia de promover el desarrollo del sector privado.

UN ENFOQUE MÁS CENTRADO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL

A fines de la década de 1980, las principales acciones del Banco estaban dirigidas al área de infraestructura. El menú de proyectos sociales se limitaba a los esquemas tradicionales y se centraba fundamentalmente en temas de educación, saneamiento básico y salud pública. A principios de los

“El crecimiento provee el flujo de recursos necesario para la generación de empleo e ingresos, y para el financiamiento de programas orientados a la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la desigualdad persistente limita el potencial de crecimiento de un país, por lo que la atención a los niveles de desigualdad en ámbitos como el capital humano y el acceso a activos productivos de los pobres contribuiría a generar mayores oportunidades de incorporación de estos en actividades económicas, y contribuiría al crecimiento”.

Estrategia de crecimiento económico sustentable del BID.

Los niños pobres: un desafío permanente.

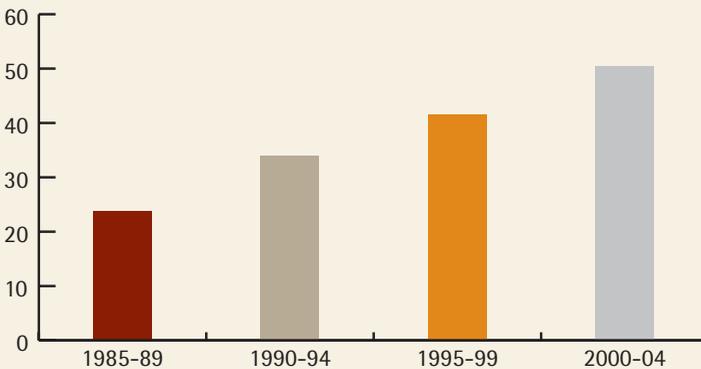


años noventa, se inició un importante refuerzo de la acción del Banco a favor de la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo social, lo cual se consolidó con el Octavo Aumento, la nueva Estrategia Institucional y el nuevo marco de las estrategias sectoriales.

Se produjo entonces un significativo aumento de la proporción de recursos orientados hacia los sectores sociales y de préstamos focalizados en los más pobres.

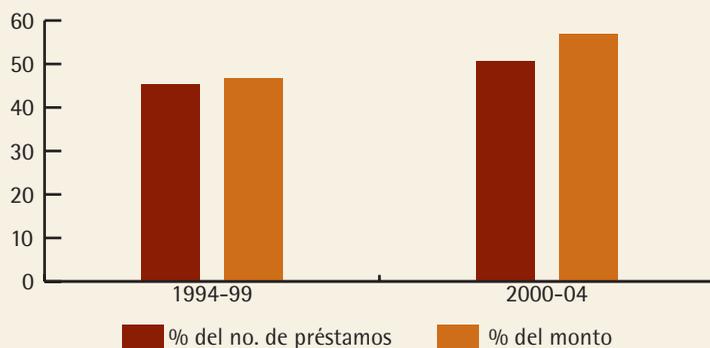
El gráfico 13 resume el porcentaje de préstamos dirigidos a los sectores sociales y a beneficiar a personas de bajos ingresos en los cuatro últimos quinquenios, incluidos los préstamos para educación, salud, inversión social, obras sanitarias, ciencia y tecnología, desarrollo urbano, medio ambiente y microempresa. Como puede observarse en el gráfico, dicha proporción se duplicó, pasando de 23,8% en 1985-89 a 50,5% en 2000-04.

Gráfico 13 PRÉSTAMOS A SECTORES SOCIALES (en porcentaje)



Fuente: Informe anual del BID.

Gráfico 14 PRÉSTAMOS DEL BID PARA PROMOVER EQUIDAD SOCIAL



El gráfico 14 muestra cómo se ha venido cumpliendo el mandato de orientar las operaciones hacia la promoción de la equidad. En el Octavo Aumento de 1994 se fijó como una meta indicativa que 50% del número y 40% del monto de las operaciones de préstamo se destinaran a promover la equidad social. En dicha categoría se incluían los préstamos para las áreas de salud, educación, agua y saneamiento, nutrición y vivienda, así como las operaciones dirigidas específicamente en beneficio de los más pobres.

En términos de proporción del monto, en 2004 se alcanzó un nivel anual de 55,3%, y con ello un porcentaje acumulado de 50,4% para el período 1994-2004. En cuanto al porcentaje del número de proyectos, se hicieron avances hacia la meta indicativa de 50%, alcanzándose un porcentaje acumulado de 48,2%. En el gráfico 14 se observa la mejoría del último quinquenio.

A partir de la década de 1990 el menú de préstamos sociales se diversificó. Se le sumaron áreas innovadoras, como la reforma de la gestión y prestación de servicios de salud y educación, reformas a la currícula educativa y a la gestión de recursos humanos, reformas provisionales, fondos de inversión social, programas de transferencias condicionadas, de prevención de la violencia y de desarrollo de los pueblos indígenas. Estas innovaciones han sido instrumentos clave para intensificar la acción del Banco en los sectores sociales.

“El recurso más grande de un país es su gente, a la vez que es la destinataria legítima de todo esfuerzo de desarrollo. Es por ello muy importante que los países de la región inviertan en el mejoramiento de su capital humano, y muy especialmente el de los grupos excluidos que aspiran a formar parte activa del sistema productivo, y que aseguren que los mercados laborales y estructuras ocupacionales absorban la fuerza de trabajo que estos grupos ofrecen.”

Enrique V. Iglesias
Hacia una visión compartida de desarrollo: Diálogo de alto nivel sobre raza, etnicidad e inclusión en América Latina y el Caribe. Washington, D.C., 2001.

PROGRAMAS Y POLÍTICAS INTEGRALES

Con el objeto de fomentar la lucha contra la pobreza, amén de aumentar sus préstamos como se acaba de describir, desde principios de la década de 1990 el Banco incrementó sus operaciones no financieras, promoviendo la generación de conocimientos y la identificación y diseminación de buenas prácticas y mejorando la calidad de la información y los métodos de análisis aplicados al área social.

Como parte de estas actividades, la institución ha buscado promover el fortalecimiento de sistemas de protección social de carácter multisectorial para atender mejor la vulnerabilidad de corto y de largo plazo. Asimismo ha financiado y promovido la ejecución y ampliación de exitosos programas de protección social, como los de transferencias monetarias condicionadas (entre ellos, Progresa/Oportunidades en México, con 30 millones de beneficiarios, y Bolsa Família en Brasil, con 35 millones de beneficiarios); de fondos de inversión social; de programas de capacitación y empleo para jóvenes de bajos ingresos (como Projovent en Perú); de programas de atención de la pobreza urbana (como Favela Bairro en Brasil), y de programas de apoyo a la expansión del microcrédito.

Un apoyo emblemático: el BID presente en las favelas de Río de Janeiro.



En su diálogo con los países, el BID ha buscado asegurar la coherencia de las políticas y programas nacionales dirigidos a la reducción de la pobreza y a la promoción de la equidad, con el objeto de evitar la dispersión de recursos, las duplicaciones y las incompatibilidades. Como parte de este esfuerzo, el Banco reorientó recursos para asistir a casi una decena de países en el diseño e implementación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

En igual sentido se ha encaminado un esfuerzo de generación de consensos en torno a la prioridad de las políticas de reducción de la pobreza, mediante diálogos bilaterales con los países y a nivel regional. En 1999, con el apoyo financiero de los gobiernos de Noruega y Suecia, se creó el Foro de Equidad Social, integrado por ex presidentes, ministros, legisladores y

académicos, cuyo objetivo es situar el tema de la equidad social en la agenda de los debates sobre reformas políticas, económicas y sociales en América Latina y el Caribe y promover el avance de políticas de equidad exitosas. También se estableció una red de diálogo a nivel de subsecretarios de los países de América Latina y el Caribe para los mismos fines y se promovió la mejora de la medición de las condiciones de vida y la evaluación de la efectividad de los programas sociales. En 1997, juntamente con el Banco Mundial y la CEPAL, con la participación directa de los gobiernos de los países y con el apoyo de donantes como el Reino Unido, se implementó el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). Así nació la mayor fuente regional de información sobre estos temas.

LOS DESAFÍOS DEL SECTOR SALUD

En tanto que en el pasado los préstamos para el sector salud se orientaban a la construcción y el equipamiento de infraestructura, a partir de mediados de los años noventa empezaron a canalizarse hacia la reforma de los sistemas, buscando mejorar su eficiencia. Así se fortaleció el análisis de los indicadores de resultados y se pasó a definirlos en los programas y proyectos como objetivos claramente mensurables. Al mismo tiempo el Banco aumentó el número de préstamos de inversión social, de desarrollo local y de operaciones sectoriales con componentes de salud. Asimismo incrementó su apoyo en áreas específicas como la lucha contra el VIH/SIDA, mediante la promoción de actividades de investigación, análisis y fortalecimiento institucional y la elaboración de políticas más efectivas para combatir la enfermedad.

NUEVAS FRONTERAS PARA LA EDUCACIÓN

Al igual que en el área de salud, la actividad tradicional del Banco en el campo de la educación enfatizó la construcción y el equipamiento de infraestructura, limitándose inicialmente al estrato de la educación superior y expandiéndose más tarde a la educación primaria y técnico-vocacional. Si se juzga por los parámetros actuales, el monto de las operaciones de aquel período era modesto. Al igual que en los programas de salud, a partir de mediados de los años noventa el énfasis en el apoyo a la educación cambió y se dirigió más a las reformas del sistema y la medición de resultados. Así se introdujeron la evaluación del aprendizaje, la integración de la tecnología de información en las aulas, el

“No creo que exista en el área social un tema tan importante como la educación [...]. La calidad de los recursos humanos es el principal ingrediente para el desarrollo económico y social de un país.”

Enrique V. Iglesias,
Seminario sobre reforma educativa, Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID, Buenos Aires, 1996.

fortalecimiento institucional, la descentralización, la autonomía escolar, los subsidios para los niños más pobres y la integración de iniciativas públicas, privadas y académicas para el fomento de la actividad científica y tecnológica.

Hoy el BID es la principal fuente de financiamiento externo para inversiones educativas en la región, relacionadas sobre todo con la expansión de la escuela secundaria y con proyectos de educación técnico-vocacional y de desarrollo científico y tecnológico.

Paralelamente, el Banco inició un intenso proceso de producción intelectual en temas de política educativa e incrementó el apoyo a la cooperación regional, orientada a mejorar la calidad y la cobertura educativas, incluyendo el Diálogo Regional de Políticas Educativas, el Programa Interamericano de Capacitación de Maestros y el apoyo a la Red de Portales Educativos de las Américas.

EN BUSCA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Parte importante de los esfuerzos del Banco en pro de las personas de menores ingresos consiste en combatir la exclusión, cuyas víctimas son en su mayoría pobres. En este sentido, la institución ha patrocinado programas y financiado proyectos a favor de los grupos más marginados de la región, como los afrodescendientes, los indígenas, las mujeres pobres, las personas con discapacidades y los afectados por el VIH/SIDA. Los esfuerzos del BID se enmarcan en un ambicioso plan de acción para combatir la exclusión social por motivos étnicos o raciales.

El Banco fue fundador del Grupo Inter-Agencial sobre Raza, que incluye a organismos como el Diálogo Interamericano, el Banco Mundial, la Fundación Ford, la OPS y la Fundación Interamericana. En febrero de 2003, con donaciones del gobierno noruego, el Banco estableció el Fondo de Inclusión Social, que se ha constituido en un valioso instrumento para avanzar en los propósitos del plan de acción.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INDÍGENA

Hasta mediados de los años ochenta, el apoyo del Banco a comunidades indígenas se limitaba a proyectos específicos de pequeña magnitud

(especialmente a través del entonces llamado Programa de Pequeños Proyectos). Pero a mediados de la década, a raíz de la experiencia con proyectos de infraestructura que impactaron sobre pueblos aledaños y como parte de sus procedimientos de control de la calidad ambiental y social, la institución comenzó a confrontar las posibles repercusiones de sus proyectos en las comunidades afectadas. Así surgieron los enfoques para lidiar con los problemas de exclusión de comunidades vulnerables, en particular de las comunidades indígenas.

En 1990 se adoptaron procedimientos internos para evitar, mitigar o compensar los efectos negativos que pudiese haber sobre estas comunidades. Asimismo, se formalizó la inclusión de la temática indígena en el mandato del Comité de Impactos Ambientales y Sociales (CESI).



Dos años más tarde, con apoyo del BID y otras instituciones, se estableció el Fondo Indígena, cuya finalidad es apoyar el desarrollo de los pueblos autóctonos y facilitar el diálogo entre indígenas y gobiernos de la región, así como también efectuar donaciones que permitan fortalecer instituciones locales, brindar capacitación y asistencia técnica y preparar proyectos.

A partir de 1994 el Banco comenzó a asumir un papel más proactivo en esta área con la promoción de procesos participativos de desarrollo indígena y la inclusión sistemática y pertinente de los aspectos indígenas en las operaciones regulares de la institución mediante componentes y enfoques específicos que resultaran apropiados desde el punto de vista sociocultural. El número de beneficiarios indígenas de proyectos del BID aumentó considerablemente debido a la mayor oferta de programas focalizados en sus comunidades. También se elaboró una nueva Estrategia de Desarrollo Indígena y una Política Operativa de Pueblos Indígenas para concretar el desarrollo con identidad, dada la alta correlación entre marginalización y pertenencia étnica.

LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

En 1987, con la aprobación de la Política Operativa sobre la Mujer en el Desarrollo, el BID avanzó significativamente en la búsqueda de la igualdad de género y la promoción de la mujer como elementos críticos de un desarrollo verdaderamente sostenible. Este progreso se refleja en nuevos mecanismos institucionales y en el crecimiento del número y de la importancia de políticas, estrategias y operaciones del Banco relacionados con la igualdad de género.

En 1991 el presidente nombró a la primera asesora senior sobre la Mujer en el Desarrollo para promover los temas de la mujer y de género en las actividades del Banco. A partir de ese momento se incrementaron las acciones de apoyo a los países en temas de género como operaciones prioritarias, de sensibilización y de entrenamiento a los profesionales del Banco.

Adicionalmente, se creó el Consejo Asesor Externo para la Mujer en el Desarrollo, un grupo de académicos, políticos y activistas de la sociedad civil que comparten puntos de vista y ofrecen recomendaciones sobre temas y mecanismos que permitan servir mejor a la causa de la igualdad de género. El Consejo ha sido presidido por Dame Nita Barrow (1995-96), Dame Billie Miller (1996-2002) y la doctora Ruth Cardoso (desde 2003).

El Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer creado en 1998 y los esfuerzos dirigidos a combatir la violencia doméstica, cuantificando sus costos económicos y sociales y dedicando recursos



financieros a su solución, han dado al BID un puesto de liderazgo en la promoción de las cuestiones de género. Igualmente pioneros han sido el Programa de Apoyo a la Microempresa y el Programa de Empresariado Social, que han contado con un elenco extraordinario de mujeres emprendedoras.

Desde 2003 el Plan de Acción para la Integración de Género compromete a todas las divisiones con responsabilidad operativa y a otros departamentos relevantes del Banco a incorporar la perspectiva de género a través de metas cuyos resultados se pueden monitorear y medir.

LA RESPUESTA A LA VIOLENCIA

El BID ha sido pionero en atender el problema de la violencia, habiendo financiado proyectos dirigidos específicamente a aumentar la seguridad ciudadana. Para la ejecución de estos proyectos se necesita un liderazgo decidido, una fuerte justificación y conducción técnica y un mayor grado de participación por parte de la comunidad que el que suelen tener los proyectos y programas tradicionales.

En 1996 se inició la discusión sobre prevención de la violencia, estimulándose la reflexión sobre ética, violencia y seguridad ciudadana. Entre las actividades realizadas para avanzar en este tema se han promovido investigaciones sobre el costo económico y social de la violencia y los beneficios asociados a su reducción. Los resultados de las investigaciones muestran que, dependiendo del país, dicho costo varía entre 5% y 25% del PIB. En muchos países la violencia suele aparecer como la principal preocupación de la población.

La mujer, clave del desarrollo.

Sobre la base de estos estudios, el Banco ha integrado el tema de la lucha contra la violencia en múltiples operaciones y proyectos, enfatizando la prevención y el control social. Por ser más efectivas en términos de costos, se prefieren las acciones preventivas frente a la alternativa de intervención para detener la violencia una vez iniciada. La alianza lograda por el Banco con numerosos alcaldes y la colaboración obtenida de múltiples comunidades metropolitanas han sido factores determinantes del éxito de los proyectos.

LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL DESARROLLO

La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (www.iadb.org/etica) fue creada en marzo de 2002 para dialogar y reflexionar sobre las dimensiones éticas del desarrollo y responder a la necesidad de incorporar los valores éticos y espirituales en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos.

En poco más de tres años, a través de la Iniciativa, el BID se convirtió en pionero en el tema y asumió un liderazgo natural convocando a reconocidos pensadores y científicos sociales, a autoridades nacionales, instituciones y comunidades religiosas, al sector público y privado y a la ciudadanía en general para profundizar sobre las dimensiones éticas de la agenda del desarrollo de América Latina y el Caribe.

Esta Iniciativa sin precedentes en la historia de los organismos financieros internacionales se transformó en un instrumento de cambio muy poderoso para llevar la ética a la práctica, reconociendo la necesidad de integrar las dimensiones éticas no solamente a los debates sobre el desarrollo sino también en las decisiones sobre políticas y programas de los países de la región.

La creciente y proactiva participación de organizaciones públicas y privadas, ONG y numerosos ciudadanos y ciudadanas en cada uno de los países de la región puso en evidencia el enorme interés por un enfoque más amplio de desarrollo económico y social que incorpore dimensiones éticas y espirituales.

La Iniciativa ha desarrollado varias corrientes de trabajo: ha puesto en la agenda del desarrollo a la ética y al capital social como centro del debate público de la región. Cerca de 25 mil líderes latinoamericanos y representantes de grupos sociales relevantes asistieron a las reuniones, que

Recuadro 9

LA INICIATIVA AYLWIN

Con el propósito de respaldar a los países en el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, el Banco encargó al ex presidente de Chile Patricio Aylwin la formulación de un proyecto que apoyara un nuevo enfoque para el diseño e implementación de las políticas sociales. Este nuevo enfoque buscaba superar la falta de diálogo y de compromiso interno para definir y aplicar políticas sustentables en el tiempo.

De este modo nació el Diálogo de Política Social del BID y de la Corporación Justicia y Democracia de Chile, con el propósito de lograr un amplio consenso social para las políticas sociales de largo plazo de modo de protegerlas de los cambios políticos coyunturales. Bajo la conducción de Aylwin, este proyecto logró inducir a los países de la región a pensar un conjunto de políticas sociales de Estado que estuvieran por encima de los cambios de gobierno. Asimismo, impulsó el diálogo social como instrumento válido y necesario para reflejar e incorporar actitudes públicas y privadas en política social y así garantizar su implementación y sostenibilidad.

contaron con la activa presencia de seis jefes de Estado, vicepresidentes, primeros ministros y muchas otras destacadas personalidades. Estas reuniones han servido para catalizar varios proyectos y para fortalecer redes de cooperación entre esos líderes.

En enero de 2005, durante el foro del Día de la Ética y el Desarrollo, el Presidente Iglesias hizo un llamado a una mayor responsabilidad social y a mantener una conducta ética tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, de modo de enfrentar adecuadamente la lucha mundial contra el hambre, la enfermedad, la pobreza y los desastres naturales.

EL RETO DE LA URBANIZACIÓN

América Latina es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Por eso el BID ha trabajado con una voluminosa y compleja cartera de préstamos urbanos, desde su primer préstamo, concedido hace más de 40 años para suministro de agua potable en la ciudad peruana de Arequipa.

El Banco expandió significativamente el espectro de operaciones urbanas que financia, agregando a las áreas tradicionales, como la ampliación de servicios de saneamiento y vivienda, préstamos que responden a inquietudes más recientes, como la recuperación del patrimonio y transporte urbanos y programas para abordar problemas sociales en aumento como la falta de vivienda para grupos marginados de la población.

La creciente complejidad de la cartera del desarrollo municipal revela el compromiso de los países y del Banco por mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos y para la movilización hacia estos fines del capital financiero y humano del sector privado y de las organizaciones de la comunidad.

LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN RURAL

El Banco impulsó una nueva generación de proyectos para la modernización de las áreas rurales. Esta actividad se realiza a través de instrumentos de reforma del sector público que mejoran la provisión de servicios a la población rural; de reformas de políticas sectoriales para eliminar distorsiones económicas; de la titulación de tierras para mejorar el acceso a la propiedad; de la sanidad agropecuaria y de la tercerización de servicios de extensión y financiamiento de la investigación agrícola. En años recientes el BID ha mejorado su cartera rural y promovido un nuevo concepto de desarrollo rural, cuyo objetivo es, además, lograr transformaciones productivas, institucionales y sociales en las áreas rurales.

Ante la necesidad de establecer una plataforma para la agenda rural regional, el Presidente Iglesias impulsó el Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural, creado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de 2000 y formado por seis organismos: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia para la Cooperación Técnica del Alemania (GTZ) y el propio BID. Posteriormente, durante las reuniones de la Asamblea de Gobernadores del Banco de 2001 y 2002, se incorporaron el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La finalidad del grupo es complementar la acción de



los organismos que lo integran mediante la generación y difusión de información relevante para el desarrollo de las economías rurales de los países de la región; la identificación de instrumentos; la promoción de nuevos enfoques y experiencias exitosas de desarrollo rural y la implementación de proyectos conjuntos de capacitación, asistencia técnica e inversión a nivel nacional y regional.

El Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (Fontagro), creado en 1998, ha evolucionado hacia un mecanismo activo que financia ciencia y tecnología para el desarrollo rural produciendo bienes públicos de interés regional e internacional. El fondo ha permitido a los países miembros financiar actividades críticas para la seguridad alimentaria, para la inserción de la agricultura familiar en mercados dinámicos y para el desarrollo de nuevos productos con valor agregado para mercados locales e internacionales.

LOS RESULTADOS: MEJORA DE LOS INDICADORES SOCIALES

Sin desconocer los enormes retos pendientes, América Latina y el Caribe han logrado notables avances en las últimas décadas. Han contribuido a este proceso las múltiples operaciones financieras, los esfuerzos en asistencia técnica, el trabajo en áreas innovadoras y el apoyo del BID para la definición de políticas y buenas prácticas en diversas áreas.

EL GRUPO DE LA AGENDA SOCIAL

En 1993 el Presidente Iglesias constituyó el Grupo de la Agenda Social a fin de desarrollar una estrategia coherente de apoyo al desarrollo económico y social bajo la conducción del economista europeo Louis Emmerij. Este grupo contó con el apoyo de personal del Banco y aportes de los más distinguidos especialistas mundiales en temas de desarrollo, algunos de los cuales fueron recogidos en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (BID, 1998), considerado un libro de referencia por los expertos.

El Grupo encargó ocho estudios piloto sobre distintos aspectos de la reforma económica que cubrieron Trinidad y Tobago, Venezuela, Chile, Costa Rica, Bolivia, Perú, Guyana y Brasil. La preocupación que los animó fue comprender las razones del éxito y del fracaso de las reformas, tema que se volvería a plantear con agudeza al principio del nuevo siglo.

Pero quizá la contribución más significativa del Grupo haya sido poner de relieve la insuficiencia de las políticas de alivio a la pobreza, cuando el desafío es erradicarla, además de destacar el vínculo indisoluble que existe entre desarrollo social, crecimiento económico y las políticas generadoras de empleo a través del comercio y la inversión.

“La reforma social depende en última instancia de la reforma económica, porque sin aumento del ahorro y la inversión y sin estabilidad de precios, estaremos condenados a tener reformas sociales sólo en papel. La reforma social es hija de la reforma económica. Pero también la reforma económica es hija de la reforma social, porque sin población más educada y culta no seremos capaces de incorporar la ciencia y la tecnología, no podremos modernizar la producción ni alcanzaremos la estabilidad social y política necesaria para atraer inversiones.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión Anual de la
Asamblea de Gobernadores
del BID y de la CII,
Hamburgo, 1993.

Si bien la región ha alcanzado en promedio niveles satisfactorios en varios indicadores económicos y sociales, existe todavía un rezago en algunas variables, en especial si se los compara con los logros de otras regiones. Persiste también una inequidad importante entre géneros, grupos étnicos y regiones geográficas. Sin duda, por una parte, los resultados marcan los desafíos que aún hay que atender y, por otra, representan signos alentadores que deben inspirar una acción más vigorosa y un compromiso renovado con el desarrollo económico y social como objetivos que se refuerzan recíprocamente.

La región enfrenta grandes luchas contra la pobreza, la desigualdad, la exclusión y el desempleo. Al mismo tiempo, puede exhibir logros significativos en ciertos indicadores sociales, lo cual es en parte resultado del aumento del gasto social realizado por los gobiernos y de mejores políticas sociales. Pero en estos logros también hay que destacar la contribución –en muchos casos notable– de los programas sociales y la cooperación técnica en mejores prácticas alentados por el BID. De esto puede inferirse que con mejores y dinámicos ritmos de crecimiento, con prioridades centrales a los objetivos sociales y buenas políticas económicas es posible abordar con éxito el desafío que presenta a la región su gran déficit social.

La construcción de un Estado sólido, eficiente y democrático

MÁS ALLÁ DE LOS DEBATES EXCLUYENTES

Muy temprano en la década de 1990, el BID adoptó un enfoque pragmático sobre el papel del Estado, alejado del debate polarizado que se venía desarrollando desde la crisis de los años ochenta y el inicio de los programas de ajuste estructural.

Su aproximación, menos ideológica, partía de la base de que la reforma del Estado no podía limitarse a su redimensionamiento, sino que requería también una redefinición de sus funciones, tal como se reconoció en un seminario sobre reforma social y pobreza organizado juntamente con el PNUD en la sede del BID en 1993. Allí se señaló: "Las urgencias derivadas de la crisis y la necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos condujeron a que la reforma del Estado que se ha venido operando haya tenido hasta ahora una mayor prioridad en el redimensionamiento del mismo que en la redefinición de su rol." También se reconoció entonces que, por alcanzar el objetivo de sanear las finanzas públicas, en ocasiones se había pagado un precio muy alto en términos de la capacidad del Estado para compensar los desequilibrios del mercado, eliminar los obstáculos que limitan la competencia, suministrar servicios sociales esenciales y promover una distribución del ingreso socialmente aceptable. Todas estas tareas las cuales, se puntualizó, "son responsabilidades insustituibles del Estado".¹⁰

Esta revalorización del papel del Estado se había iniciado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores realizada en Santo Domingo en 1992. En esa ocasión, al referirse a la larga pugna entre escuelas divergentes en materia de desarrollo, el presidente del BID afirmó: "El desenlace de este debate no ha sido tanto el triunfo de una ortodoxia sobre otras, sino una creciente fatiga frente a la polémica, el descrédito de las ideologías unilaterales y los modelos absolutos, y la gradual convergencia en torno a un conjunto de ideas moderadas y sensatas."

La revalorización del papel del Estado adquiriría una forma todavía más acabada en la Reunión Anual de 1993, celebrada en Hamburgo. En esa ocasión, el Presidente Iglesias afirmó: "No es posible llevar a cabo una reestructuración

"Ni es el Estado la causa de todos los problemas ni es la fuente de todas las soluciones. El Estado, simplemente, es parte del problema y parte de la solución".

Enrique V. Iglesias,
Seminario sobre reforma social y pobreza, 1993.

10. BID-PNUD. *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. 1993.

“En la medida que se ha avanzado en la reforma económica se observa que el funcionamiento de la economía puede tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión gubernamental, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos.”

Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil, 1996.

productiva sostenida, una reforma social profunda y un decidido esfuerzo por aumentar la competitividad internacional sin la orientación y el apoyo del Estado, pero de un Estado profundamente renovado.”

LA POLÍTICA IMPORTA

Las políticas y orientaciones programáticas adoptadas con motivo del Octavo Aumento marcaron un hito importante en el proceso de revalorización del papel del Estado. En este ejercicio de ampliación del capital del Banco se identificaron campos clave para su actividad: la reducción de la pobreza y la desigualdad social; la modernización del Estado, la integración, y el medio ambiente.

A juicio de los Gobernadores, era necesario “continuar la construcción de un Estado más moderno, eficaz y responsable, que conduce sus actividades en forma transparente.” Hasta entonces, las sucesivas oleadas de reforma y modernización del Estado iniciadas a finales de los años cincuenta se habían concentrado, fundamentalmente, en los aspectos organizacionales, gerenciales y de procedimiento del sector público. Los supuestos políticos de la acción del Estado, tanto en su relación con el mercado como en su relación con los ciudadanos, habían sido omitidos o bien relegados a un segundo plano. Esa omisión condujo a que procesos de reforma del Estado, muy bien diseñados desde el punto de vista técnico, no produjeran los resultados esperados debido a un ambiente político adverso. El BID fue una institución pionera en la incorporación de la dimensión política de los procesos de reforma del Estado. El documento del Octavo Aumento indica: “Se reconoce, asimismo, que la democracia y el respeto a los derechos humanos han ayudado a crear condiciones apropiadas para el desarrollo.”

AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO

La incorporación de la dimensión política tuvo importantes implicancias conceptuales y analíticas. En adelante, la reforma del Estado no debía quedar circunscrita únicamente al Poder Ejecutivo o a los clásicos programas de reforma y modernización de la administración pública, como había ocurrido en el pasado. Se abrió así una esfera ampliada de trabajo, que incluía al sistema judicial, los órganos parlamentarios, los gobiernos subnacionales y las agencias de supervisión y control. Se auspició también

el surgimiento de nuevos interlocutores del Banco en la definición de la actividad operacional en cada país.

Pero la implicancia conceptual quizás más significativa fue traer a la agenda del desarrollo el debate sobre la importancia de la gobernabilidad democrática para alcanzar un desarrollo sostenido y equitativo. La primera estrategia sobre modernización del Estado, aprobada en 1996 ("Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil"), decía: "El éxito de las reformas económicas y las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la capacidad institucional. Es necesario tomar en consideración las lecciones que ofrece la experiencia, según la cual estrategias y políticas económicas correctas se han visto limitadas en sus efectos por el mal funcionamiento de las instituciones públicas o por un ambiente político adverso". De ese diagnóstico se desprendió una conclusión que habría de tener grandes implicancias para la actividad operacional del Banco: "Así, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo. [...] La relación entre desarrollo y gobernabilidad es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos, ya que sin un clima de confianza, estabilidad y previsibilidad jurídica y política es imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación que descansa en las expectativas y confianza de los agentes económicos privados."

REFORMA DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: RECIPROCIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD

La estrategia de 1996 identificó cuatro campos para la acción del BID: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el sistema de justicia y la sociedad civil. La perspectiva política de la modernización del Estado permitió introducir en la agenda del Banco el tema de la sociedad civil, ya que el cambio en el papel del Estado –por la relación de reciprocidad y complementariedad que existe con la sociedad– implicaba a su vez un cambio en el papel de los principales actores políticos, económicos y sociales. El Banco, además de reconocer la visión organizativa de la sociedad civil, esto es, del conjunto de organizaciones sociales actuando en diferentes campos, rescató desde un inicio el fortalecimiento de dicho sector como parte del proceso de

“El proceso de desarrollo no se verifica en un vacío institucional, como los economistas asumieron con frecuencia durante el último período.”

Enrique V. Iglesias,
Justicia y desarrollo en
América Latina y el
Caribe, 1993.

“La política es la fibra más íntima que vincula instituciones y desarrollo, porque las instituciones sin considerar la política –y todos los elementos asociados a ella, como liderazgo, cultura, valores– son simples organizaciones.”

Enrique V. Iglesias,
La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, 2004.

consolidación de la democracia y de eliminación de la exclusión socioeconómica: “La fortaleza de la sociedad civil es condición para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo. La mayor limitación al fortalecimiento de la sociedad civil en los países de la región radica en la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población, entre ellos las mujeres y los indígenas, y en la precariedad de las instituciones democráticas, incluyendo el sistema de partidos políticos y, por tanto, del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos. El fundamento de una sociedad civil robusta es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos”.

EL COSTO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A medida que aumentaba la experiencia derivada de una vasta actividad financiera y técnica, así como de iniciativas de elaboración de conocimiento, y se incorporaban procesos de generación de consensos y diversas lecciones derivadas de la práctica, la perspectiva de los procesos de reforma y modernización del Estado adquirió contornos más definidos y explícitos.

A finales de los años noventa, el Directorio Ejecutivo solicitó a la Administración del BID la revisión y actualización de las estrategias sectoriales, que fijan la orientación programática de la acción de la institución en diferentes campos. Una de ellas fue la estrategia de modernización del Estado. La nueva estrategia, aprobada en 2003, señala: “Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un ‘déficit democrático’ que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por parte de intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras del funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento.”

Este diagnóstico, que identifica muy directamente los costos que el "déficit democrático" impone a los esfuerzos por un desarrollo sostenido y equitativo, condujo a que la nueva estrategia incorporara a la "modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática."¹¹ Consecuentemente, esta nueva estrategia identificó los siguientes campos para la acción del Banco: sistema democrático; Estado de derecho y reforma de la justicia; Estado, mercado y sociedad, y gestión pública.

IMPLICANCIAS OPERACIONALES DE LA NUEVA VISIÓN

La perspectiva sobre la reforma del Estado adoptada por el BID desde inicios de los años noventa ha tenido profundas implicaciones en la actividad financiera y no financiera de la institución. Para acompañar ese proceso, en 1994 se estableció una instancia especializada, la Unidad de Estado y Sociedad Civil, origen de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), creado en 1996.

En cuanto a la actividad no financiera, el Banco ha desarrollado una amplia agenda de investigación y estudio, así como de asistencia técnica y de formación de consenso (conferencias, seminarios, talleres, y diálogos nacionales y regionales) que ha impactado significativamente en la agenda de la institución y de los países de la región, así como en el debate político y académico.

Algunas actividades han resultado particularmente importantes para la construcción de una nueva visión en la agenda de los formuladores de políticas. Así, además del seminario sobre reforma social y pobreza realizado a inicios de 1993, ese mismo año el BID organizó en San José de Costa Rica una conferencia sobre la reforma judicial en América Latina, centrada en la modernización y reforma del sistema de justicia, que convocó a ministros de Justicia, presidentes o magistrados de Corte, procuradores y fiscales generales. El evento fue crucial para la preparación de una serie de operaciones de préstamo y asistencia técnica para apoyar a los países en el proceso de mejora y fortalecimiento de los sistemas judiciales.



“La implementación de la estrategia ofrece oportunidades para fortalecer los diagnósticos, los diálogos regionales y nacionales, las estrategias de país y la articulación entre los productos financieros y no financieros del Banco en el campo de la modernización del Estado.”

Documento de Estrategia del BID, 2003.

11. Modernización del Estado. Documento de Estrategia. GN-2235-1, BID, 23 de julio de 2003.

“La política importa es un libro excelente para académicos, responsables de políticas, estudiantes y otras personas interesadas en este campo. No me viene a la mente otro libro que sirva tan bien como introducción al estudio general de las instituciones políticas de América Latina.”

Mark P. Jones,
Journal of Democracy,
enero de 2003.

En 1995, en Cartagena de Indias, Colombia, el Banco reunió a dirigentes políticos, académicos y periodistas, junto con directores y altos cargos de la institución, en un seminario sobre legitimidad de las instituciones democráticas en América Latina que puso en marcha las primeras operaciones de apoyo a la modernización de instancias políticas como los órganos parlamentarios. De ese mismo año, y derivado de la Segunda Conferencia sobre Reforma Judicial realizada en Montevideo, Uruguay, es el libro *Economía política de la reforma judicial*, que tuvo gran impacto en los debates políticos y académicos.

En 1998, con motivo de la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, se realizó un seminario sobre programas sociales, pobreza y participación ciudadana, con una amplia participación de funcionarios gubernamentales y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil. Esta reunión documentó, en base a numerosos casos, los beneficios de la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo.

El Informe de Progreso Económico y Social (IPES) de 2000, titulado *Desarrollo: más allá de la economía*, uno de cuyos capítulos principales estuvo dedicado a las instituciones políticas y a la gestión pública en América Latina, sirvió de base al seminario sobre política y gobierno en América Latina realizado en el marco de la Reunión Anual que tuvo lugar ese año en Nueva Orleans, Estados Unidos.

En 2003, juntamente con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el BID publicó el libro *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, uno de los más difundidos de la institución y punto de referencia en el debate sobre democracia y desarrollo en la región.

En 2000 se organizaron importantes reuniones sobre la misma temática en la sede de la CEPAL, y lo mismo aconteció con motivo de la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de 2001, realizada en Santiago de Chile, con destacados funcionarios gubernamentales, dirigentes políticos y académicos. Finalmente, en ocasión de la Reunión Anual de 2004 llevada a cabo en Lima, Perú, se realizó el seminario “Nuevas fronteras de la reforma del Estado” para destacar precisamente las novedosas perspectivas establecidas en la nueva estrategia de modernización del Estado.

En 2003 el BID, juntamente con la OEA y el IDEA, auspició una investigación sobre la situación y perspectiva de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. A este esfuerzo se sumó posteriormente el PNUD. A fines de mayo de 2004 las entidades mencionadas organizaron un seminario regional en San José de Costa Rica para conocer los resultados de la investigación, recogidos en el libro *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. De esta forma, la institución se abrió a nuevos temas y nuevos interlocutores, ensanchando su ámbito de convocatoria y de operaciones.

Ese proceso de elaboración de agenda impactó rápidamente en la actividad crediticia y técnica de la institución. Entre 1994 y 2004 se aprobaron 178 préstamos en el campo de la reforma del Estado por un monto total de US\$17.190 millones, lo cual representa el 25% del total de la actividad crediticia del Banco durante ese período. De esa porción una cantidad sustancial –75%– está constituida por préstamos sectoriales que se han considerado parte de la reforma del Estado por cuanto han ayudado a redefinir las políticas y el papel del Estado y, también en algunos casos, a sostener la capacidad de acción del Estado en el campo fiscal y de los servicios públicos. Asimismo, hubo un monto considerable –US\$3.900 millones – que se destinó a fortalecer procesos innovadores como la descentralización y los gobiernos subnacionales, la reforma judicial, la modernización de los órganos legislativos, cambios en la gestión pública, mejoras en la administración financiera del Estado, fortalecimiento de los órganos de supervisión y control, marcos regulatorios y mecanismos e instancias de fomento de la transparencia en la gestión pública.

El gran impacto que ha tenido la nueva visión de la reforma del Estado en la actividad del Banco adquirió un punto de mayor aplicación operacional cuando a inicios de 2000 se establecieron las divisiones sobre programas de Estado, gobernabilidad y sociedad civil en cada uno de los tres Departamentos Regionales de Operaciones, un hecho que, como dijera el Presidente Iglesias, evidenciaba una vez más "el poder de las ideas".

“El deterioro ambiental y social –agravado en parte por actividades de subsistencia propias de la pobreza, aunque causado por una amplia gama de factores económicos e institucionales internos y externos– sigue erosionando el patrimonio natural del cual depende nuestro bienestar.”

Enrique V. Iglesias,
La América que queremos:
32 ensayos en defensa de
la vida, 1998.

El crecimiento futuro

RESPALDO A LA AGENDA DE DESARROLLO DE LA REGIÓN

La administración del Presidente Iglesias en el Banco se inició en un momento crucial en la agenda ambiental de la región. El crecimiento demográfico acelerado, los procesos de urbanización e industrialización, el avance de la frontera agrícola, las disparidades socioeconómicas y los altos índices de pobreza, entre otros factores, presentaban serias amenazas para la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La degradación ambiental de la región se reflejaba en tasas elevadas de deforestación, niveles crecientes de contaminación hídrica y atmosférica y problemas de saneamiento ambiental, desertificación y pérdida de biodiversidad.

Diferentes estimaciones sugerían que en materia de costos de salud, pérdida de productividad y daños diversos, los países podrían estar perdiendo hasta 4% de su PIB. La mayor parte de los países de la región no contaba con instituciones apropiadas ni con los recursos técnicos ni financieros para proteger su capital natural y conducir su desarrollo en forma sostenible.

La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, marcó un hito en el accionar del Banco en materia de desarrollo sostenible. Con base en sus resultados, la institución asumió un papel de liderazgo y de compromiso frente a la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y la sociedad civil.

Diversas publicaciones auspiciadas por el Banco analizaron los riesgos que enfrentaba la región en materia de deterioro de los recursos naturales, recogiendo anhelos nacionales y regionales por un desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible. A partir del reconocimiento del medio ambiente como prioridad en la región, el BID inició una década de apoyo a los países en el campo del medio ambiente, propiciando desde la formación de capacidades hasta el impulso de estrategias, políticas y programas ambientales y el financiamiento de la inversión social y ambiental.

El Banco no sólo se convirtió en la institución que mayores recursos financieros canalizó en la región para esos fines, sino que asumió un significativo liderazgo intelectual en diversos temas vinculados al medio

ambiente, incluyendo la gestión de los recursos naturales, la atención a los aspectos de políticas e instrumentos de gestión, el financiamiento de bienes públicos regionales y globales, la atención a los desastres naturales, el desarrollo rural sostenible y la renovación urbana. El enfoque regional del desarrollo sostenible quedó plasmado en documentos apoyados por el BID, como Nuestra propia agenda, Amazonía sin mitos y La América que queremos.

LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO A LA SOSTENIBILIDAD

En 1990 se estableció una División de Protección Ambiental en el Departamento de Análisis de Proyectos, que se encargó de fortalecer los mecanismos de evaluación ambiental en el ciclo de proyectos del Banco, impulsar una campaña de capacitación del personal de la institución, tanto en la sede como en sus 26 Representaciones, y extender dicha campaña a diversas agencias ejecutoras.

El Octavo Aumento señaló al medio ambiente y a la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales como áreas prioritarias, junto con el desarrollo social, la modernización institucional y la integración regional. Siguiendo esa orientación, el Banco pasó a apoyar a los países en sus esfuerzos por mejorar la legislación y regulación ambiental y fortalecer las instituciones ambientales, al tiempo que incrementaba el financiamiento para programas en diversas áreas de prioridad ambiental, en particular para la reducción y el control de la contaminación y para la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales.

“En toda la región es evidente que la reducción de los niveles de pobreza y el mejoramiento del medio ambiente son acciones que se reforzarán recíprocamente.”

Octavo Aumento General de Recursos del BID, 1994.

Agua potable y alcantarillado: un desafío desde los orígenes del Banco. En la foto, proyecto de saneamiento en Bucaramanga, Colombia.



“Además de colaborar con los países miembros prestatarios en programas ambientales propiamente dichos, el Banco mantendrá su firme compromiso de trabajar con ellos para asegurar que todas las operaciones que financie sean sustentables desde el punto de vista ambiental”.

Octavo Aumento General de Recursos del BID, 1994.

En el ámbito institucional se crearon divisiones ambientales en los tres Departamentos Regionales de Operaciones para respaldar mejor a los países en sus demandas de financiamiento. Al mismo tiempo, se creó una División Central de Medio Ambiente en el nuevo Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), con el mandato de impulsar el conocimiento y las mejores prácticas sobre gestión ambiental y para asegurar un proceso de revisión de la calidad ambiental de las operaciones del Banco. Asimismo, se instituyó un Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) de carácter interdepartamental, como un instrumento de revisión y apoyo a las operaciones del Banco.

Conforme a los mandatos de los Gobernadores y sustentado en su nueva estructura institucional, el Banco se convirtió en la principal fuente de financiamiento para iniciativas ambientales en la región, a las que dedicó más de US\$11.000 millones entre 1990 y 2004. Tan importante como el financiamiento fueron la asistencia técnica y el continuo acompañamiento brindado a los países, incluidos el desarrollo de políticas y estrategias, estudios analíticos y conocimiento técnico, diálogos de políticas, capacitación y entrenamiento.

Sería difícil detallar las acciones que el Banco ha apoyado en temas ambientales por el hecho mismo de que el tema permea cada operación en cualquier sector de que se trate. No obstante, cabe destacar a grandes rasgos algunas áreas en las que el apoyo del Banco ha sido especialmente decisivo.

Capacidades de gestión ambiental. Una prioridad central del Banco desde principios de los años noventa fue contribuir para que los países pudieran contar con instituciones ambientales idóneas. Con su apoyo se desarrollaron marcos legales, normativos y regulatorios, se fortaleció la participación ciudadana y se adoptaron instrumentos económicos de gestión, creando con ello capacidades básicas y fundamentales para guiar políticas ambientales nacionales. En todos estos aspectos, el salto cualitativo y cuantitativo que han dado los países desde entonces hasta 2005 es realmente significativo.

Una agenda de agua para el desarrollo sostenible. Sin duda, la contaminación hídrica y el acceso a fuentes de agua sana y limpia se manifestaba como el problema ambiental más acuciante. En este contexto, el Banco impulsó una

agenda integral de agua para la región que atendiera las raíces de los problemas. Ello se refleja en las acciones de la Estrategia para el manejo integrado de los recursos hídricos adoptada en 1998, en el apoyo a procesos de diálogo y reformas institucionales, así como en el nivel y tipo de inversiones apoyadas por el Banco. Entre 1994 y 2004 el BID prestó cerca de US\$4.000 millones para operaciones en el sector de agua, enfocadas a mejorar condiciones de cobertura, reducir fuentes de contaminación, proteger cuencas, controlar inundaciones, mejorar la eficiencia de los servicios de agua potable y saneamiento y apoyar reformas sectoriales para fortalecer la gestión y las políticas de agua. El Banco está firmemente comprometido a seguir trabajando en materia de acceso al agua hasta que se cumplan los ODM, lo que deja por delante un camino largo y difícil.

Biodiversidad. Aun cuando en América Latina y el Caribe se encuentran los países más diversos del mundo, poco se conoce sobre el potencial económico y social que ofrece la conservación de la biodiversidad. El apoyo del Banco para protegerla se ha materializado de distintas formas: ya sea directamente, mediante operaciones diseñadas para establecer o fortalecer sistemas de áreas protegidas, como a través de componentes integrados en préstamos de infraestructura, manejo de cuencas y ecoturismo, entre otros. Es imprescindible continuar apoyando mecanismos de acción estratégica que protejan la biodiversidad de los países y les permitan aprovechar el potencial de riqueza que genera (beneficios productivos locales, desarrollo genético, médico y científico). Un área de acción particularmente importante es la relativa a los corredores biológicos transnacionales, que han adquirido creciente relevancia en el marco de procesos de integración regional.

Desarrollo rural sostenible en armonía con el medio ambiente. El concepto de desarrollo rural adquirió una nueva dimensión en el trabajo del Banco al vincular la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural a la sostenibilidad y productividad del capital natural. En este sentido, el BID apoyó numerosos programas de desarrollo rural en los que se veló para que los recursos de suelo, agua y bosques se manejaran tomando en cuenta su sostenibilidad y se fortalecieran mediante procesos de gestión local y la participación activa de las comunidades. Estos programas incorporaron, por lo general, conceptos de manejo integral de cuencas hidrográficas, conservación de la biodiversidad, sistemas de producción e irrigación ambientalmente sostenibles y sistemas integrados para el control de productos químicos y plaguicidas.

“A partir del momento en que la especie humana pudo mirar al planeta desde una cápsula espacial, ya nadie pudo dejar de reconocer que ninguna región geográfica, ni la inmensa Amazonía, es lo suficientemente grande como para escapar de los imperativos de la integridad de los ecosistemas.”

Amazonia sin mitos, BID, 1992.

“Si las consecuencias de los desastres naturales son un problema de desarrollo, enfrentarlos de manera sistemática y coherente –en sus causas, en la prevención, mitigación, reconstrucción y transformación para reducir la vulnerabilidad– debe ser objetivo explícito de las estrategias de desarrollo de los países.”

Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres, BID-CEPAL, marzo de 2000

Iniciativas innovadoras en el marco del desarrollo territorial. Hay un gran número de operaciones de desarrollo regional sostenible que, a través de procesos participativos, concilian aspiraciones de desarrollo local con la sostenibilidad ambiental y social y secuencian apropiadamente prácticas de conservación con actividades de infraestructura y desarrollo económico. El proyecto Darién, realizado en 1998 en Panamá, constituye un claro ejemplo de este enfoque integral.

Un enfoque para reducir la vulnerabilidad de la región ante desastres naturales. La vulnerabilidad y los desastres que han costado a la región vidas y pérdidas por miles de millones de dólares, se han agravado en gran medida por la degradación ambiental y la debilidad de gestión. En este contexto, el Banco adoptó en 2000 un enfoque estratégico con el plan de acción para enfrentar las amenazas naturales en América Latina y el Caribe, con iniciativas en materia institucional, técnica y financiera para reducir la vulnerabilidad ante desastres y fortalecer los mecanismos adecuados de prevención. Este plan estableció las bases de una facilidad sectorial que financia la identificación de riesgos, además de inversiones en trabajos de mitigación, transferencia de riesgos y preparación ante emergencias. Asimismo, el Banco financió importantes estudios técnicos sobre buenas prácticas en sistemas de gestión de riesgo, instrumentos financieros y desarrollo de indicadores.

Eficiencia energética y energía renovable. El acceso y desarrollo de fuentes energéticas renovables tiene un impacto positivo en la disminución de la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de la población, además de proveer beneficios globales a largo plazo en el contexto del cambio climático. En este campo, el Banco ha financiado y promovido diversos programas de energía renovable y eficiencia energética, incluidos pequeños proyectos hidroeléctricos, de energía solar, eólica y biogás. Esta área de acción recibió un mayor impulso con la formalización reciente de una alianza de cooperación para la energía renovable con Alemania.

El cambio climático. Muchos países latinoamericanos, sobre todo del Caribe y las zonas costeras, son susceptibles a los efectos del cambio climático. Por

su falta de mecanismos de adaptación y mitigación de alteraciones de ese tipo, corren el riesgo de sufrir costos sociales y económicos incalculables. Por otro lado, la ratificación reciente del Protocolo de Kyoto abrió un mundo de oportunidades y desafíos para todos los países de la región. En 2000 el Banco formuló un plan de acción sobre cambio climático que enfatiza los aspectos de preparación ante efectos causados por dichos fenómenos (desastres naturales), así como la mitigación del impacto de gases de efecto invernadero. Este esfuerzo se verá fortalecido con el nuevo papel del Banco como agencia de implementación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), además de diversas acciones que la institución emprenderá en apoyo directo a los países, incluida su participación en el mercado de bonos de carbono.

El sector privado como actor fundamental en la gestión ambiental. El creciente rol del sector privado a partir de los años noventa se refleja en diversos mecanismos de incentivos y participación privada para lograr mayores niveles de competitividad, siendo el campo del medio ambiente una de las áreas en que esos mecanismos han venido surtiendo efecto, por ejemplo en los productos agrícolas certificados como orgánicos. A través del Fomin, el BID promueve sinergias entre el sector privado y el medio ambiente basadas en la ecoeficiencia de pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, ha promovido nuevos campos de acción con su apoyo a conceptos y estrategias relacionados con la producción limpia, los mercados verdes, los fondos ecológicos y la responsabilidad social de las empresas. En el marco de la prioridad que se le reconoce al tema ambiental, se fortalecieron los correspondientes procesos de revisión y supervisión de los proyectos del Departamento del Sector Privado (PRI) a través de su Unidad Ambiental y Social.

Nuevos instrumentos de apoyo

Para mejorar su respaldo a los países en materia ambiental, el BID ha actualizado y adaptado de forma periódica sus instrumentos de apoyo y financiamiento. Ejemplos de nuevos instrumentos son los siguientes: el Programa BID-Países Bajos para Gestión Ambiental orienta y apoya principalmente en temas vinculados a gobernabilidad, cambio climático y

“El Plan de acción del BID sobre cambio climático se apoya en serios análisis del impacto que el cambio climático puede tener en la región, las fuentes de emisión de gases invernaderos en la región, y el papel especial que el Banco puede jugar en la búsqueda del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.”

Respondiendo al cambio climático en América Latina y el Caribe. El papel del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2000.

biodiversidad; el Programa BID-Países Bajos para la Gestión de Recursos Hídricos fortalece la agenda de agua del Banco; el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) permite apoyar programas sobre cambio climático, aguas internacionales y biodiversidad; el Fondo de Bienes Públicos Regionales atiende situaciones que por su dimensión regional requieren necesariamente la acción conjunta de dos o más países, y la Alianza de Cooperación con Alemania para la Energía Renovable, que impulsa acciones conjuntas de cofinanciamiento en el área de energía renovable. Además, los fondos de cooperación técnica no reembolsable en administración, tales como los de Japón, España, Suiza, Noruega, Dinamarca, Suecia y Canadá, se aplican a brindar ayuda en materia ambiental.

Un Banco para la sostenibilidad

La calidad ambiental y la base de recursos naturales constituyen el capital natural que sostiene el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo, a la vez que ayuda a reducir la pobreza y a mejorar el bienestar social. Esta es la esencia de la visión de desarrollo sostenible del BID.

En 2004 el Presidente Iglesias constituyó un panel de expertos y personalidades de renombre mundial presidido por Maurice Strong, y recabó sus opiniones y recomendaciones para mantener al Banco a la vanguardia en materia de sostenibilidad ambiental. El panel recomendó que además de adoptarse una nueva política en materia de medio ambiente se trabajase en concordancia con estándares internacionales, en la convergencia regional hacia estándares y en la preparación anual de un informe de sostenibilidad y seguimiento de resultados y desempeño. El Banco estuvo de acuerdo con las recomendaciones del panel, que además advirtió la conveniencia de incorporar estratégicamente los aspectos ambientales en la programación, de incrementar las metas de financiamiento para biodiversidad, agua y energía renovable y de fortalecer la participación de la sociedad civil y el diálogo y colaboración con ONG.

La visión del BID sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible se encuentra plasmada en su nueva Estrategia de Medio Ambiente aprobada en 2003, que vincula transversalmente esos temas con todas las áreas estratégicas del Banco. Asume el principio de gobernabilidad ambiental que vincula y armoniza políticas, instituciones, procedimientos, instrumentos e

información y establece vínculos con todos los sectores. El nuevo enfoque ambiental del Banco se incorpora al debate general sobre competitividad, gobernabilidad, modernización del Estado, desarrollo de políticas y marcos de incentivos. La Estrategia se basa también en el concepto de efectividad en el desarrollo y define el compromiso del Banco para medir su desempeño ambiental y alcanzar metas concretas, incluidas las definidas en el marco de los ODM.

Asimismo, con su nueva Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, el Banco se compromete con las mejores prácticas internacionales de gestión y calidad ambiental. Esta política busca maximizar los beneficios del desarrollo y los resultados de la sostenibilidad ambiental en las operaciones y actividades del Banco, manejar los riesgos para garantizar que todas esas operaciones y actividades sean ambientalmente viables y mejorar y promover la responsabilidad social y corporativa del Banco, que incluye la responsabilidad ambiental al interior de la institución.

De esa forma el BID ha cumplido con su mandato de apoyar a los países miembros en su afán de alcanzar metas de desarrollo sostenible, según el rumbo trazado en 1992 por la conferencia de Río de Janeiro. Se trata de una labor que no concluye, porque envuelve un proceso continuo diseñado para responder a demandas permanentes.

DE LA APERTURA COMERCIAL A LA INTEGRACIÓN

Desde su fundación el Banco se comprometió con la integración económica y convirtió ese compromiso en una de sus características distintivas. Su primer presidente, Felipe Herrera, declaró en 1961 que además de centrar su atención en los proyectos sociales y de infraestructura de América Latina y el Caribe, el BID debía ser también el "Banco de la integración económica". Este compromiso reflejaba el histórico espíritu de unidad compartido por los países de la región y manifestado en diversos intentos de unión política después de logradas sus respectivas independencias.

En la primera década de operaciones del Banco la región puso en marcha numerosos planes integracionistas, entre los cuales merecen destacarse los siguientes: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Área de Libre



Comercio de las Américas (ALCA), el Área de Libre Comercio del Caribe y el Pacto Andino. En los años siguientes el BID financió grandes inversiones en infraestructura para facilitar la integración de la región y patrocinó los procesos de integración regional que fueron surgiendo en los años sesenta y setenta. Con la creación en 1965 del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), en Buenos Aires, Argentina, el Banco empezó a ofrecer respaldo intelectual y capacitación en temas de integración a los responsables de formular políticas públicas y del manejo de empresas privadas.

Tras un impulso inicial de cooperación y el logro de algún progreso hacia la liberalización del comercio intrarregional, esa corriente empezó a disminuir a fines de los años setenta ante el embate de las políticas proteccionistas basadas en la sustitución de importaciones. La liberalización comercial también se vio postergada por la presencia de factores de inestabilidad económica, por la incertidumbre política interna de algunos países y por la orientación de regímenes autoritarios. La crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta constituyó un revés para aquellos esfuerzos integradores, al provocar una severa contracción de las economías y del comercio intrarregional. Entretanto, los responsables de las políticas económicas enfocaron el ajuste de sus países a los embates externos y las reformas estructurales unilaterales de adaptación al mercado. Con el tiempo, estas reformas se convirtieron en el instrumento de un "nuevo regionalismo" que transformó radicalmente las características de esas iniciativas así como el respaldo que el Banco les ofreció.

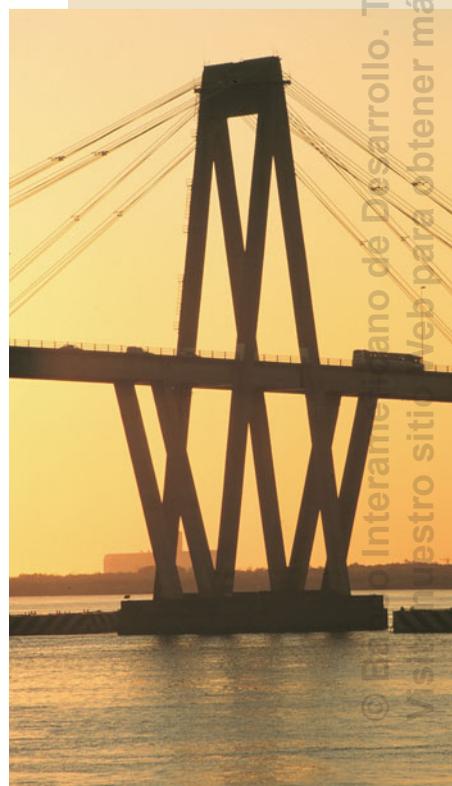
Uno de los objetivos fundamentales de ese proceso de reforma estructural fue la apertura de las economías al exterior, con el fin de promover mayor competitividad, modernización institucional, acceso a insumos productivos y a nuevas variedades de consumo, así como para atraer inversiones extranjeras. A diferencia de las iniciativas anteriores basadas en altas barreras de protección, el nuevo regionalismo de los años noventa fue parte integral de un proceso de liberalización hacia el exterior que ocurrió en tres niveles. El primero, surgido a mediados de la década de 1980 con la liberalización unilateral del comercio, se combinó con un segundo nivel, de carácter multilateral, cuando los países participaron activamente (muchos por primera vez) en la negociación de la Ronda Uruguay en 1986. Con las negociaciones de dicha Ronda en marcha, surgió en los años noventa otro

nivel de liberalización de la mano de nuevas iniciativas regionales: el relanzamiento de procesos de integración en las subregiones tradicionales, nuevas iniciativas subregionales (como el Mercado Común del Sur o Mercosur) y numerosas áreas bilaterales de libre comercio, con un enfoque más intrarregional en los comienzos y más extrarregional con el tiempo, e incluso con la participación de países desarrollados. La combinación de estos tres niveles hizo que la liberalización del comercio y la inversión se reforzaran mutuamente. El proceso fue tan radical que el promedio de los aranceles aduaneros, que estaba por encima de 40% a mediados de los años ochenta, descendió a alrededor de 12% a mediados de la década de 1990.

El nuevo regionalismo evolucionó hasta convertirse en uno de los principales instrumentos para políticas de apertura y modernización de las economías de la región. Este enfoque está vinculado a objetivos de economía política, tales como el acceso recíproco a mercados preferenciales y a las normas respectivas, la consolidación de reformas a través de acuerdos comerciales formales, o la atracción de inversiones mediante un mercado regional más amplio con objetivos geopolíticos entre países de orientaciones similares. Los acuerdos ofrecen nuevas oportunidades para el comercio y para la inversión, además de crear condiciones para una cooperación más amplia, estimulada por la creciente interdependencia comercial y por los incentivos para combinar esfuerzos y extraer beneficios de las fuerzas de la globalización.

Por su respaldo a iniciativas regionales, el Banco se encontraba en condiciones inmejorables para acompañar a los países en su camino hacia el nuevo regionalismo. Este fue un paso de importancia histórica para el BID, que mantuvo el impulso de reformas estructurales y programas de apertura externa políticamente sensibles. En un momento del proceso se generó un debate político muy intenso en torno al nuevo regionalismo, dado el escepticismo que despertaban en algunos círculos los acuerdos de preferencias comerciales. Quienes se oponían a ellos consideraban que se basaban en argumentos teóricos, como el costo de la desviación del comercio, más apropiados en la era de la sustitución de importaciones que en un período de reforma estructural orientado al mercado y a la apertura externa. Esta controversia alejó a otras potenciales fuentes de apoyo para iniciativas regionales y colocó al Banco en una posición de vanguardia en materia

La integración física: requisito indispensable para el desarrollo.



de regionalismo. Su experiencia en el tema y su estilo de "banco amigo" le permitieron consolidar la confianza de sus países miembros para establecer oportunos programas de apoyo. Así contribuyó a llevar el proceso de regionalización a los dos primeros niveles: promoción de la apertura externa y modernización institucional.

1988-1993: LAS SEMILLAS DEL CAMBIO

Cuando Enrique V. Iglesias asumió la presidencia del BID en abril de 1988, el Banco siguió respaldando los programas unilaterales de apertura externa y promoviendo la renovación de la integración regional mediante el desarrollo de la infraestructura, el financiamiento para la exportación a nivel intrarregional y la creación de redes de investigación y bases de datos sobre comercio internacional.

Una de las iniciativas más innovadoras de ese período surgió en 1990 cuando el Banco, accediendo a la solicitud de jefes de Estado de los gobiernos centroamericanos, apoyó la creación de un Grupo Consultivo Regional para ayudar a los países a establecer prioridades y movilizar recursos de donantes para la integración y cooperación regionales. El Grupo se reunió por primera vez en Bruselas en 1993. En esa ocasión, con base en el trabajo de reuniones previas, se identificaron y promovieron proyectos regionales y se movilizó financiamiento para diversas actividades de integración, destacándose –por el interés que despertaron– los proyectos de generación de energía e interconexión eléctricas, de desarrollo de los recursos humanos y de protección del medio ambiente.

Un hecho de esa época que con el tiempo llegaría a tener consecuencias de gran alcance para la acción del Banco en el campo de la integración, fue el anuncio realizado por el Presidente de Estados Unidos, George Bush, en junio de 1990, sobre la Iniciativa para las Américas, en el que se vislumbraba una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, así como programas de alivio de la deuda, un clima de inversión más abierto y una mayor protección ambiental.

El BID desempeñó importantes y variados papeles en torno a la puesta en marcha de la Iniciativa para las Américas. Primero, recibió el encargo de administrar el Fondo Multilateral de Inversiones de US\$1.500 millones

propuesto por la Iniciativa. Segundo, empleando sus nuevos instrumentos operativos, otorgó a países de la región préstamos destinados a mejorar su clima de inversión y a liberalizar sus economías y proporcionó apoyo para la modernización de sistemas aduaneros como forma esencial para facilitar el comercio. Tercero, a través de su Departamento de Desarrollo Económico y Social, estableció un programa de investigación y un foro de debate sobre liberalización del comercio en general y en particular del libre comercio en el Hemisferio Occidental. Brindó además apoyo a la integración mediante préstamos y cooperación técnica regional en cada una de las tres regiones operativas en que se divide América Latina.

1994-1998: UN PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA REGIÓN Y PARA EL BANCO

En 1994 ciertos acontecimientos relativos al comercio y a la integración ampliaron los retos que enfrentaban la región y el Banco en este campo. Una serie de iniciativas del ámbito internacional transformó el panorama de las relaciones comerciales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también conocido por su sigla en inglés, NAFTA, entre México y Estados Unidos y Canadá fue el primer tratado de libre comercio recíproco entre un país latinoamericano y una economía desarrollada. El acuerdo implicó, además, la creación de un "ámbito de libre comercio de segunda generación", al ir más allá de la liberalización del comercio de bienes –el objetivo tradicional de los acuerdos intrarregionales– para incluir también servicios, adquisiciones públicas, inversiones y derechos de propiedad intelectual. El TLCAN sentó las bases para que otros países en desarrollo de la región procuraran celebrar modernos tratados de libre comercio, tanto entre sí como con mercados desarrollados de América del Norte, Europa y Asia.

Al concluir la Ronda Uruguay, los países habían contraído obligaciones por el cumplimiento de complicados compromisos de liberalización que en muchos ámbitos coincidían con los de TLCAN.

En la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, 34 países pusieron en marcha la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de crear, para 2005, un acuerdo de segunda

generación para un mercado de 800 millones de consumidores. Ese mismo año, en Ouro Preto, Brasil, el Mercosur lanzó su proyecto de unión aduanera y de estructura institucional. Hasta aquel momento, tres países latinoamericanos (México, Chile y Perú) se habían unido al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), cuyo objetivo es crear un sistema de libre comercio en el área del Pacífico.

Frente a estos desafíos, el Banco no permaneció inactivo. En 1994 la integración pasó a ser una de sus cuatro "áreas de actividad prioritaria". Ese año se llevó a cabo una reorganización a gran escala, en cuyo contexto se creó un departamento especializado en integración económica y cooperación (el Departamento de Integración y Programas Regionales, INT), dentro del que se amplió y reforzó la preparación técnica del personal dedicado específicamente a temas de integración y comercio internacional.

El Presidente Iglesias convocó al Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL, creado en el período de la Alianza para el Progreso y que con el tiempo había caído en desuso, para consultar las opciones disponibles para alcanzar el libre comercio en el Hemisferio Occidental.¹²

La Cumbre de las Américas instó al Comité Tripartito a respaldar la creación del ALCA. En enero de 1995, en el contexto del Comité, funcionarios y consultores del Banco comenzaron a proporcionar respaldo técnico y logístico al proceso preparatorio del ALCA. Se crearon 12 grupos de trabajo intergubernamentales, a los que el Banco brindó apoyo en materia de acceso a mercados, reglas de origen y procedimientos aduaneros, compras del sector público, inversión y economías más pequeñas (estos dos últimos ámbitos en conjunción con la OEA). El Comité también proporcionó apoyo técnico a las reuniones de ministros y viceministros de Comercio que supervisaron y orientaron el proceso. Esta fue la primera ocasión en que instituciones de desarrollo proporcionaron respaldo técnico colectivo, general y directo –actuando de hecho como una secretaria– a un proceso moderno de negociación sobre libre comercio. La ocasión también representó un importante desafío para el Banco (y, en forma más general, para el Comité Tripartito), que carecía de experiencia sobre negociaciones comerciales.

En 1995 INT mejoró los estudios de estrategias del Banco en el área de apoyo a la integración subregional, agregándoles un diagnóstico más profundo y un enfoque con mayor estrategia de futuro.

12. *Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL. "Towards Free Trade In the Western Hemisphere", Washington, D.C., 15 de septiembre de 2004.*

En 1997 el INTAL –una institución emblemática de la integración regional– fue reorganizado como parte de INT para brindar rápida respuesta a las solicitudes de cooperación técnica regional, dar apoyo a foros de políticas y redes de estudios académicos sobre comercio e integración y ofrecer respaldo para bases de datos relacionadas con comercio e integración y para actividades de difusión de información.

El gobierno japonés y el BID iniciaron deliberaciones para establecer el Programa Japón, por un monto de US\$26 millones, para el financiamiento de actividades de ayuda a esfuerzos que promovieran relaciones económicas y culturales más estrechas entre las regiones de Asia y América Latina y el Caribe. El programa se lanzó oficialmente en 1999.

1998-2005: NUEVOS DESAFÍOS, NUEVAS RESPUESTAS

Durante este período, una nueva oleada de iniciativas de comercio e integración regional recorrió la región. En 1998 se pusieron en marcha las negociaciones oficiales del ALCA con la creación de nueve grupos de negociación y diversos comités, junto con una secretaría administrativa que alternaría entre Miami, Panamá y México. La meta era finalizar las negociaciones para 2005, tal como lo había establecido la Cumbre de 1994. Entre 1999 y 2001 las aspiraciones del Mercosur experimentaron varios reveses a consecuencia de crisis económicas primero en Brasil y luego en Argentina, generando un debate sobre la necesidad de coordinación macroeconómica y gestión de los impactos asimétricos del acuerdo. Entretanto, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su contraparte caribeña, la Comunidad del Caribe (Caricom), fijaron el año 2005 como fecha de culminación de sus objetivos de integración comercial casi completa. Por su parte, Centroamérica siguió avanzando hacia una unión aduanera.

En 2001 se puso en marcha el Programa de Doha para el Desarrollo, tras fracasar los intentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para iniciar nuevas negociaciones en Seattle en 1999. Las negociaciones de Doha, que debían culminar a más tardar en 2005, resultaron arduas y el plazo no pudo cumplirse. A diferencia de lo ocurrido en la Ronda Uruguay, donde persistió el liderazgo tradicional de los grandes países desarrollados, en esta ronda fueron los países de América Latina y el Caribe y otros países en desarrollo los que expresaron su firme resolución de prepararse para obtener un mayor impacto en los resultados de la iniciativa multilateral.

En 2003 las negociaciones del ALCA empezaron a tropezar con dificultades y quedaron de hecho interrumpidas en 2004. Asimismo, comenzaron a surgir nuevos tratados de libre comercio bilaterales del Norte con el Sur (Costa Rica-Canadá; Chile-Estados Unidos; Chile-Unión Europea; México-Unión Europea; México-Japón), mientras que había otros acuerdos en proceso de negociación (Mercosur-Unión Europea; Caricom-Unión Europea; Panamá-Estados Unidos; Perú/Colombia/Ecuador-Estados Unidos), o de ratificación (República Dominicana/Centroamérica-Estados Unidos). También se firmaron nuevos tratados de libre comercio del Sur con el Sur (Chile-Corea del Sur), mientras que otros se estaban negociando (Mercosur-Sudáfrica; Chile-China). Al mismo tiempo, China se convirtió en un fenómeno cada vez más importante para el desempeño de las economías de América Latina y el Caribe.

Frente a estos acontecimientos, el Banco reaccionó en forma muy proactiva, respaldando las negociaciones del ALCA, la creación de capacidad comercial y de información pública, el financiamiento del comercio, la integración subregional, la investigación sobre políticas y la colaboración interinstitucional.

Respaldo a las negociaciones del ALCA

El respaldo del Banco a la puesta en marcha de las negociaciones del ALCA respondió a la solicitud de los ministros regionales y al papel que cumple la institución en el Comité Tripartito. Junto con las demás instituciones representadas en ese comité, el Banco ofreció el apoyo técnico a varias mesas de negociación –acceso a mercados, agricultura, compras del sector público– y compartió esta responsabilidad con el Comité Tripartito en las mesas de negociación sobre inversiones y arquitectura institucional, así como en varios comités, incluido el de viceministros. Junto con los gobiernos de los países anfitriones, el Banco fue fuente importante de cofinanciamiento de la Secretaría del ALCA, a la que también proporcionó respaldo técnico.

Aunque el proceso del ALCA perdió vigor en 2004, el tema volvió a cobrar vigencia en el otoño de 2005 y podría revitalizarse en 2006, sujeto al progreso de las negociaciones en el seno de Doha sobre los subsidios a la producción agrícola de los países desarrollados. En todo caso, la discusión

del ALCA ha sido sumamente positiva. Generó un espíritu de cooperación sin precedentes entre los negociadores comerciales de las Américas, que sirvió de plataforma para la cooperación sobre otras cuestiones comerciales no relacionadas con el ALCA. Fue un laboratorio de aprendizaje para comprender y negociar disciplinas comerciales de vanguardia, incluidas las de la OMC. Con el respaldo del Banco, se crearon instrumentos innovadores para los negociadores, tales como programas de información tecnológica de fácil manejo para proporcionar datos sobre comercio internacional, analizarlos con miras a una negociación y evaluar reglas de origen. El Comité Tripartito puso a disposición de los gobiernos (y también del público) numerosos compendios de normas de acuerdos comerciales, así como un glosario de términos comerciales, todo lo cual promovió la transparencia. Los gobiernos aprobaron ocho medidas de facilitación del comercio en materia aduanera para cuya labor se contó con una donación de US\$3 millones de recursos del Fomin. Por último, el ALCA cumplió una función de vanguardia en lo que respecta a la participación de la sociedad civil. El proceso puso de manifiesto también que el trabajo conjunto de las instituciones regionales podía constituir un bien público regional imprescindible para promover la cooperación intergubernamental.

Pero acaso el principal resultado del proceso del ALCA haya sido el hecho de que los países y el propio Banco tomaron conciencia de la necesidad de profundizar el conocimiento de las relaciones comerciales y de fortalecer las capacidades en este campo. Con el lanzamiento de las negociaciones del ALCA, la iniciación de la Ronda de Doha y el creciente interés que despiertan los acuerdos de libre comercio bilaterales con países desarrollados, este fortalecimiento es hoy uno de los objetivos principales de la agenda económica de la región y del Banco.

Creación de capacidad comercial

Muchos ministerios relacionados con el comercio internacional se crearon en la era de la sustitución de importaciones, cuando el comercio exterior no era un objetivo central, las negociaciones activas se limitaban al comercio de bienes con otros países de la región y la mayor parte de los países miembros prestatarios del Banco no era protagonista destacada en el sistema de comercio multilateral.

Junto con sus socios del Comité Tripartito, el Banco ayudó a los gobiernos a definir y aplicar el Programa de Cooperación Hemisférica. Esta iniciativa era útil para identificar, de forma rápida y sistemática, las necesidades de fortalecimiento en el área del comercio a fin de informar a los donantes sobre las mismas con miras a su eventual financiamiento. El programa creó un patrón para orientar a los países en la identificación de necesidades. El Comité respaldó la labor de los países en la preparación de estrategias nacionales de creación de capacidad comercial, basadas en un diagnóstico y una consulta de campo, en las que se identificaron y priorizaron necesidades en las áreas de negociación, aplicación de acuerdos y transición hacia un sistema de libre comercio. El BID fue la institución-sede de la primera reunión de donantes, celebrada en Washington, D.C. Un enfoque similar surgió en las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y República Dominicana, la región de Centroamérica, Ecuador, Colombia y Perú, actividades que también recibieron el apoyo del Comité Tripartito y en las que el Banco cumplió un papel orientador.

Independientemente de las iniciativas de libre comercio, el BID utilizó en forma proactiva la línea de productos existente y creó otros nuevos para atender con rapidez las necesidades emergentes. En ese contexto cabe mencionar:

La línea de actividad para el sector del comercio. En 2000 el Banco creó y aprobó un servicio de préstamos para el sector del comercio que permite a los países obtener, a través de un proceso de aprobación acelerado, préstamos por un monto de hasta US\$5 millones para dar amplio respaldo a la creación de capacidad en las esferas de negociación y aplicación de acuerdos comerciales. Nueve países han usado este servicio o un prototipo anterior del mismo, y se están preparando cuatro operaciones más (véase el recuadro 11).

La estrategia de competitividad. En 2003 el Directorio aprobó una estrategia del Banco para hacer frente a las necesidades de competitividad de la región, y a fin de respaldarla introdujo "préstamos para competitividad". Hasta mediados de 2005 se habían aprobado préstamos de esta clase para El Salvador, Honduras, República Dominicana, Perú y Bolivia.

El programa de préstamos en apoyo del comercio, la integración y la competitividad. En 2004 el Banco aprobó este programa, que permite a un

Recuadro 11

PROGRAMAS DE PRÉSTAMOS PARA EL SECTOR DEL COMERCIO

La línea de actividad para el sector del comercio es un instrumento financiero destinado a respaldar la atención a la urgente necesidad de capacitación comercial que experimentan los países de la región. Estos pueden obtener préstamos por un monto de hasta US\$5 millones por medio de un proceso interno de aprobación simplificado para proyectos de mejora de instituciones y de reglamentos comerciales.

La línea de actividad permite a los países atender necesidades específicas a través de un paquete de proyectos integral y coherente. Las principales esferas incluidas en el programa son: estudios de diagnóstico institucional (evaluación de capacidad en materia institucional, de recursos humanos y financiera en el ámbito comercial); aplicación de acuerdos comerciales y programas de integración (apoyo para el cumplimiento de acuerdos y compromisos de comercio internacional); capacitación de personal técnico y de negociación; instalación de sistemas computarizados (para promover el funcionamiento eficaz de instituciones comerciales en cuanto a su capacidad de establecer redes de comunicación electrónicas y rápidas) y programas de desarrollo (apoyo para fomentar la promoción de las exportaciones y la diversificación del comercio).

El BID preparó un prototipo de este instrumento financiero en dos préstamos aprobados para Argentina en 1998-1999. En el período 2001-2004 logró preparar y aprobar ocho operaciones para el sector del comercio de Guatemala, Honduras (como parte de un préstamo para competitividad), Nicaragua, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Perú, Ecuador y Chile. Además, se preparaban programas para Panamá, Bolivia, Suriname y Paraguay.

país combinar préstamos para inversiones, préstamos en apoyo de reformas de políticas y operaciones de cooperación técnica en una única operación tendiente a respaldar los ajustes estructurales en el proceso de transición hacia un sistema de libre comercio. Los objetivos de este nuevo programa se incluyeron en 2005 en un préstamo a Costa Rica por US\$117 millones para respaldar el proceso de transición de ese país a un sistema de libre comercio en el marco del Tratado de Libre Comercio con América Central (CAFTA, por sus siglas en inglés).

La cooperación técnica regional. Los escasos recursos disponibles dentro de este rubro se movilizaron para satisfacer las necesidades crecientes de

fomento de capacidad y otras actividades relacionadas con el comercio (incluido el proceso del ALCA).

La iniciativa especial de comercio e integración. En el período 2002-2005 el Banco efectuó una asignación presupuestaria especial para INT por un total de US\$7 millones con el objeto de respaldar el fomento de capacidades de acuerdo con las necesidades, la realización de actividades de información pública sobre comercio e integración y el emprendimiento de investigaciones sobre políticas de esta área.

El diálogo regional de política sobre integración y comercio. En 2000 el Banco puso en marcha un foro para viceministros de Comercio de América Latina y el Caribe con el objeto de tratar cuestiones propuestas por los mismos participantes sobre política de comercio e integración y explorar la cooperación mutua, todo ello con el respaldo técnico y logístico del Banco. El diálogo se inició con sesiones plenarias en la sede del BID y en 1994 se agregaron diálogos subregionales in situ.

Los programas de capacitación sobre la OMC. Dada la trascendencia del comercio mundial para la región, las perspectivas de iniciación de una nueva ronda multilateral de comercio y la importancia de establecer vínculos funcionales entre regionalismo y el sistema multilateral, en 1999 el INTAL decidió instituir, como producto emblemático, un programa de capacitación sobre la OMC en toda la región, con un promedio de 15 a 20 cursos por año.

Conjunto de actividades de comercio e inversión del Fomin. Como complemento de las del Banco, el Fomin estableció un conjunto de actividades de comercio e inversión dedicadas a promover intensamente la reforma y modernización de normas técnicas.

El Fondo Fiduciario de Comercio BID-Canadá. En 2003 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) estableció un fondo fiduciario de CDN\$6,25 millones, administrado y operado por INT, para respaldar el Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA.

Las evaluaciones empíricas de los impactos comerciales. A medida que crecía el número de países que iniciaba negociaciones con países desarrollados, en las que el acceso al mercado y las medidas de ajuste eran sumamente

importantes, surgió una fuerte demanda de instrumentos prácticos para evaluar impactos. El Banco respondió diseñando una Caja de Herramientas del Negociador (en colaboración con la Secretaría de la OMC y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) y un programa informático de análisis para evaluar normas de origen y su impacto. Con el fin de adiestrar a los usuarios en el empleo de dichos instrumentos y programa, se organizaron seminarios de capacitación en toda la región. En 1998 el Banco comenzó a crear capacidad interna en la esfera de la preparación de modelos de Equilibrio General Computable (CGE, por sus siglas en inglés) y en 2003 firmó acuerdos bilaterales con ministerios relacionados con el área de comercio para la elaboración de modelos de CGE a nivel de países. Además, en 2004 el INTAL apoyó un curso de capacitación para ministerios de países sudamericanos tendiente a crear capacidad para la preparación de estos modelos. Finalmente, en 2005 el Banco, con apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, estableció un programa de investigaciones de los efectos de la liberalización del comercio sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso.

El Fondo Fiduciario del DFID. En 2005 el Banco negoció con el DFID un nuevo fondo fiduciario, parte del cual se utilizaría para respaldar programas del BID que aprovecharan el impacto positivo de la liberalización del comercio sobre el ingreso de las personas de escasos recursos.

Normas laborales. En 2005 el Banco apoyó la iniciativa de los ministerios de Comercio Exterior y de Trabajo de la República Dominicana y de Centroamérica para la preparación de un libro blanco sobre aplicación de normas laborales, con un diagnóstico y líneas de acción. En ese mismo año se completó un proyecto que exploraba las diversas modalidades de manejo de cuestiones sobre normativa laboral dentro de los acuerdos comerciales.

Información pública

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos tenían una mínima experiencia en la creación de canales de consulta sobre iniciativas comerciales con la sociedad civil y con sus poderes legislativos. Pero la globalización, la apertura democrática de los sistemas políticos y el número creciente de acuerdos comerciales de gran impacto han incrementado la

demanda de mecanismos de consulta. El Banco dedicó especial atención a esta área tan importante mediante las siguientes acciones:

Respaldo para consultas oficiales con la sociedad civil en el marco del ALCA en toda la región. Un programa conjunto con la Comisión Europea para realizar diálogos birregionales en la CAN y el Mercosur sobre métodos de consulta con la sociedad civil.

Apoyo del INTAL a varios estudios de análisis de métodos de consulta con la sociedad civil. Esta iniciativa se llevó a cabo en casi todos los países de la región.

Respaldo al programa que la presidencia del Mercosur creó en el Instituto de Ciencias Políticas de París. Una actividad muy idónea para canalizar las opiniones de expertos sobre negociaciones comerciales hacia negociadores, sectores privado y laboral y las ONG.

Reuniones y seminarios. Se organizó una serie de reuniones y seminarios de orientación sobre iniciativas de comercio e integración a las que asistieron legisladores de países de América Latina y el Caribe, funcionarios de su dependencia y periodistas.

Diálogo ecuménico. En 2005 el Banco organizó un diálogo ecuménico con obispos y rabinos de la región sobre las áreas de liberalización del comercio que les preocupaban.

Financiamiento del comercio

Desde 1964 el Banco mantuvo en operación un programa de apoyo al comercio intrarregional de bienes de capital y exportaciones de bienes y servicios no tradicionales. Este programa tuvo mucha aceptación en las décadas de 1960 y 1970, pero más tarde, con el drástico aumento del flujo comercial y la abundancia de financiamiento privado para esos fines, se redujo considerablemente. Sin embargo, los problemas económicos de algunos países requirieron de nuevo apoyo financiero para la exportación. El Banco respondió a esas necesidades con el Programa de Reactivación del Financiamiento del Comercio Internacional, cuya finalidad y características se detallan en el recuadro 12.

Recuadro 12

EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO EN EL BID

A principios de 2003 se puso en marcha el Programa de Reactivación del Financiamiento del Comercio Internacional por un período inicial de dos años y en 2005 se le dio carácter de mandato permanente para el Banco. A través de este programa, el BID atiende las necesidades urgentes de corto plazo y a la vez crea nuevas herramientas para dotar a la institución de mayor capacidad de respuesta a mediano plazo. En concreto, el programa se ha estructurado para que pueda aliviar los efectos de la falta de liquidez en períodos de inestabilidad de los flujos internacionales de capital, promover la integración regional respaldando el comercio intrarregional y diversificar la base de financiamiento de la región en relación con actividades de comercio internacional mediante acceso a fuentes de financiamiento no tradicionales locales e internacionales. Para lograr estos fines, el Banco ha creado cuatro amplios mecanismos de transacciones:

Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Regional > Servicio de garantías de hasta US\$400 millones que brinda cobertura para una porción importante de los riesgos que asume la banca internacional en las transacciones comerciales individuales con bancos de América Latina y el Caribe, en especial durante períodos de dificultades económicas y alta volatilidad en los flujos de capital internacional.

Facilidades de financiamiento bancario > Uso de los instrumentos tradicionales del BID (préstamos A/B) para movilizar y canalizar hacia instituciones bancarias regionales sólidas líneas de crédito internacionales que les permitan ofrecer subpréstamos a exportadores e importadores locales.

Mecanismos de fortalecimiento de carteras > Servicios de garantías de cobertura de riesgos a bancos locales para sus carteras de créditos al comercio internacional. Esta fórmula incrementa la capacidad de financiamiento interno de bancos comerciales de la región sin aumentar sus riesgos y/o exigirles niveles más altos de capital.

Vehículos especializados de financiamiento del comercio internacional > Estructuras adaptadas a las necesidades del prestatario, destinadas a movilizar financiamiento alternativo no tradicional (como capital privado, ahorro interno e inversionistas institucionales internacionales) para actividades relacionadas con el comercio internacional.

Integración subregional

Al tiempo que el Banco aprobaba estrategias de apoyo a la integración subregional, surgieron dos grandes iniciativas de alcance intrasubregional, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP), que reflejaron el impacto del comercio intrarregional de los años noventa sobre otros ámbitos de cooperación (véase el recuadro 13). Estos dos programas comparten varias características: se trata de iniciativas intersubregionales plurilaterales (la primera con los 12 países de América del Sur y la segunda con los siete países del Istmo Centroamericano y los estados del Sur y Sureste de México) y están respaldados por el apoyo técnico y logístico crítico de instituciones regionales, entre las cuales el BID ha sido uno de los principales protagonistas.

El Plan Puebla-Panamá (PPP) es un instrumento de apoyo a la integración económica, a la cooperación y a las inversiones en los países y estados participantes. La idea fue planteada por México en 2000 y se puso en marcha oficialmente en junio de 2001. Recibió apoyo técnico y logístico de un grupo técnico interinstitucional formado inicialmente por el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CEPAL, que más adelante se amplió para incluir a otras entidades subregionales e internacionales. El grupo técnico examinó proyectos seleccionados para el plan y propuso una cartera a los comisionados de los gobiernos participantes. Como resultado, se establecieron ocho ámbitos de iniciativas, cada una de ellas con su propia cartera de proyectos (desarrollo sostenible, desarrollo humano, prevención y mitigación de desastres naturales, turismo, facilitación del comercio, transporte, interconexión de energía y telecomunicaciones). El programa es mucho más que una iniciativa de inversiones, ya que en su contexto se realizan activas consultas con la sociedad civil, con grupos indígenas y con el sector privado.

Por otra parte, en 2005 el Banco estableció un Fondo de Integración de US\$20 millones para respaldar (con un tope individual de US\$1,5 millones) proyectos enmarcados en la IIRSA y el PPP. Mediante este fondo se financian operaciones de cooperación técnica para preparación de proyectos y fortalecimiento institucional.

Recuadro 13

LA IIRSA, EL PPP Y EL FONDO DE INTEGRACIÓN DEL BID

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que se puso en marcha en 2000, contó con respaldo técnico y logístico esencial del BID, la Cooperación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Su Secretaría se instaló en el INTAL. El objetivo de la iniciativa fue crear una visión estratégica para la coordinación y el desarrollo de la infraestructura regional (transporte, energía y telecomunicaciones); identificar ejes de infraestructura regional y modernizar y armonizar sistemas reglamentarios, con la participación activa del sector privado y de la sociedad civil y atención especial al desarrollo sostenible. El proceso intergubernamental ha evaluado y coordinado una cartera de proyectos por un valor cercano a US\$37.000 millones. En 2004 se seleccionaron 31 proyectos de alta prioridad –a los que corresponde una inversión de alrededor de US\$4.000 millones– para su ejecución entre 2005–2010. Actualmente se está preparando un acuerdo para su financiamiento con el respaldo del BID, la CAF y Fonplata.

El Plan Puebla–Panamá (PPP) es un instrumento de apoyo a la integración económica, a la cooperación y a las inversiones en los países y estados participantes. La idea fue planteada por México en 2000 y se puso en marcha oficialmente en junio de 2001. Recibió apoyo técnico y logístico de un grupo técnico interinstitucional formado inicialmente por el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CEPAL, que más adelante se amplió para incluir a otras entidades subregionales e internacionales. El grupo técnico examinó proyectos seleccionados para el plan y propuso una cartera a los comisionados de los gobiernos participantes. Como resultado, se establecieron ocho ámbitos de iniciativas, cada una de ellas con su propia cartera de proyectos (desarrollo sostenible, desarrollo humano, prevención y mitigación de desastres naturales, turismo, facilitación del comercio, transporte, interconexión de energía y telecomunicaciones). El programa es mucho más que una iniciativa de inversiones, ya que en su contexto se realizan activas consultas con la sociedad civil, con grupos indígenas y con el sector privado.

Por otra parte, en 2005 el Banco estableció un Fondo de Integración de US\$20 millones para respaldar (con un tope individual de US\$1,5 millones) proyectos enmarcados en la IIRSA y el PPP. Mediante este fondo se financian operaciones de cooperación técnica para preparación de proyectos y fortalecimiento institucional.

En 2001 INT comenzó a asignar recursos para apoyar la dimensión fiscal de la integración económica. Esto incluyó la continuación de una actividad de respaldo a proyectos de modernización aduanera en toda la región iniciada

por el Banco a mediados de los años ochenta y contribuciones para nuevos proyectos (o componentes de proyectos) en el área de reforma de política tributaria. Se inició asimismo una labor de análisis para dar a conocer a los responsables de formular políticas los problemas fiscales relacionados con la integración, especialmente la pérdida de ingresos tributarios derivada de la eliminación de aranceles aduaneros y la necesidad de modificar los programas tributarios para compensar esas pérdidas.

Entre los principales logros en el campo tributario figura el respaldo técnico y logístico de ayuda a los países andinos para celebrar un acuerdo histórico de armonización del impuesto al valor agregado (IVA) y de los impuestos indirectos sobre el consumo a través de legislación nacional (Decisiones Andinas 599 y 600). Aparte de Europa, la CAN es el único grupo de países que ha logrado un acuerdo de este género, algo que probablemente mejorará los regímenes tributarios y hará más previsible el clima de inversión al consolidar las principales características de los sistemas impositivos.

Al mismo tiempo, en 2004 el BID preparó y aprobó su primera estrategia de integración regional como uno de los pilares principales de su nueva Estrategia Institucional. En comparación con actuaciones del pasado, el valor agregado de esta iniciativa fue hacer hincapié en la necesidad de una coordinación más estrecha entre los departamentos operativos del Banco a fin de mantener una coherencia con las estrategias subregionales y, en vista de la escasez de recursos para donaciones a operaciones de cooperación técnica regional, destacar la necesidad de movilizar todos los instrumentos financieros y no financieros del Banco para respaldar la integración subregional.

Investigación sobre políticas

Durante este período el interés por el estudio de políticas en materia de integración regional y comercio se reflejó en una amplia oferta de importantes publicaciones del Banco sobre aspectos como las características y el impacto del nuevo regionalismo, la integración hemisférica, las normas de origen, la solución de conflictos, las dimensiones institucionales de la integración y el comercio regionales, la liberalización del comercio agrícola y el impacto de la presencia de China en América Latina.¹³ Además, el Banco consolidó sus actividades de organización y respaldo de redes de investigación académica, como la Red INTAL de Investigación en Integración

13. i) *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, BID, 2002; ii) *Integrating the Americas: the FTAA and Beyond*, Harvard University Press, 2004; iii) *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, Oxford University Press, de próxima aparición; iv) *Inter-governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*, Cameron May, 2004, v) *Bridges for Development: Policies and Institutions for Development*, BID, 2003; vi) *Agricultural Trade Liberalization: Policies and Implications for Latin America*, Johns Hopkins Press, 2004, y vii) *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Harvard University Press, de próxima aparición.

(RedINT) en la región; la Red Euro-Latinoamericana de Estudios en Integración y Comercio (ELSNIT) en Europa y la Asociación de Economía y Empresas América Latina-Asia (LAEBA) en Asia.

Colaboración interinstitucional

En la esfera del comercio y la integración se intensificó en gran medida la colaboración interinstitucional. Aparte de los organismos representados en el Comité Tripartito mencionado anteriormente y la continua colaboración con entidades subregionales, se realizaron programas de trabajo conjuntos con la Secretaría de la OMC (capacitación, respaldo de los exámenes de las políticas comerciales a nivel de países, estudios de políticas); el ADB (conferencias); la Comisión Europea (consultas con la sociedad civil); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (inversiones); el Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales (CEPII) (conferencias) y el Banco Mundial (creación de capacidades).

El respaldo en tiempos difíciles

América Latina y el Caribe conocieron momentos difíciles desde 1988: crisis financieras, de balanza de pagos, cambiarias o de deuda externa, en algunos casos tan graves que provocaron serios retrocesos. A estas crisis se sumaron los desastres naturales (huracanes, inundaciones, terremotos, deslaves) que devastaron a algunos países con sus secuelas de destrucción y daños. El BID se hizo presente en todas y cada una de estas circunstancias críticas.

A pesar de la naturaleza diversa de las crisis, sus efectos fueron muy similares en los países que las sufrieron: agregaron costos significativos a sus economías, recargando las ya ajustadas finanzas públicas y causando pérdidas cuantiosas al sector privado; provocaron caídas en el crecimiento que afectaron su trayectoria y perspectiva; generaron presiones en la balanza de pagos e incidieron en el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres, principales víctimas de los desastres naturales.

Tanto en los buenos como en los malos momentos, el Banco se mantuvo permanentemente junto a los países de la región. En situaciones de crisis los

respaldó de inmediato durante la emergencia y el manejo de las mismas, luego continuó su apoyo en las fases de reconstrucción y en los procesos de recuperación. Para ello utilizó todos sus instrumentos disponibles, puso su capacidad de convocatoria al servicio de los países y asumió un papel catalítico para crear una plataforma coordinada con todos los socios de la comunidad financiera internacional.

Otro elemento esencial de la acción del BID fue su respaldo a la transformación económica de los países a través de programas de mediano plazo. Además de ayudar al conocimiento y comprensión de las crisis y de incorporar lecciones aprendidas, la institución apoyó el desarrollo y la implementación de enfoques, políticas y programas orientados a desarrollar y manejar economías más resistentes a las crisis y a los embates de la naturaleza.

LA CRISIS DE LA DEUDA

A fines de la década de 1980 los países de América Latina y el Caribe buscaban una agenda de desarrollo que les permitiera acelerar el crecimiento, hacer frente a la pesada carga de la deuda externa y enfrentar la creciente deuda social acumulada.

Fueron tiempos difíciles para la región. A pesar de que los países más endeudados habían reestructurado su deuda externa con la banca comercial, la magnitud de las obligaciones contraídas no les permitía atender otras necesidades financieras urgentes. El problema del peso de la deuda no era transitorio: trascendía las dificultades de liquidez y colocó a muchos países al borde de la insolvencia.

Bajo el liderazgo de su nuevo presidente, Enrique V. Iglesias, y junto con las instituciones de Bretton Woods, el BID se apresuró a participar activamente en la búsqueda de una solución concertada al problema del endeudamiento de la región, impulsando un enfoque novedoso: convertirse en parte de la solución y no ser parte del problema de la deuda externa.

El Plan Brady, formulado por el Tesoro estadounidense en 1989, recogió estos planteamientos. Para renegociar la deuda, propició una estrategia voluntaria con la banca que comprendía tres elementos fundamentales: la

reducción del valor de la deuda, su titularización con garantías de su servicio, tanto amortización como intereses y el fortalecimiento de las economías mediante programas de ajuste y reformas estructurales que impulsaran su crecimiento.

Iniciado con las renegociaciones de la deuda de México, Costa Rica y Venezuela, el Plan Brady continuó más adelante con las de Uruguay, Argentina y Brasil. Este esquema permitió la regularización de la situación financiera de estos países con la banca y acercó sus obligaciones financieras a su capacidad de pago.

El apoyo del BID a este proceso no se hizo esperar. Con su respaldo a las reformas estructurales envió señales oportunas e inequívocas sobre la seriedad de los esfuerzos que estaban realizando los países para ajustar sus economías. Un ejemplo de ello fue la participación del Banco en junio de 1989 en una reunión convocada por el presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, E. Gerald Corrigan, en Madrid. En este encuentro el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, el Presidente del Banco Mundial, Barber B. Conable, y el Presidente del BID, Enrique V. Iglesias, expresaron a los bancos comerciales el respaldo de sus instituciones al programa de ajuste de México y la importancia del apoyo de la banca comercial a la estrategia de dichas instituciones para la reducción de la deuda.

El BID alineó sus instrumentos y programas con las necesidades de los países. Así surgieron los préstamos sectoriales para respaldar las reformas estructurales que auspiciaban la liberalización y la apertura de sus economías. Más adelante, la creación de una facilidad para el financiamiento del programa de renegociación de la deuda en el marco de los programas sectoriales hizo posible un apoyo directo y oportuno a las estrategias de deuda de los países. A fin de atenuar el rigor de los programas de ajuste en los segmentos más pobres de la población, el Banco contribuyó a fortalecer la protección social para resguardar al capital humano de las severas restricciones financieras.

EL ALIVIO DE LA DEUDA PARA LOS PAÍSES MÁS POBRES

Los países más pobres de la región atravesarían más adelante por un episodio similar de crisis de deuda. Sus elevados niveles de endeudamiento

los conducirían a una acumulación de obligaciones que pondría en peligro la viabilidad de sus economías y agudizaría el empobrecimiento de sus poblaciones.

En respuesta a esta situación, en 1996 el FMI y el Banco Mundial lanzaron un programa de alivio de la deuda a los países pobres muy endeudados (conocido por su sigla inglesa, HIPC), que sería reforzado en 1999 con el objetivo de colocar el servicio de su deuda en niveles manejables mediante la combinación de sólidas políticas económicas, el alivio de la deuda con todos sus acreedores (incluida por primera vez la deuda con las instituciones multilaterales) y la oferta de recursos frescos en términos concesionales. Asimismo, los países participantes se comprometieron a invertir los ahorros derivados de este programa en la reducción de la pobreza.

La iniciativa para los HIPC constituyó una prueba más del espíritu solidario de los países miembros del BID, ya que su financiamiento requería la movilización de todos los recursos concesionales disponibles dentro del Banco, incluidos los aportados por los países prestatarios en moneda local y las nuevas contribuciones de sus socios.

La participación del BID en la iniciativa resultó decisiva para los países beneficiarios: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua recibieron la mayor proporción del financiamiento de la iniciativa, no solamente en términos del alivio otorgado, sino también en la canalización de nuevos recursos de financiamiento para la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza.

LOS DESASTRES NATURALES

La vulnerabilidad de los países de la región a los desastres naturales constituye uno de los grandes desafíos del desarrollo. Cómo responder a las situaciones de emergencia y disminuir la vulnerabilidad se convirtieron en elementos esenciales del diálogo y de la acción del Banco con los países de la región.

Huracanes (Mitch y Georges), terremotos (El Salvador), sequías (Brasil), deslaves (Venezuela) y fenómenos como "El Niño" (Ecuador y Perú) golpearon duramente a la región al eliminar, a veces en segundos, años de ahorro e inversiones. Durante los últimos 10 años los desastres naturales han



El BID respaldó a Tegucigalpa tras el huracán Mitch (1998).

dejado un balance de 45.000 muertos, 40 millones de damnificados y pérdidas superiores a US\$20.000 millones en daños directos.

La respuesta del Banco a los desastres naturales siempre ha sido inmediata, tanto en el manejo de las emergencias como en las tareas de reconstrucción. En la última década más de 7% de los proyectos aprobados por el Banco estuvo destinado a respaldar a países víctimas de desastres naturales. El BID adaptó sus instrumentos y políticas en esta área, promoviendo una cultura de prevención y evolucionando de la atención de la emergencia y la reconstrucción hacia un enfoque más integral de gestión de riesgos.

Su acción en este ámbito abarcó tres dimensiones. En primer lugar, la institución respaldó la atención a las situaciones de emergencia y a los procesos de reconstrucción y rehabilitación, incorporando al mismo tiempo buenas prácticas de ingeniería y planificación para el desarrollo de infraestructura más resistente a los desastres. En segundo término, apoyó el tránsito de los países de la emergencia al desarrollo en la forma más eficiente posible, financiando programas esenciales para la población afectada por las restricciones fiscales que se produjeron, con especial énfasis en la prevención. En tercer lugar, existe una nueva facilidad sectorial de financiamiento para la prevención de desastres que financia actividades tales como identificación y estimación de riesgos, preparación de respuestas a emergencias y creación de sistemas y marcos nacionales para la cobertura de riesgos.

Recuadro 14

UN HURACÁN, UN ACUERDO Y UN ALIADO EN TIEMPOS DIFÍCILES

1998 difícilmente se borrará de la memoria de los hondureños. A fines de octubre el huracán Mitch, uno de los más fuertes del siglo, azotó al país dejando un saldo desgastador de más de un millón y medio de damnificados, 5.675 muertos y cerca de 8.000 desaparecidos. Aproximadamente 60% de la red vial principal y el 70% de la red rural sufrieron daños, dejando al país incomunicado. Un 70% de la población quedó sin suministro de agua potable. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, el monto de los daños se estimó en 100% del PIB hondureño.

La respuesta del Banco fue inmediata: apoyó el manejo de la emergencia, la evaluación de daños y la canalización de recursos para atender las necesidades más apremiantes. Al mismo tiempo, ayudó a los países centroamericanos afectados por el huracán a iniciar un esfuerzo de movilización de apoyo internacional acorde con la gravedad de la situación.

Menos de dos meses después del desastre, se organizó en la sede del BID en Washington, D.C. la primera reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica. A esta reunión le seguiría una segunda en Estocolmo en mayo de 1999. Gracias a estas reuniones, Honduras logró compromisos de la comunidad de cooperantes para financiar el proceso de reconstrucción que superaron US\$5.000 millones.

Cinco años más tarde, en la reunión del Grupo Consultivo de seguimiento de la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), celebrada en Tegucigalpa en 2004, se observaron grandes avances en la implementación del Plan de Transformación y Reconstrucción Nacional en Honduras que dio lugar a la ERP.

LAS CRISIS EN LOS MERCADOS EMERGENTES: NUEVOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO EN ENTORNOS GLOBALIZADOS

Los programas de reformas estructurales y de estabilización macroeconómica incrementaron sustancialmente la afluencia de capitales a la región y contribuyeron a vigorizar el crecimiento general durante la primera mitad de la década de 1990. Los patrones de financiamiento regionales fueron cambiando de manera progresiva y la confianza de los inversionistas en las economías emergentes propició una mayor afluencia de capitales.

Sin embargo, la crisis mexicana de 1994-1995 puso al descubierto la vulnerabilidad de las economías de los mercados emergentes y las

consecuencias de los cambios de percepción de los inversionistas. A esta crisis seguirían otras que afectarían directamente a los países de la región: las de Argentina (1995), Asia (1997), Rusia (1998), Brasil (1998-1999), Colombia (1999), Argentina (2001-2002), Uruguay (2002) y República Dominicana (2003).

La revolución tecnológica dentro del mundo financiero y la creciente integración internacional de los mercados financieros cambiaron la naturaleza misma de estas crisis. Sin nexos económicos aparentes, los procesos de contagio empezaron a cumplir un importante papel en la propagación de las mismas. Así fue como los efectos de las crisis financieras de Asia y de Rusia se sintieron en los mercados financieros de todo el mundo, incluidos los de América Latina y el Caribe, y afectaron a los mercados bursátiles, las tasas de interés, los precios de la deuda, las tasas de cambio y los flujos de capitales a la región.

Aunque con características diferentes, las crisis agudizaron las debilidades de las economías de los países vulnerables a las interrupciones súbitas de los flujos de capital. Estos flujos reaccionaron en parte a la debilidad de los fundamentos económicos de los países de la región, pero también obedecieron a decisiones financieras de inversión en economías emergentes a nivel mundial. Esto explica que la crisis del peso mexicano generara fuertes presiones en las economías de la región, con un mayor impacto en Argentina. Al mismo tiempo, la crisis asiática presionó fuertemente a los mercados financieros de la región, afectados también por el contagio de la crisis rusa. Brasil sufrió un mayor impacto en este último caso.

Es posible identificar algunos factores comunes de diversa índole que subyacen a estas crisis: importantes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; economías recalentadas por presiones de la demanda (del sector privado en el caso de México y del sector público en el caso de Brasil); esquemas cambiarios inflexibles; elevados niveles de deuda pública y sistemas financieros vulnerables.

Ante las severas dificultades que debió encarar la región a finales del siglo pasado, el BID se incorporó de inmediato a los programas de financiamiento, coordinando su acción con otras instituciones para diseñar programas de rescate más efectivos y atenuar el impacto de estas crisis. En

los casos de las primeras crisis de México y Argentina se utilizaron los préstamos sectoriales orientados a respaldar la recuperación del sistema financiero mexicano y de los programas sociales argentinos.

En 1998 se aprobó un nuevo instrumento: los programas de préstamos de emergencia para salvaguardar la estabilidad, mantener el ritmo de las reformas y proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad en los países que sufrieron la reversión repentina de los flujos de capital. Entre 1998 y 2004, el Banco financió más de US\$11.000 millones en programas de emergencia para Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Paralelamente, el BID apoyó una serie de estudios sobre las crisis para entender sus causas, sus efectos, su naturaleza y extraer lecciones de política económica que garantizaran a los países mayor resistencia a las vulnerabilidades propias de la globalización financiera.

Si bien las crisis fueron sumamente costosas, la mayor parte de los países de la región se recuperó rápidamente de la caída de su crecimiento y de su costo fiscal, excepto cuando coincidieron las crisis financiera y bancaria.

LAS CRISIS BANCARIAS: INTERRUPCIONES EN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Durante la década de 1990 y el primer lustro del siglo XXI los esfuerzos de liberalización y reforma del sistema financiero emprendidos por los países de América Latina y el Caribe tropezaron con dos oleadas de crisis bancarias que afectaron seriamente al proceso de intermediación financiera. La primera oleada comenzó con Bolivia, Brasil, México y Venezuela (1994), siguió con Argentina y Paraguay (1995) y culminó con Ecuador (1996). La segunda arremetió nuevamente contra Ecuador (1999) y Argentina (2001) y alcanzó esta vez a Uruguay (2002) y a República Dominicana (2003).

Una explicación parcial de las crisis se encuentra en la rápida expansión del crédito que siguió al proceso de liberalización financiera, la cual no contó con una adecuada regulación y supervisión bancaria y un entorno macroeconómico apropiado. A esto se agregó una deficiente gestión bancaria en torno al manejo de los créditos y su excesiva extensión en

relación con el capital de los bancos, la pobre evaluación que sobre él se hacía, la excesiva concentración entre pocos agentes y/o grupos económicos, el descalce entre activos y pasivos en términos de vencimientos y monedas, la baja recuperación de su cartera y los débiles controles internos.

El Banco respondió a esta situación respaldando programas orientados a la reforma del sistema financiero de los países, que incluían tanto el fortalecimiento del sistema mismo como el de la supervisión y regulación bancarias. Así fue como la institución canalizó en 22 países un total de US\$5.000 millones para programas orientados a fortalecer los procesos de intermediación financiera y su marco legal e institucional, cumpliendo un importante papel en la consolidación de los sistemas financieros de la región.

La promoción del desarrollo del sector privado

Para el Banco, el sector privado es la fuerza motriz del crecimiento económico. Crea empleos y genera mejoras técnicas y operativas que aumentan la productividad y promueven la competencia. Es también la fuente principal de los ingresos fiscales que posibilitan la oferta de bienes e inversiones públicas y la redistribución de los ingresos.

Desde su creación el BID valoró el papel del sector privado y realizó operaciones de préstamos directamente con este sector, sin garantías gubernamentales. Algunas de esas experiencias no fueron exitosas, lo que condujo a la institución a suspender por largo tiempo los préstamos de esa clase. Recién en los años ochenta el Banco reactivó sus operaciones directas con el sector, esta vez con garantía gubernamental. Pero antes, a finales de los años setenta, con recursos del Fondo de Fideicomiso de Venezuela, había iniciado un programa piloto de inversiones en capital accionario de PyME, un anticipo de lo que sería la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

Fuera de esas operaciones directas, en los primeros 27 años de su existencia el Banco canalizó hacia los pequeños productores y empresas del sector privado de los países prestatarios más de US\$22.000 millones en programas globales

de crédito a través de instituciones financieras nacionales de fomento y por intermedio de los bancos centrales y del sistema bancario privado.

Coincidiendo con el inicio de la gestión del Presidente Iglesias, el BID estructuró un conjunto de iniciativas para atender a las empresas del sector privado, especialmente las PyME, y para promover entornos institucionales y regulatorios que fomentaran la inversión privada. Así se desarrollaron sucesivamente la CII, que entró en operaciones en 1989; el Fomin en 1993; el Departamento del Sector Privado (PRI) en 1995 y el Programa de Empresariado Social en 1998, este último como una reforma del Programa de Pequeños Proyectos creado en 1978. Adicionalmente, y como respaldo a todas estas actividades, a lo largo de la década de 1990 el Banco emprendió un ambicioso programa de apoyo a las reformas sectoriales, entre cuyos objetivos estaba la creación de entornos propicios para el desarrollo del sector privado, en particular a través de mejoras del sector de inversiones, la modernización del Estado, el desarrollo de mercados financieros y de capitales, la promoción de la infraestructura y la expansión de las PyME. Estas actividades fueron reenfocadas a partir de finales de 2003 con la creación de la Iniciativa sobre el Clima de Negocios.

EL APOYO AL SECTOR PRIVADO DE AMÉRICA LATINA: CREACIÓN DEL ENTORNO PROPICIO

El sector privado representa cerca de 90% de la actividad económica global de América Latina y el Caribe y se caracteriza por un nivel muy alto de fragmentación. Aunque existen diferencias entre países, la actividad productiva del sector se concentra principalmente en los servicios, que representan el 61% de la producción, mientras que la industria abarca alrededor de 31%, y el resto corresponde a la agricultura. Las exportaciones regionales del sector privado se concentran en unos cuantos productos de industrias intensivas en capital y de extracción de recursos naturales o maquiladoras, que han acaparado un gran número de los nuevos empleos en la última década, aunque con escaso valor agregado.

Las microempresas dominan el mercado regional con alrededor de 90% del total de las empresas privadas, seguidas por las PyME con 8%, mientras que el 2% restante corresponde a grandes empresas. El predominio de las microempresas genera un alto grado de informalidad en la actividad

productiva, ya que muchas de ellas no están registradas. Entre 20% y 40% de todos los empleos del sector privado y de la actividad empresarial de la mayoría de los países de la región corresponde a las PyME, mientras que el sector informal genera más de la mitad de toda la actividad económica.

Apenas unas pocas grandes compañías privadas nacionales o multinacionales tienen capacidad para atraer el capital humano y los recursos financieros necesarios para mejorar la productividad, y por ende poder integrarse y ser competitivas en los mercados internacionales. En cambio, la mayoría de las pequeñas empresas, las microempresas y los pequeños productores rurales, que generan alrededor de las tres cuartas partes de todos los empleos, carecen de acceso a los mercados financieros, de mano de obra calificada y de recursos técnicos, y padecen por lo tanto graves problemas de productividad que frenan su crecimiento y el de la economía en general. Dado el gran peso que estas pequeñas empresas tienen en la economía, es fundamental aumentar su productividad y la de sus trabajadores para poder mejorar la competitividad y avanzar en el camino hacia una mayor equidad social. Por eso, los esfuerzos encaminados a apoyar a estas empresas forman parte esencial del programa del Banco para la reducción de la pobreza.

El BID ha invertido más de US\$14.600 millones para promover el desarrollo de un sector privado moderno y competitivo en América Latina. La mayoría de estos fondos se concentró en el fortalecimiento de los mercados financieros (US\$8.500 millones), pero también se destinaron importantes recursos a las reformas institucionales y legales (US\$3.000 millones), así como al fomento de la estabilidad económica y el desarrollo comercial (US\$2.950 millones). Las intervenciones de asistencia técnica para contribuir a la participación del sector privado en infraestructura ascendieron a US\$89 millones.



El apoyo a la microempresa brinda oportunidades, genera empleos y reduce la pobreza.

LOS MERCADOS FINANCIEROS

Desde finales de los años ochenta el BID ha trabajado para reducir la vulnerabilidad de los sectores financieros de la región y transformarlos en aliados del crecimiento y de la prosperidad, capaces de generar de forma sostenida la financiación vital para la inversión y el crecimiento económico. El Banco, la CII y el Fomin han atendido la amplia gama de las necesidades de los distintos mercados financieros. Sus operaciones han establecido marcos regulatorios prudenciales, han fortalecido entidades de supervisión y apoyado el desarrollo de infraestructuras de mercado y de nuevos instrumentos. Las operaciones han atendido tanto al sistema bancario como al resto de los mercados.

UNA GAMA AMPLIA DE OPERACIONES

Entre 1990 y 2004 el BID y el Fomin aprobaron 368 proyectos en 26 países por un total de US\$22.000 millones (139 proyectos corresponden al Banco, 72 al Fomin y 157 a la CII). En el período 1990–2004 el valor anual promedio de las operaciones relativas al sector financiero fue de US\$1.480 millones, alcanzando la máxima cuantía en 1998, cuando ascendió a casi US\$4.000 millones. La mayoría de las operaciones ha sido dirigida a la intermediación financiera, con especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones de regulación y supervisión. Pero el Banco y la CII también han proporcionado importantes sumas en créditos para el financiamiento de empresas.

El BID ha prestado especial atención a las reformas de los sistemas de pensiones y de los mercados de capitales y de los seguros, así como al desarrollo de instrumentos para la financiación de vivienda. Los programas más demandados en estos mercados han sido los de fortalecimiento de los sistemas de regulación y supervisión. Además, el Banco tiene un programa para el desarrollo de los mercados de capital locales para ofrecer garantías a emisores privados. Esto ha permitido la incorporación de nuevos actores a los mercados de valores y el desarrollo de nuevos instrumentos.

En sus estrategias de desarrollo del sector privado el BID enfatiza la atención a la estabilidad económica, a la expansión de la infraestructura básica que facilita el acceso a los mercados y al desarrollo de capital humano y tecnológico para sustentar el crecimiento de la productividad y facilitar el acceso al crédito. Además, el BID ha abordado los principales problemas estructurales que influyen en la efectividad de las inversiones del sector privado, tales como el clima de negocios, los marcos legales e institucionales, la efectividad de las agencias e instituciones regulatorias, el fortalecimiento y el desarrollo de los mercados de capital y la protección de los derechos de propiedad intelectual, tierras y vivienda, en calidad de incentivos de la inversión y para su uso como garantías de crédito.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El objetivo del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Regional (TFFP, por sus siglas en inglés), aprobado por el Directorio Ejecutivo en septiembre de 2004 por US\$400 millones, es apoyar la reactivación económica y el crecimiento, mediante la expansión del financiamiento del comercio internacional a empresas de América Latina y el Caribe. El TFFP se propone específicamente:

- Facilitar las importaciones de bienes críticos, bienes de capital y bienes intermedios a la región.
- Permitir que los bancos emisores otorguen más financiamiento a exportadores e importadores locales mediante liquidez adicional proporcionada por bancos confirmados.

Según el programa, el BID garantiza parcialmente operaciones de crédito documental e instrumentos de cobro documentales emitidos por bancos de los países miembros prestatarios ("bancos emisores") y confirmados por importantes bancos activos en la financiación de comercio internacional ("bancos confirmantes"), así como el financiamiento previo de exportaciones ofrecido por los bancos confirmantes a los bancos emisores (conocidos conjuntamente como "instrumentos elegibles").

Desde 1990 se han destinado casi US\$3.000 millones a proyectos para el desarrollo empresarial que abarcan diversas actividades: desarrollo de empresas locales; apoyo técnico a empresas; creación y mejora de los conglomerados empresariales; desarrollo de programas específicos de optimización de recursos humanos para elevar el nivel de las habilidades mediante la formación continua de trabajadores; utilización de criterios de capacitación de trabajadores o certificaciones laborales; innovación y mejoras tecnológicas que incrementen la calidad del producto y la puesta en marcha de programas para el fomento de la prestación de servicios de producción y comercialización por parte del sector privado. Estas actividades, destinadas en su mayor parte a las PyME (véase el recuadro 15), canalizan el apoyo a empresas mediante instituciones intermediarias, proporcionando financiamiento, servicios de comercialización, asesoría sobre distribución y tecnología, asistencia para el desarrollo de redes empresariales, herramientas para el desarrollo de estrategias empresariales efectivas y otros activos de gestión. Además, el BID ha prestado asistencia directa para respaldar las transferencias de tecnología y la innovación mediante la aplicación de tecnologías de la información como el comercio electrónico, la promoción de parques e incubadoras tecnológicas y el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual.

De los datos disponibles se desprende que el progreso alcanzado no ha sido suficiente como para hacer mella en los niveles de pobreza, ni se compara con el avance logrado en otras regiones del mundo, especialmente en los países de Asia del Este. En efecto, durante los últimos 40 años, mientras los países de Asia del Este lograron multiplicar por 10 su renta per cápita y reducir la pobreza a la mitad, la renta per cápita en América Latina sólo se ha triplicado y los niveles de pobreza siguen siendo básicamente los mismos. La tasa anual de aumento de la renta per cápita fue tan solo 0,62% durante dicho período. Aun en áreas en que la región latinoamericana como un todo alcanzó progresos palpables, los resultados en muchos países siguen siendo exigüos.

Recuadro 17

LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Las pequeñas y medianas empresas (PyME) de América Latina y el Caribe aportan entre 40% y 60% del empleo formal y entre 30% y 50% del PIB. Su importancia económica, su potencial de flexibilidad e innovación y su papel como proveedoras y clientes de otros negocios de diversos tamaños las convierten en un factor clave para el desarrollo de las economías de la región. El BID ha promovido el desarrollo de las PyME de la región desde hace más de 40 años. Sin embargo, esa acción ha sido más firme y contundente a partir de los años noventa.

LOS HITOS INSTITUCIONALES

La actividad del Banco con el sector privado recibió un fuerte impulso con la creación de la CII en 1989, su entrada en operación en 1991 y la constitución del Fomin en 1992. El Octavo Aumento de 1994 estableció el trabajo con el sector privado como objetivo estratégico del Banco, orientado a la modernización de las estructuras productivas de la región y a la mejora de la competitividad. De ahí surgió la estrategia del Banco para las PyME, que se aprobó en 1995, en la que se fija el propósito de hacerlas competitivas en los mercados internacionales. La Estrategia Institucional del Banco aprobada en 2000, que actualiza los mandatos del Octavo Aumento, la Estrategia de competitividad (2003) y la Estrategia de desarrollo del sector privado (2004) consagran el mandato de prestar atención especial al desarrollo y a la competitividad de estas empresas.

LAS PYME Y LAS OPERACIONES DEL BANCO

Entre 1996 y 2000 el Banco preparó estrategias de desarrollo empresarial en 12 países de la región y estableció un diálogo con instituciones del sector privado que previamente no habían usado sus servicios. Junto con el Fomin llevó a cabo múltiples operaciones dentro de dichas estrategias.

Es obvio que las reformas realizadas resultaron insuficientes para salvar la diferencia de productividad con las economías desarrolladas. Diversos estudios internacionales demuestran que el costo de hacer negocios sigue siendo elevado en muchos países de la región. Con la excepción de Chile, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en la mitad más baja de los índices de competitividad y, según el informe más reciente del Foro Económico Mundial, América Latina y el Caribe tienen un índice de crecimiento de la competitividad de 63, solo mejor que el de 80 que corresponde a África. El inmenso sector informal de la región es un exponente de la calidad del clima de negocios, ya que un entorno deficiente suele ser un elemento disuasorio de la formalización. Los altos costos de transacción son el resultado de tener marcos de crédito débiles, procedimientos burocráticos poco flexibles y vulnerables a la corrupción y complejas leyes laborales, de difícil interpretación y aplicación. Para completar el cuadro, los altos costos burocráticos afectan más a las empresas pequeñas que a las grandes, y dado el peso de las primeras en el total, esto ayuda a explicar a la vez el lento crecimiento general de la economía y el poco aumento del nivel de ingresos de los más pobres.

Para obtener de los negocios privados los resultados apetecidos es preciso redoblar los esfuerzos realizados durante la última década para fortalecer las instituciones públicas y reformar los marcos legal, educativo, sanitario y de infraestructura. El efecto combinado de la debilidad residual de estos factores sobre las empresas aumenta la incertidumbre y el riesgo, y reduce los horizontes de inversión; limita la disponibilidad del financiamiento y eleva su costo; mantiene baja la productividad laboral y, en general, supone más dificultades y menos beneficios para los negocios que buscan oportunidades comerciales. A fin de estimular los esfuerzos en favor de los objetivos mencionados, en este contexto el BID puso en marcha en 2003 la Iniciativa sobre el Clima de Negocios.

Hasta la fecha, 20 países se han sumado a la iniciativa, bajo la cual el Banco colabora con los gobiernos y sectores privados nacionales para identificar los obstáculos más importantes con el objeto de contribuir a eliminarlos. La iniciativa persigue resolver cuestiones operacionales concretas, como los derechos de propiedad, el registro y la ejecución de gravámenes, los procedimientos y los costos aduaneros, los registros, los marcos comerciales, la inversión y los códigos comerciales. Se trata de enfocar las discusiones en

las áreas en que las reformas pueden resultar en beneficios mensurables a corto plazo, y de canalizar hacia esas áreas los recursos de préstamos y de cooperación técnica del Banco.

Recuadro 18

LA INICIATIVA SOBRE EL CLIMA DE NEGOCIOS

La Iniciativa sobre el Clima de Negocios se creó en 2003 con el fin de identificar y eliminar barreras a la expansión de las actividades del sector privado mediante cambios legales y regulatorios en las instituciones y las políticas que afectan al clima de las inversiones. Se trata de un enfoque pragmático orientado a la resolución de problemas de carácter intersectorial que impiden el desarrollo de los negocios en la región.

El clima de negocios de un país depende de una amplia variedad de factores que configuran las políticas y regulaciones, la forma en que estas se aplican y el funcionamiento de las instituciones. Por ello, su mejora requiere algo más que cambios formales en las leyes e instituciones. Las soluciones genéricas no son válidas. La Iniciativa parte del reconocimiento de las necesidades específicas de cada país, tiene en cuenta la capacidad ejecutora de las instituciones existentes y aborda la mejora del clima de inversión como un proceso multidisciplinario que va creando un cambio gradual en el entorno para hacerlo más atractivo a los inversionistas.

Los países que optan por participar en las actividades de la Iniciativa entran en un proceso de diálogo con el Banco para definir conjuntamente los problemas prioritarios y convenir acciones orientadas a resolverlos. De allí se prepara un plan de acción con cronogramas y objetivos definidos. Los proyectos resultantes de los trabajos de la Iniciativa se incorporan a las actividades habituales del BID, del Fomin y de la CII, según corresponda.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

La responsabilidad social empresarial (RSE) comenzó a percibirse como un factor importante para el éxito de las empresas en mercados cada vez más competitivos. Desde el 2002 el Banco ha asumido el liderazgo en la promoción de prácticas de responsabilidad social corporativa en toda la región.

En la Conferencia de las Américas sobre responsabilidad social de la empresa, realizada en Miami en septiembre de 2002, los gobiernos reconocieron el papel central de las empresas en la generación de prosperidad y la

contribución al desarrollo sostenible, y se comprometieron a convocar a una reunión para profundizar el diálogo sobre la RSE en el Hemisferio.

Las actividades del Banco

Debido a la creciente relevancia del tema y al interés que despertó el primer encuentro para estimular a un sector privado responsable, el Banco fomentó iniciativas relacionadas con la RSE, que se han estructurado en tres frentes. El primero de ellos fue la promoción de la RSE mediante la celebración de las Conferencias Interamericanas sobre el tema que tuvieron lugar en Panamá (2003), México (2004) y Chile (2005). La labor se completó con eventos nacionales sobre problemas específicos. El segundo consistió en el desarrollo, la ejecución y la publicación de proyectos de investigación y estudios. Se publicaron documentos técnicos sobre la RSE en América Latina y el Caribe y el papel de las instituciones multilaterales, y se continuó la investigación enfocada en las prácticas responsables de las PyME y la contribución del sector privado a los ODM. El tercer frente consiste en financiar proyectos para que el sector privado adopte prácticas coherentes con su propia responsabilidad social y ambiental. En 2003 se aprobaron los primeros proyectos para apoyar y estimular a las PyME a incorporar la RSE en sus actividades, y para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil a fin de que puedan representar adecuadamente a las partes interesadas; también se aprobaron proyectos para capacitar a profesionales de América Latina y el Caribe en temas relacionados con la RSE.

Dado que la RSE contribuye también a la cohesión social y a la estabilidad económica y política, en momentos en que la sociedad reclama atención para los serios problemas de desigualdad que enfrenta, es mucho lo que un sector privado socialmente responsable puede hacer en favor de la creación de empleo y de la reducción de la pobreza.

LA MICROEMPRESA Y EL EMPRESARIADO SOCIAL: ACTIVIDAD PRIVADA CONTRA LA POBREZA

Una iniciativa visionaria y pionera del Banco

La microempresa es una muestra palpable de la creatividad, del dinamismo y de la capacidad de adaptación de la población de menores ingresos de

América Latina. No es sinónimo de pobreza sino un vehículo importante para que familias de bajos ingresos puedan escapar de la pobreza por medio de actividades productivas regidas por el mercado. La microempresa utiliza métodos de producción relativamente sofisticados de alto valor agregado, como también procesos tradicionales de bajo contenido tecnológico. Su diversidad hace difícil adoptar una clasificación precisa. Por lo general, el término engloba a aquellas empresas de pequeña escala (no más de 10 empleados), que no separan claramente las cuentas del negocio de las familiares, y operan en condiciones de alta informalidad. Dentro de la clasificación se incluyen desde puestos de venta callejeros, panaderías o sastrerías hasta pequeños talleres para la reparación de vehículos. Se estima que en la región existen más de 56 millones de empresas de este tipo que brindan empleo a por lo menos 110 millones de personas. La microempresa constituye la principal fuente de empleo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.



La mujer, íntimamente asociada a la microempresa.

Hacia fines de la década de 1970, cuando el mercado de trabajo comenzaba a transformarse radicalmente y los signos de la desigualdad creciente se hacían más evidentes, el Banco reconoció la importancia fundamental de las microempresas y las economías locales en el desarrollo futuro de la región. Era necesario establecer mecanismos de apoyo directo a las iniciativas

productivas y a las actividades económicas de los grupos más pobres de la población. En 1976 se creó una cuenta especial de cooperación técnica para apoyar el fortalecimiento de las comunidades y cooperativas populares de la región, y en 1978 se estableció una nueva modalidad crediticia, el Programa de Pequeños Proyectos (PPP). Este programa hizo posible proporcionar préstamos y cooperación técnica a personas de escasos recursos económicos y a pequeñas empresas, a través de entidades intermediarias públicas y privadas sin fines de lucro. El objetivo era facilitar el acceso al crédito a individuos o grupos de personas que no podían acceder al mercado financiero en condiciones ordinarias. Con la creación del PPP, el Banco se convirtió en el primer organismo multilateral capaz de otorgar préstamos sin garantía gubernamental a organizaciones privadas sin fines de lucro. Esta innovación le permitió apoyar a organizaciones que prestan servicios al sector de la microempresa de una manera directa y sin exigir una garantía gubernamental.

En su primera etapa, de 1978 a 1990, el PPP dirigió la mayoría de los recursos a campesinos, agricultores y pequeños productores rurales en los más diversos sectores de actividad, incluidos la actividad lechera, el cultivo de café, la pesca artesanal, la apicultura, la avicultura, la horticultura, la ganadería y la agricultura de subsistencia. También brindó apoyo a proyectos de microfinanzas, respaldando a instituciones microfinancieras que con el tiempo mejoraron su tecnología y hoy día son, en su gran mayoría, entidades reguladas.

El Banco le dio un importante apoyo a la microempresa desde fines de la década de 1970, pero fue a partir de la década 1990 y en el primer quinquenio del siglo XXI cuando la microempresa se hizo más prominente en su agenda. Ello se reflejó en un cambio de enfoque y reingeniería del PPP (ahora llamado Programa de Empresariado Social), el afianzamiento y la expansión de los préstamos globales a la microempresa, el uso de nuevos instrumentos financieros a través del Fomin y un impulso especial a la creación de espacios para la discusión y disseminación de mejores prácticas. Mediante estos instrumentos, el BID ha canalizado desde 1978 cerca de US\$1.000 millones para respaldar el desarrollo de la microempresa.

La estrategia de apoyo a la microempresa, aprobada en 1997, dotó al Banco de un marco con directrices para asegurar la efectividad de las

intervenciones en respaldo del sector. Con dicha estrategia, el financiamiento de la microempresa se insertó en un objetivo de mayor alcance: mejorar el entorno de políticas, procedimientos e instituciones que determinan la eficiencia y la viabilidad a largo plazo de ese tipo de empresas.

En ese contexto el BID brindó su apoyo a muchas entidades financieras que desarrollaron la técnica y perfeccionaron la práctica de canalizar recursos a nivel local hacia las microempresas. Gracias al apoyo del Banco, varias de esas entidades se transformaron en instituciones reguladas bajo normas del sistema bancario. Entre las instituciones que recibieron apoyo del Banco merecen destacarse el Banco Sol, el Banco Los Andes Pro Credit (Caja Los Andes) y el Fondo Financiero Privado (FIE) –ex Fondo de Iniciativas Económicas– en Bolivia; el Banco Pro Credit (Financiera Calpiá) en El Salvador; el Banco Ademi en República Dominicana; Finsol en Honduras; Financiera Confía en Nicaragua; Finamérica (Finansol/Corposol) y las afiliadas de *Women's World Banking* en Colombia, y Mi Banco y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en Perú.

Para el financiamiento de sus programas se contó con recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y del Fondo Fiduciario de Progreso Social (FFPS). También se aprovechó el interés de muchos países donantes en contribuir al fortalecimiento de las economías locales de los países de menor desarrollo relativo, lográndose un conjunto de acuerdos especiales con los gobiernos de Noruega, Suiza, Suecia, Japón, la Unión Europea y, más recientemente, Italia, para canalizar recursos hacia la microempresa.

En 1998, coincidiendo con la celebración de los 20 años del PPP, el Presidente Iglesias impulsó el rediseño del programa sobre la base de la experiencia adquirida y de las enseñanzas acumuladas. Como resultado, se ampliaron los montos financiables y el espectro de operaciones elegibles, y se eligió el nuevo nombre de Programa de Empresariado Social (PES). A través del PES se apoyan proyectos productivos en todos los sectores de la economía (agricultura, manufactura, servicios y comercio), así como novedosas iniciativas comunitarias y de desarrollo social que contribuyan a mejorar las oportunidades económicas de la población pobre y otros grupos marginados de la región. El PES respalda iniciativas empresariales con beneficios sociales y ayuda a las organizaciones comunitarias a promover el desarrollo de la microempresa en áreas tradicionales como los servicios financieros, e

innovadoras como el manejo ambiental. A través del PPP, y posteriormente del PES, el Banco ha canalizado US\$312 millones hacia un total de 590 proyectos en el período 1978-2004. Mediante estos programas se respaldó a más de 500.000 microempresarios urbanos y rurales de la región.

Recuadro 19

EL PROGRAMA DE EMPRESARIADO SOCIAL: IMPACTO DIRECTO

a. Uruguay. *Manos del Uruguay.*

La primera operación de este programa consistió en el apoyo a un grupo de mujeres artesanas del interior del Uruguay, con habilidades innatas para la confección de ponchos, mantas, bufandas, ruanas y suéteres. Con el apoyo del BID, este grupo de mujeres –conocido como “Manos del Uruguay”– mejoró y expandió sus operaciones hasta llegar a mercados internacionales. Su trabajo ha sido reconocido por marcas como Polo Ralph Lauren, Donna Karan, Nordstrom y Bloomingdale’s.

b. Colombia. *Capacitación para microempresarios.*

A fines de los años setenta el Banco financió uno de los primeros proyectos de capacitación para microempresarios. La metodología consistía en la combinación de cursos teóricos con asesoría en el lugar de trabajo, de manera que los microempresarios pudieran comprender sus problemas, encontrar soluciones y aplicar los conocimientos adquiridos. La experiencia acumulada por el ejecutor inicial (Fundación Carvajal) fue emulada por más de 50 instituciones similares en casi todos los rincones de Colombia, así como en el resto de los países de la región. Tales han sido los casos de Adel Morazán en El Salvador y la Fundación Eugenio Mendoza en Venezuela.

c. Uruguay. *Recicladores productivos.*

A partir de iniciativas productivas presentadas por los clasificadores (hurgadores) de basura de Montevideo, el Banco apoyó la puesta en marcha de un proyecto para la creación de microempresas que está beneficiando a alrededor de 300 recicladores mediante el financiamiento de sus actividades microempresariales y de servicios de capacitación empresarial y comercial. Este proyecto tiene además un impacto positivo en el medio ambiente, dado que limpia la basura de las calles, especialmente de los arroyos que rodean la ciudad, y agrega valor a los residuos sólidos.

d. México. *Reparación de calzados.*

Mediante un proyecto con Segunda Suela S.A., el Banco apoya a los microempresarios del sector de reparación de calzados de México. Segunda Suela S.A es una sociedad anónima con responsabilidad social que ha desarrollado un sistema de franquicia social, combinada con un programa de arrendamiento financiero (leasing), ha logrado que los artesanos del sector tecnifiquen sus operaciones y se conviertan en propietarios de sus talleres. A través de la incorporación de estos microempresarios a un sistema de franquicia social, el proyecto facilita su acceso a mercados de alto flujo de clientes (supermercados, centros de abarrotes o calles estratégicas) así como a servicios de capacitación y asistencia técnica. El proyecto está orientado a lograr que más de 185 artesanos cuenten con talleres modernos y rentables.

e. Brasil. *Energía renovable para comunidades rurales.*

El Banco está apoyando la electrificación en comunidades rurales remotas del nordeste de Brasil mediante la formación de microempresas de servicio de energía renovable. El esquema consiste en propiciar la adquisición de equipos solares para cargar baterías con el objeto de vender el servicio de recarga en las respectivas comunidades de las distintas microempresas. Con este proyecto se está logrando crear un mercado de energía sostenible para comunidades carentes de acceso a las redes de electricidad.

Uno de los puntales del apoyo del BID a la microempresa ha sido el programa de Préstamos Globales a la Microempresa, que suministra fondos a instituciones financieras de segundo piso, es decir, al banco central de un país o a su banco de desarrollo. Esta institución, a su vez, presta los fondos a bancos comerciales o a instituciones de microfinanzas minoristas, las cuales otorgan créditos a las microempresas y a pequeñas empresas individuales. El financiamiento se complementa con asistencia técnica dirigida a las instituciones participantes con el fin de contribuir a la adopción de una tecnología de crédito apropiada para prestar servicios a los sectores mencionados. El impacto del programa es notable, ya que ha superado los US\$460 millones en recursos canalizados en 12 países con la participación de más de 100 instituciones financieras.

La creación de espacios para la diseminación y discusión de nuevas ideas es también uno de los muchos legados importantes del Presidente Iglesias en el campo de la microempresa. Aprovechando el conocimiento institucional sobre los proyectos financiados en este ámbito, el Banco difunde las lecciones aprendidas por medio de conferencias, foros regionales, informes de investigación y publicaciones periódicas.

Un punto de encuentro de especial magnitud es el Foro Interamericano de la Microempresa. Esta iniciativa del Presidente Iglesias ha propiciado el debate de temas de actualidad, estimulando la formación de redes y promoviendo la celebración de nuevas alianzas de negocios. El Foro recoge la información sobre la cooperación internacional en lo que se refiere a donaciones y créditos para el sector, y facilita la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias entre países con niveles similares de desarrollo. El Foro se ha convertido en un evento de gran trascendencia por la diversidad y el número de participantes (a la VII edición realizada en Cartagena, Colombia, en 2004 asistieron más de 1.200 personas), tanto del sector público como del privado, que brindan su apoyo a la microempresa en la región. El primer Foro se celebró en la ciudad de México en 1999 y el encuentro más reciente tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en octubre de 2005.

EL FOMIN: "UNA EMPRESA DE LAS AMÉRICAS"

El Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) fue creado en 1993 por un grupo de países miembros del BID, con el respaldo especialmente decidido de dos de ellos, Estados Unidos y Japón, como uno de los principales vehículos prácticos para alcanzar las metas de la iniciativa de la empresa en las Américas. Concebido como un nuevo tipo de instrumento de asistencia al desarrollo, el Fomin constituyó un paso audaz para acelerar la implementación de un paquete de reformas económicas en América Latina y el Caribe.



En aquel momento los países de la región habían emprendido importantes reformas macroeconómicas con el propósito de liberalizar los mercados financieros y comerciales, reformar los regímenes tributarios, fortalecer el marco empresarial y privatizar una serie de operaciones públicas. Asimismo, se estaba produciendo una reorientación fundamental de las funciones del gobierno y del sector privado, y el objetivo del Fomin era desempeñar un papel clave de respaldo y en la aceleración de este proceso.

El Presidente de Estados Unidos George H. W. Bush felicita al Presidente Enrique V. Iglesias al firmarse el establecimiento del Fomin.

Dotado de recursos considerables, del orden de los US\$1.200 millones, el Fomin fue establecido como fondo independiente administrado por el BID, con el mandato de facilitar el desarrollo del sector privado mediante apoyo directo a las empresas y a los esfuerzos de reforma del sector público que propenden al mismo fin. Sus fundadores le confirieron la facultad de utilizar una gama de mecanismos de asistencia técnica, inversiones y préstamos, sin requerir la garantía del Estado en sus operaciones con el sector privado.

En sus operaciones, el Fomin buscó estimular el crecimiento de las pequeñas empresas y las microempresas, y facilitar la capacitación de los trabajadores para cerrar la brecha entre la teoría y la realidad de la transición hacia una economía de mercado global.

Esta focalización en el desarrollo económico de los sectores sociales de base resultó ser a la vez previsor y decisiva. Hoy se estima que si bien la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar un desarrollo sólido y con una base amplia, no resulta suficiente. Es preciso prestar especial atención a la competitividad y a los potenciales ingresos de los miembros más pequeños del sector privado, no solo a los que están mejor equipados para aprovechar las nuevas oportunidades.

Por su capacidad para trabajar directamente con ONG, grupos empresariales y entidades públicas, el Fomin se convirtió en un instrumento central para recabar la participación de una gama más amplia de sectores en el proceso de desarrollo. La proporción de proyectos realizados con organismos ejecutores del sector privado pasó de 45% en los tres primeros años a 80% en los últimos tres. Los socios del sector privado asumieron, en promedio, la mitad de los costos de los proyectos.

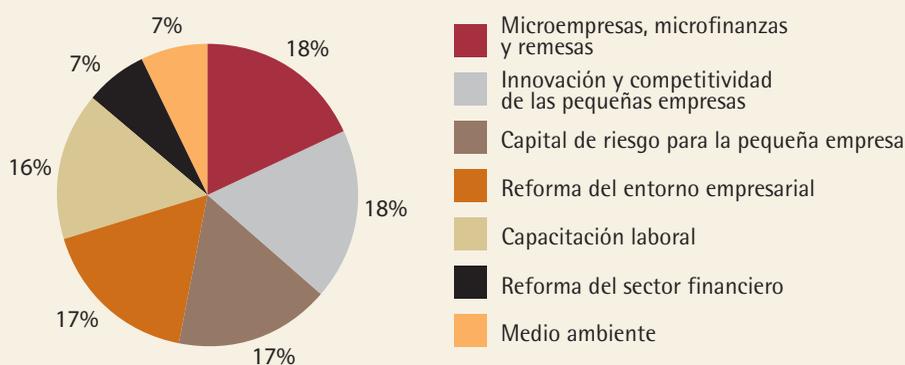
Se adoptaron métodos innovadores de asistencia, como la introducción de conglomerados (*clusters*) de proyectos para promover la focalización y extraer enseñanzas temáticas e intersectoriales. Se inició de manera experimental la selección competitiva de los proyectos a financiar y se ensayaron modalidades nuevas para que el Fomin pudiera satisfacer las necesidades de proyectos locales muy pequeños.

A mediados de 2005 las sumas netas aprobadas por el Fomin excedían los US\$950 millones en 660 proyectos. Si se incluyen los fondos de

contrapartida de sus socios, los proyectos del Fomin han movilizado casi US\$2.000 millones, lo cual lo convierte en el principal proveedor de asistencia técnica a la región.

Del total aprobado, el área de microempresas, microfinanzas y remesas representó 18%; innovación y competitividad de las pequeñas empresas, 18%; capital de riesgo para la pequeña empresa, 17%; reforma del entorno empresarial, 17%; capacitación laboral, 16%; reforma del sector financiero, 7%, y medio ambiente, 7%.

Gráfico 15 DESTINO DE LOS FONDOS APROBADOS POR EL FOMIN, 1993-2005



Fuente: Jagers y Gurr (1995) y Freedom House (1999-2004).

Con su singular combinación de inversiones en capital, financiación por endeudamiento y asistencia técnica, el Fomin ayudó a que las ONG de microfinanzas más fuertes se convirtieran en instituciones intermediarias reguladas con fines comerciales, y siguió promoviendo la entrada al mercado de entidades de microfinanzas nuevas.

Durante la última década el Fomin ha invertido en cada una de las instancias de transformación de ONG de microcrédito en instituciones financieras reguladas. La retirada exitosa del Fomin como accionista de varias de estas instituciones, luego de que su consolidación atrajera a

El Fomin asumió un papel pionero en el envío de remesas a América Latina y el Caribe.

inversionistas dispuestos a suplantarlos, ha demostrado el potencial de rendimiento económico de las microfinanzas, un elemento decisivo para atraer capital para un crecimiento que se estima muy necesario.

El mecanismo ha proporcionado asistencia técnica a más de 40 instituciones de microfinanzas para fortalecer sus procesos financieros y administrativos, mejorar el control de sus operaciones e introducir técnicas especializadas de gestión del crédito y del riesgo. La asistencia al sector público también está ayudando a desarrollar las regulaciones necesarias para una buena gestión financiera con normas apropiadas para las carteras de micropréstamos.

El Fomin fue pionero en la creación de vehículos de capital de riesgo para pequeñas empresas de América Latina y el Caribe. Este tipo de financiamiento es necesario para poner en marcha y ampliar pequeñas empresas, ya que recurrir al endeudamiento más allá de una proporción prudente de la inversión total requerida restringe el crecimiento y transfiere indebidamente el riesgo del capital a las instituciones financieras, con consecuencias adversas potenciales para los depositantes. Los aportes de capital que las empresas de América Latina y el Caribe necesitan son en general difíciles de conseguir, por la propia debilidad de los mercados de capital de los países.



Para promover el desarrollo de los mercados de capital, el Fomin comprometió casi US\$200 millones en 35 fondos locales y logró recaudar US\$280 millones adicionales, demostrando la viabilidad de nuevos productos financieros y ampliando las fronteras del capital privado. En su papel de "creador de mercados", está apoyando reformas de los marcos normativo y legislativo, y ayudando a eliminar barreras al financiamiento de las pequeñas empresas. A este fin se han destinado más de US\$14 millones en más de 20 proyectos de asistencia técnica para fomentar el espíritu empresarial en la región y mejorar el marco normativo del capital de riesgo.

Aunque reducidas en monto, las intervenciones del Fomin han contribuido de manera significativa al fortalecimiento del mercado de capital de riesgo en la región y han sentado las bases para su desarrollo. Con sus aportes se han establecido redes de capital de riesgo, se han modificado las normas para facilitar un mejor desarrollo del sector y se ha atraído la colaboración de nuevos participantes.

Asimismo, el Fomin ha desempeñado un papel decisivo en la toma de conciencia internacional sobre la importancia de los flujos de las remesas de los emigrantes y sobre la necesidad de aumentar su potencial para el desarrollo. En 2004 el monto de las remesas a América Latina y el Caribe excedió los US\$45.000 millones, con lo cual la región se convirtió en el principal mercado de remesas del mundo. Esta suma, que superó una vez más los flujos combinados de toda la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia oficial neta para el desarrollo, representó más de un 10% del PIB en seis países. Sin embargo, el elevado costo de las transferencias, junto con su baja participación en el sector financiero formal, han limitado el impacto de estos flujos masivos en el desarrollo. En respuesta a esta situación, los proyectos del Fomin están abriendo vías para aumentar el uso de nuevas tecnologías, reducir los costos, fomentar la participación de grupos migrantes en el sector financiero y optimizar la transparencia y eficiencia del marco normativo.

Los proyectos del Fomin están introduciendo normas en materia de aptitudes laborales y sistemas de certificación profesional para mejorar la movilidad de los trabajadores y modernizar la evaluación de sus competencias. Al respecto, los empleadores necesitan poder identificar con certeza las aptitudes y habilidades de los candidatos a un empleo, y los

trabajadores precisan, a su vez, que nuevos empleadores les reconozcan la experiencia adquirida en trabajos previos. Esa clase de información, fácilmente obtenible en los países desarrollados, no se produce en las economías en desarrollo. Para ayudar a remediar esta situación, el Fomin ha apoyado proyectos en sectores específicos de la industria a fin de establecer normas sobre aptitudes laborales, tanto para empleadores como para trabajadores, que les permitan conocer mejor la normativa y evaluar su desempeño sobre la base de criterios aceptados por el sector.

Estos proyectos facilitan también la creación de un sistema más eficaz de capacitación especializada dentro del sector privado, ya que permiten identificar las necesidades específicas del mercado laboral. El Fomin prueba sistemas nuevos de capacitación eficaz con instructores del sector privado, e introduce, a título experimental, métodos innovadores para modernizar este mercado.

Por otra parte, los mercados globalizados requieren cada vez más que los proveedores se ciñan a normas internacionales de gestión de calidad (normas ISO) y a protocolos relativos a la salud alimentaria, como el sistema de Análisis de Puntos de Control de Higiene Alimentaria (HACCP). Familiarizarse con dichas normas e incorporarlas a sus procesos puede ser difícil y desmedidamente oneroso para las empresas más pequeñas. En respuesta a este problema, hay 12 proyectos del Fomin que están creando capacidad regional para la gestión de calidad, trabajando con las empresas y en el marco normativo e institucional.

Los resultados de estos proyectos han excedido las expectativas. El nuevo mercado de consultores especializados hizo disminuir el costo de la aplicación de normas ISO o HACCP y mejoró la calidad de los servicios ofrecidos a las PyME. La red de instituciones colaboradoras que ejecutan estos proyectos ha estado funcionando con gran dinamismo, en forma de comunidad virtual, con un intercambio activo de ideas y contribuyendo a la creación de un modelo y enfoque regional de la gestión de la calidad.

Otros proyectos del Fomin introdujeron en la región los métodos de la solución alternativa de conflictos, estableciendo una red de 16 centros que ofrecen una forma más sencilla y menos costosa que la vía judicial para resolver disputas comerciales. Estas actividades han influido mucho en el cambio de la cultura

jurídica de la región y en el uso general de métodos para la solución alternativa de conflictos. Varios países, en particular Brasil, Chile, Colombia y Perú, han obtenido resultados excelentes en este ámbito. Actualmente los centros de arbitraje y mediación promovidos por el Fomin son un modelo reconocido en toda América Latina y el Caribe. Existe una gran disponibilidad de árbitros y mediadores calificados, la legislación sobre arbitraje y mediación se ha modernizado y armonizado con las normas internacionales, y se ha capacitado a especialistas en recursos humanos en toda la región.

En un esfuerzo por desarrollar fórmulas eficientes para que las instituciones financieras trabajen con las pequeñas empresas y las microempresas, el Fomin está adoptando un enfoque que consiste en agrupar conjuntos de proyectos similares en conglomerados. Captar las necesidades comunes de muchas empresas sirvió para organizar el apoyo del Fomin en forma de foros orientados hacia grupos de tópicos homogéneos. Este enfoque permite emplear material instructivo uniforme para un gran número de usuarios, poniendo al alcance de pequeñas empresas conocimientos clave que de otro modo les quedarían vedados y dándoles acceso a esquemas de proyectos tipo cuyo diseño individual resultaría prohibitivo. Además, en los foros las empresas pueden recibir asesoramiento durante las distintas fases de desarrollo de los proyectos individuales que resultan de la aplicación de los modelos captados en el conglomerado.

Entre los grupos de proyectos orientados a aumentar la capacidad productiva de las firmas más pequeñas cabe destacar:

- Producción más limpia: el Fomin ayuda a las pequeñas empresas a considerar la gestión ambiental como una oportunidad, en vez de un costo, con la reducción o sustitución de insumos, el reciclaje y el uso de procesos más eficientes.
- Reformas de la normativa en materia de contabilidad y auditoría para que las prácticas locales se ciñan a las normas internacionales.
- Redes y sistemas de proveedores de pequeñas empresas: ayudan a las firmas a aumentar su competitividad cooperando entre ellas, y a menudo también con grandes compradores, en distintas etapas de la producción y comercialización.
- Tecnología de la información y la comunicación (TIC): se orienta a mejorar la normativa del comercio electrónico, apoyar innovaciones

tecnológicas, impulsar las industrias locales de TIC y promover el conocimiento de la TIC entre los jóvenes.

- Mecanismos para facilitar el comercio internacional: ayudan a simplificar los procedimientos aduaneros y fronterizos, armonizan las normas técnicas y fomentan el cumplimiento de las normas internacionales en materia de comercio e inversiones. Se proporciona asesoramiento y capacitación a pequeñas empresas sobre la forma de cumplir las normas técnicas de acceso a los mercados internacionales, se incorporan sistemas de certificación voluntaria de calidad y se promueve el cumplimiento de las medidas fitosanitarias y de inocuidad de los alimentos.

Cabe destacar que las intervenciones del Fomin han sido decisivas para el progreso realizado en las áreas de microfinanzas, remesas, formación de trabajadores y sistemas de certificación profesional, desarrollo de mercados de capital de riesgo, solución alternativa de conflictos y sistemas de gestión de calidad (normas ISO). También son muy alentadores los resultados iniciales en campos más nuevos, como producción limpia, normas de contabilidad, y redes y cadenas productivas de pequeñas empresas.

Recientemente, en reconocimiento a los resultados alcanzados por el Fomin, los donantes acordaron reponer sus recursos con US\$502 millones adicionales y aumentar su focalización en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico por medio del desarrollo y de las inversiones del sector privado. Como resultado de este proceso, el Fomin II pasará a estar integrado por 38 países miembros.

LA CII: UNA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LAS PYME

Años antes de que Enrique V. Iglesias asumiera la presidencia del BID, varios países miembros de la institución empezaron a promover la creación de una entidad independiente afiliada al Banco, cuyo cometido fuese proporcionar financiamiento directo a la empresa privada y estimular la inversión en el sector. Tan cierto es el interés que había en el tema que uno de los estudios sobre el mismo fue realizado por el propio Iglesias en calidad de consultor, mucho antes de que fuera llamado a ejercer la presidencia de la institución.

Las crecientes oportunidades de negocios en la región se materializaban con menor frecuencia que la deseada debido a la limitada disponibilidad de

crédito y de capital de inversión. La gradual desaparición de la banca de fomento estatal fue creando una brecha importante, que si bien en muchos aspectos se cubrió gracias a la expansión concomitante de la banca privada, en otros siguió postergando iniciativas generadoras de producción y de empleo. En ese contexto, la idea de formar una corporación internacional afiliada al BID cobró mayor fuerza, y a mediados de los años ochenta resultó en un acuerdo de la mayoría de los socios del Banco.

El Convenio Constitutivo de la Corporación, suscrito por 34 países miembros fundadores, entró en vigor en 1986. La Corporación inició sus operaciones tres años más tarde, prácticamente al comienzo de la gestión de Enrique V. Iglesias a la cabeza del BID y del Directorio Ejecutivo de la Corporación.

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) comenzó a operar en un momento de transición para América Latina y el Caribe. Tras una década de estancamiento, las economías de la región cambiaban su orientación más hacia el funcionamiento de los mercados y del sector privado que hacia la intervención estatal. Con el abandono paulatino de las políticas económicas de Estado, los mercados de la región empezaron a abrirse a la competencia internacional, fomentando el desarrollo de la empresa privada y construyendo la infraestructura necesaria. Se esperaba que la privatización de las empresas estatales aportara los dividendos necesarios para el desarrollo económico sostenido. La liberalización comercial progresiva de la mayoría de los países empezaba a brindar mayores oportunidades para el aumento del comercio y la inversión interregional.

Al igual que en otras partes del mundo, la PyME desempeñaba –y aún sigue desempeñando– un papel decisivo en esa transformación. Además de representar más de un tercio del PIB de la región a comienzos de los años noventa, era fuente importante de nuevos puestos de trabajo y, por su propia naturaleza, capaz de adaptarse a un entorno económico en rápida evolución.

Todo ello creaba nuevas necesidades de financiamiento en forma de capital y deuda a largo plazo, así como de asistencia técnica para mejorar la productividad de las PyME, aumentar su participación en el mercado y reforzar su capacidad para generar utilidades. Este financiamiento era imprescindible para prosperar en un entorno más competitivo e impulsar tanto la consolidación, reestructuración y modernización de las empresas

como la inversión. Sin embargo, hasta aquel momento dicha transformación no había ido acompañada de fuentes de financiamiento adecuado a largo plazo (incluido el capital de riesgo), salvo para las compañías más grandes en los países de mayor solvencia crediticia.



La CII abrió rumbos en el apoyo a la pequeña y mediana empresa. En la foto, exportadora de castañas en la amazonia boliviana.

A pesar de los progresos de muchas de las economías regionales, el acceso de la PyME a los mercados de capital seguía limitado por deficiencias derivadas de mercados de capital muy jóvenes y sistemas financieros poco profundos. En esa coyuntura, la CII se lanzó a la tarea de contribuir al fomento del desarrollo del sector privado en la región.

A nivel operativo, hasta mediados de 2005 la CII había aprobado financiamientos por valor de US\$1.913 millones (US\$1.596 millones en forma de préstamos y US\$317 millones en inversiones de capital) y movilizó más de US\$460 millones bajo su programa de cofinanciamiento. Más de 75 instituciones financieras de toda América Latina y el Caribe recibieron cerca de US\$1.000 millones en financiamiento. Entre las instituciones financiadas por la CII hay bancos universales, compañías de arrendamiento financiero y pequeñas boutiques financieras. Cerca del 50% del financiamiento otorgado por la Corporación se ha canalizado hacia las economías más pequeñas de la región.

Gradualmente se fueron incorporando a la CII la mayoría de los países miembros del Banco que inicialmente habían optado por quedar fuera. Con la incorporación de Suriname y Belice todos los países miembros regionales del BID pasaron a ser también miembros de la Corporación.

Los clientes de la CII son empresas privadas, casi todas de tamaño pequeño o mediano. Adaptando sus productos a las necesidades concretas de sus clientes, la Corporación ofrece un servicio personalizado y una solución integral. Otorga financiamiento a corto, mediano y largo plazo en condiciones competitivas; la posibilidad de planificar el crecimiento en un marco financiero sólido; ayuda profesional para mitigar posibles efectos

negativos sobre el medio ambiente; un mejor acceso al financiamiento y la posibilidad de optimizar la gestión empresarial.

La protección del medio ambiente ha sido un aspecto fundamental de la labor de la CII (véase el recuadro 18). En el caso de los préstamos e inversiones hechos directamente a los usuarios, las condiciones ambientales se pactan en los respectivos contratos, y su cumplimiento es supervisado como parte del seguimiento de las operaciones en cartera. Antes de aprobar cada operación, la CII pone a disposición del público un resumen de datos medioambientales acerca de la misma, con el objeto de recabar opiniones de las personas y entidades que pudieren sentirse afectadas.

En lo que atañe a los proyectos financiados a través de intermediarios, las disposiciones para proteger el medio ambiente forman parte del contrato de préstamo, y cada entidad intermediaria asume frente a la Corporación la responsabilidad de darles seguimiento. En respaldo de ello, la Corporación ha instituido un programa de capacitación de funcionarios de entidades financieras, para ayudarles a identificar y mitigar los posibles efectos de los proyectos financiados sobre el medio ambiente, enseñando a quienes deciden sobre los créditos a convertir la protección del medio ambiente en una oportunidad de inversión. Desde que la Corporación empezó a dictar sus talleres de capacitación medioambiental para instituciones financieras, asistieron a ellos 290 personas de 139 instituciones de América Latina y el Caribe. Tan productivo ha sido el entrenamiento recibido que algunas de las instituciones financieras que colaboran con la CII han formulado planes de gestión del medio ambiente que luego fueron aplicados como modelo por otras instituciones de la región.

Cuando actúa a través de intermediarios, la Corporación busca fomentar el desarrollo de PyME, pero también procura mejorar la eficiencia del propio sistema de intermediación, fortaleciendo sus estructuras gerenciales y operativas en las áreas de análisis crediticio, administración y supervisión de la cartera, y protección del medio ambiente.

LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN INFRAESTRUCTURA

A comienzos de la década de 1990, en el marco de las privatizaciones que fueron parte del proceso de su adaptación a la economía globalizada, muchos

Recuadro 20

UN PROYECTO EJEMPLAR

En la región amazónica de Bolivia, Brasil y Perú, el castaño amazónico (nuez de Brasil) crece en un ecosistema donde conviven múltiples variedades de flora y fauna. Este árbol es un ejemplo vivo de la interrelación de las especies ya que, aislado de su entorno selvático, se vuelve estéril y deja de dar frutos, por lo que todos los intentos previos de crear plantaciones de castaños han fracasado. Históricamente, la castaña amazónica tenía un ciclo de vida comercial muy corto. Debido a su manejo artesanal y a un entorno natural que dificulta las tareas de cosecha, acopio, secado y transporte por ríos y caminos de la selva, el producto llegaba al consumidor en malas condiciones.

Un grupo de bolivianos emprendió la tarea innovadora de transformar un proceso tradicional en una próspera industria capaz de llegar a mercados lejanos. Así nació Tahuamanu S.A., la única empresa en el mundo que hoy puede ofrecer castañas orgánicas certificadas por el organismo suizo de inspección y homologación IMO Institut für Markökologie, Kontroll- und Zertifizierungsstelle im Ökologischen Landbau.

A falta de industrias similares en otros países, no existe en el mercado maquinaria apropiada para el procesamiento de la castaña. Consiguientemente, buena parte de la maquinaria que ha sustituido el trabajo manual de limpieza y empaque de las castañas se diseñó y construyó en el departamento de ingeniería de la empresa. Gracias a esos esfuerzos Tahuamanu cuenta con procesos automatizados para el secado y almacenaje de las castañas, así como con un laboratorio de control de calidad. La logística de transporte para sacar el producto del interior de la selva y llevarlo hasta su planta industrial también fue diseñada por técnicos de la empresa. En este proceso interviene una tropa de 300 bueyes que cargan los sacos de castaña por brechas primarias hasta un equipo de tractores que los transportan por senderos de barro y agua hasta la red de caminos secundarios, donde una flota de camiones asegura que las castañas lleguen a la planta de Cobija en el menor tiempo posible.

La empresa cuenta con procesos automatizados para el secado y almacenaje de la castaña en condiciones apropiadas de humedad, temperatura y ventilación, controladas a distancia con sistemas computarizados conectados al interior de los silos, mientras que un laboratorio provisto de la mejor tecnología controla la calidad de cada embarque.

La Corporación ha apoyado a Tahuamanu con créditos y asesoría en cada una de sus etapas de crecimiento y consolidación, ayudándola a convertirse en un líder del sector que abastece el 10% del mercado mundial de castañas con ventas anuales de alrededor de US\$4 millones. Tahuamanu es también una empresa socialmente responsable: el 80% de sus utilidades vuelve a estas comunidades, que no tienen muchas otras fuentes de ingresos. La empresa ha creado 350 puestos de trabajo directos y más de 1.200 trabajos indirectos. La planta también ofrece una guardería infantil gratuita y un comedor para sus empleados.

Preservar el medio ambiente garantiza el suministro de castañas de la mejor calidad, por lo que esta empresa realiza una labor de investigación de especies compatibles para reforestar las zonas de bosque devastadas.

países latinoamericanos y caribeños fijaron políticas y estrategias de desarrollo tendientes a transferir al sector privado, generalmente bajo la figura de la concesión, la responsabilidad de la inversión en infraestructura y del manejo de los servicios que tradicionalmente habían estado en manos estatales.

El Banco, que había hecho del financiamiento de esa infraestructura y de esos servicios su principal cliente, descansaba en la garantía soberana de los países para respaldar su importante cartera de préstamos. Con la privatización, era altamente improbable que los gobiernos se responsabilizaran de avalar financiamientos para la construcción de nuevas obras o para la rehabilitación de las existentes. Por otra parte, los proyectos en sí requerían crédito de largo plazo, y la mayoría de los mercados locales carecía de la amplitud y profundidad necesarias para proporcionarlo.

A través de la CII, el Banco podía otorgar préstamos al sector privado sin garantía estatal, pero las necesidades de financiamiento de los proyectos de infraestructura excedían con mucho los límites de las operaciones individuales fijados por la Corporación, y globalmente superaban con creces los recursos que ella tenía disponibles.

En suma, con sus instrumentos ya existentes, el Banco no podía atender la nueva forma en que se manifestaba la demanda de la infraestructura de servicios públicos, y ello le condujo a crear en su seno un nuevo departamento, y a segregarse de sus recursos un volumen limitado para otorgar préstamos sin garantía soberana con los que financiar esa clase de proyectos.

En 1994, junto con la aprobación del Octavo Aumento de Recursos, se creó el Departamento del Sector Privado (PRI), como unidad especializada en la identificación, el análisis y la supervisión de este nuevo tipo de operaciones. Al mismo tiempo, se fijó como límite máximo una proporción del volumen de nuevas operaciones activas, que luego fue objeto de ajustes para incrementar la capacidad de respuesta a una demanda creciente.

Con el paso de los años la demanda creció, se redujo y se volvió a incrementar. Al cabo de los primeros cinco años había crecido tanto que condujo a una ampliación importante del límite antes mencionado, pero durante los tres años subsiguientes, abatida por los reveses sufridos por algunas empresas concesionarias en el complejo ambiente de la crisis

económica argentina, cayó dramáticamente, solo para volver a crecer en forma sostenida a partir de allí.

La experiencia del Banco en este campo de operación le condujo a examinar los factores fundamentales que determinan que los mercados de capital locales de América Latina y el Caribe no sean capaces de financiar las obras de los servicios públicos. El tema adquirió especial importancia a la luz del análisis del impacto que tiene el financiamiento contratado en moneda extranjera sobre la efectividad de la política fiscal de los países de la región.

En el pasado el Banco había realizado múltiples estudios sobre los mercados de capital, empezando con el encabezado por el Profesor Milich Kybal en 1965. También había proporcionado numerosas operaciones de cooperación técnica orientadas a fortalecer los mercados de capital locales, con énfasis particular en las bolsas de valores. En otras palabras, el tema en sí no le resultaba extraño, pero las circunstancias actuales demandaban nuevos enfoques.

Por consiguiente, en 1999 el Banco se propuso iniciar un esfuerzo para penetrar los mercados de capital locales, a modo de incentivo para modelar y atraer la oferta de recursos locales en condiciones de plazo y de precio apropiadas para el financiamiento de obras de infraestructura. De esa forma, ayudaría a completar un grupo de inversiones, pero sobre todo contribuiría a que el propio país genere los recursos apropiados para hacerlo en el futuro. Con ese fin, se amplió la función de PRI, incorporando a sus competencias la de contribuir a desarrollar los mercados de capital de los países prestatarios mediante acciones de apoyo a su organización y regulación, pero también –y más innovadoramente– por la vía de la operación directa en dichos mercados. En el desempeño de esa nueva tarea, PRI desarrolló una labor conjunta con FIN, que se comenta brevemente en la descripción de la función financiera del Banco.

El principal instrumento del Banco para apoyar dichas transacciones ha sido el uso de garantías "financieras"/"crédito parcial", estructurado de muchas maneras diferentes, para responder a necesidades específicas de la inversión de deuda de cada cliente que se coloca en el mercado.

El desarrollo de mercados de valores de renta fija también ha sido crítico en la creación de una asignación más eficiente de los ahorros, en especial en



El sector privado: otra área clave para el desarrollo. En la foto, un camión se dirige al Puerto de M' Bopicua, Uruguay, construido por una empresa privada respaldada por el BID.

respuesta al rápido crecimiento en importancia de los fondos de pensión como componentes clave de los mercados de capital de América Latina y el Caribe.

Las operaciones del Banco en este sentido han apuntado también a obligaciones de bonos con garantía y transacciones bursátiles que benefician particularmente la financiación de hipotecas para viviendas, con un gran efecto multiplicador y considerables beneficios sociales.

Además, el Banco ha girado su foco de atención para apoyar medios de inversión al por mayor que puedan movilizar ahorros locales de manera eficiente, mediante la participación de inversionistas institucionales locales en fondos de inversión, y a través de intermediarios que, a su vez, proveen financiamiento en moneda local a los servicios públicos e infraestructura privada para inversiones de capital y necesidades relacionadas.

En febrero de 2000 el Presidente Iglesias estableció un panel independiente de reconocidos expertos (el Grupo de Revisión Externa de las Operaciones para el Sector Privado, GRE) que llevó a cabo una revisión estratégica de las actividades del Banco en el sector. Iglesias solicitó al GRE "revisar las operaciones directas para el sector privado realizadas en el pasado y proponer al Banco una estrategia y una escala de dichas operaciones para el futuro".¹⁴ Las conclusiones del GRE fueron muy positivas, tanto con respecto a la calidad de las operaciones que se habían emprendido en el período 1995-1999, como a las perspectivas para el futuro. En sus conclusiones, el GRE manifestó que "la fase inicial de PRI se ha llevado a cabo con éxito"¹⁵ y recomendó una ampliación del tamaño y el ámbito de la actividad sin ningún límite preestablecido para la asignación de recursos.

Las conclusiones y recomendaciones del GRE se plasmaron en una propuesta a los accionistas del Banco en la que se solicitaba que el límite de los

14. Informe del Grupo de Revisión Externa de las Operaciones para el Sector Privado, Washington, D.C., 20 de octubre de 2000.

15. *Ibid.*

préstamos al sector privado sin garantías del Estado se aumentara a un nivel equivalente al "10% de los préstamos pendientes de reembolso y saldos con garantía, excluyendo los préstamos de emergencia". Estas recomendaciones fueron adoptadas por los accionistas del Banco en marzo de 2001.¹⁶

Entre 1995 –año en que se aprobaron sus primeras operaciones para el sector privado sin garantías del Estado– y finales de 2004, el Banco había aprobado 70 operaciones (netas de cancelaciones) para proyectos de inversión valorados en US\$18.000 millones financiados con aproximadamente US\$3.100 millones en 57 préstamos principales "A", y 13 garantías, más US\$3.6000 millones en préstamos "B" y cogarantías otorgados por consorcios. A fines de 2004 el monto de las operaciones pendientes para el sector privado ascendía al 4% de los préstamos agregados y garantías pendientes (y, por lo tanto, se encontraba muy por debajo del límite permitido del 10%).

La mencionada evaluación del GRE señala: "Una notable característica de los proyectos para el sector privado financiados por el Banco es que uno de cada tres de sus emprendimientos fue innovador, es decir, el proyecto fue la primera operación con participación privada en el sector o subsector en cuestión. En una de cada cuatro operaciones, el Banco no simplemente innovó, sino que también ejerció un efecto de demostración positivo". Además indica: "En su mayor parte, los proyectos financiados por el Banco y ejecutados por el sector privado finalizaron dentro del plazo y el presupuesto previstos, y la mayoría de ellos está entregando los servicios prometidos con un estándar de calidad aceptable."

Los ejemplos permiten apreciar la labor realizada para apoyar la infraestructura de servicios públicos en manos privadas. A continuación se presentan algunos que ameritan destacarse.

Rutas del Pacífico, una autopista de peaje de Chile, recibió el premio "*Latin Transport Infrastructure Deal of the Year 2002*" otorgado por la publicación comercial *Project Finance*. Cerrado el 9 de abril de 2002, el método de financiamiento de este proyecto difiere del de la mayoría de los proyectos latinoamericanos. El proyecto de US\$300 millones –arreglado por el Fondo de Inversión Santander– para construir una autopista de peaje financiada con emisión de bonos estableció un patrón original combinando seguro de

16. Aumento de las operaciones del BID en el sector privado: propuesta a la Asamblea de Gobernadores. Respuesta al Informe sobre Operaciones para el Sector Privado por parte del Grupo de Revisión Externa, 6 de marzo de 2001.

garantía financiera y estructuras de financiamiento multilateral A/B en la primera cooperación entre una aseguradora multilateral (el BID) y una aseguradora privada (FSA).

Termopernambuco, una planta de generación termoeléctrica de Brasil, recibió el premio *"Latin Private Power Deal of the Year 2002"* de *Project Finance*. Es el primer proyecto de recursos limitados del Programa Prioritario Térmico de Brasil (PPT) en el que tanto el capital como el contratista son 100% privados. El financiamiento de US\$410,5 millones de la planta energética de Termopernambuco cerró el 19 de junio de 2002. El paquete de financiamiento consiste en US\$202,4 millones del BID, US\$88 millones del Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) y US\$125 millones en capital del patrocinante. La porción del BNDES constituye una subdeuda.

El sistema de autopistas de **Costanera Norte** es un proyecto de suma importancia para Chile, cuyo financiamiento constituye una de las transacciones de infraestructura más destacadas e innovadoras de América Latina. A fin de concretarlo, en diciembre de 2003 el BID cerró una garantía de crédito parcial de US\$75 millones para financiar una emisión de bonos, equivalente a aproximadamente US\$256,5 millones. La carretera Costanera Norte se convirtió en el primer sistema de autopista con peaje completamente electrónico de Chile y América Latina. Aparte de la naturaleza innovadora del sistema, el proyecto estableció nuevos parámetros de referencia tanto para los organismos de clasificación de valores como para los inversores locales. Basado en la estructura negociada entre el concesionario y los garantes, el proyecto logró clasificaciones de riesgo BBB de escala global independiente por parte de *Standard & Poor's* y Baa2 de *Moody's Investor Services*. La clasificación de riesgos de *Standard & Poor's* es la más elevada concedida a un proyecto de autopistas de peaje en América Latina. Mejorada por las clasificaciones AAA de escala global del BID y de la *Ambac Assurance Corporation*, los bonos cumplieron el requisito local de alcanzar la clasificación AAA necesaria para atraer al grupo de inversores más variado de Chile. Debido a su innovadora estructura, Costanera Norte recibió el premio *"Latin American Deal of the Year"* de *Project Finance International* y *"Latin American Transportation Deal of the Year"* de la revista *Euromoney Project Finance*.

En 2004 el Banco apoyó el primer proyecto de transmisión en Brasil financiado internacionalmente. El proyecto **Novatrans Energia S. A.** comprende el desarrollo, la construcción, la comisión, la operación y el mantenimiento de una línea de transmisión de energía de 1.200 megavatios, 1.278 kilómetros y 500 kilovoltios que se extiende desde la subestación Imperatriz (en el estado de Maranhão) hasta la subestación Samambaia (en el Distrito Federal), atravesando la región central de Brasil. La línea de transmisión duplicará la capacidad del enlace de transmisión norte-sur actual, aumentará el flujo de energía general y mejorará la confiabilidad del sistema, además de reducir cortes e interrupciones de energía. La innovadora estructura del proyecto le ha merecido el premio *"Latin American Infrastructure Deal of the Year"* de la revista *Euromoney Project Finance*.

También en 2004 el Banco apoyó una histórica inversión en Perú: el proyecto del gasoducto **Camisea**, que consiste en la producción, el procesamiento, el transporte y la distribución de gas natural, con un costo total de aproximadamente US\$1.600 millones. El BID financió el segmento de transporte del proyecto con un préstamo A de US\$75 millones a la empresa Transportadora de Gas del Perú S. A. Esta financiación cubre parte de los US\$811 millones que cuestan los dos ductos que transportarán gas natural y líquidos de gas natural desde la cuenca de Ucayali hasta la región de Pisco, 200 kilómetros al sur de Lima. El ducto de líquidos terminará en una terminal de Pisco, que tendrá instalaciones para exportar el producto. El ducto de gas natural tendrá una extensión de 714 kilómetros desde Pisco hasta la entrada de la ciudad de Lurín (al sur de Lima). Su capacidad inicial de 285 millones de pies cúbicos diarios podría expandirse a 450 millones de pies cúbicos diarios para 2015. El proyecto Camisea contribuirá significativamente al crecimiento económico y a la productividad del país, además de proveer ingresos de exportación de la venta de líquidos de gas natural. Las estimaciones preliminares indican un ahorro aproximado de US\$4.100 millones en costos de energía durante el período 2004-2033 como resultado del uso de electricidad generada por gas, que tiene un costo marginal menor, en lugar de la planta generadora a petróleo que es menos eficiente y más contaminante. Además, se espera que el proyecto agregue 8/10 de un por ciento al PIB de Perú por cada uno de sus años de vida, con lo cual se mejorará la calidad de vida de los ciudadanos y se aliviará la pobreza. El proyecto también incluye la construcción de una red de distribución de gas natural en Lima, que traerá aire más limpio a la capital.

La revista *Project Finance* ha reconocido a Camisea otorgándole el premio "Latin American Oil and Gas Deal of the Year 2004".

A principios de la década de 2000, en respuesta a nuevas inquietudes de la opinión pública y de la clase política en varios países de América Latina y el Caribe, surgieron nuevas estrategias para incluir la potencial contribución del sector privado en los servicios de infraestructura.

Entre ellas se destacan varias iniciativas para fomentar en América Latina y el Caribe el concepto de asociaciones público-privadas, originalmente desarrollado en el Reino Unido y otros países fuera de la región. Este tipo de asociaciones se está creando y explorando en Brasil, Chile y México, por mencionar solo algunos de los países activamente comprometidos en este esfuerzo. El Banco ha respaldado activamente la creación de estrategias y marcos de asociaciones público-privadas en varios países, a través de seminarios, apoyo técnico y otros medios. Resulta razonable pensar que en los próximos años habrá un creciente número de proyectos de inversión específicos en los que se utilizará el esquema de asociaciones público-privadas. Es posible también que algunos de estos proyectos de inversión involucren a autoridades y organismos subsoberanos, además de los gobiernos centrales. Se espera que los proyectos de asociaciones público-privadas abarquen una amplia variedad de inversiones en infraestructura, desde servicios de transporte hasta infraestructura social.

Los esfuerzos de integración de la infraestructura física regional y subregional también son evidentes y en años recientes están comenzando a traducirse en oportunidades de inversión específicas. El Banco ha desempeñado un papel clave en el apoyo al Plan Puebla-Panamá y al proyecto IIRSA, y además al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). En el sector del transporte se han identificado proyectos de integración física de América del Sur y, más recientemente, con una expresión directa de apoyo del Presidente Iglesias, ha surgido una nueva iniciativa para unir a los mercados de gas sudamericanos.



Hacia una visión armónica del desarrollo

Con el fin de la guerra fría la agenda internacional se revitalizó y diversificó con un gran número de acuerdos sobre cuestiones impostergables como la paz, la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente. A su vez, surgieron nuevos peligros para la paz y la seguridad internacionales, desde los conflictos de raíces étnico-religiosas y las amenazas asociadas al terrorismo y el crimen organizado internacionalmente, hasta las nuevas pandemias como el VIH/SIDA.

La globalización creó un nuevo escenario con enormes posibilidades y también numerosos desafíos. Estimuló procesos de multilateralismo, tanto a escala mundial como a nivel regional y subregional. Para apalancarse en la globalización, muchos países han debido fortalecer su relación con sus vecinos o con socios afines en términos geográficos, culturales, políticos o económicos.

EL NUEVO MULTILATERALISMO HEMISFÉRICO Y TRASATLÁNTICO

En el caso de los países miembros del BID, el proceso de relanzamiento del multilateralismo tuvo estímulos particulares.

A medida que se afianzó y amplió el proceso de democratización iniciado a fines de los años setenta, América Latina y el Caribe adquirieron un nuevo perfil político regional, a la vez que se puso fin a los agudos conflictos político-militares que sufrieron varios países. Simultáneamente, y tras el agotamiento del modelo de desarrollo que precediera a la crisis de los años ochenta, se inició un proceso de reformas económicas que, entre otras consecuencias, generó economías más abiertas y convergentes. Este nuevo escenario político y económico abrió camino a una nueva era de cooperación hemisférica e intrarregional.

De esa nueva era de cooperación surgieron las cumbres de jefes de Estado y de gobierno, como iniciativa multilateral para ofrecer una plataforma de acción colectiva basada en valores compartidos y en el compromiso de trabajar en torno a objetivos comunes, en especial en la construcción de una visión armónica del desarrollo. El BID se unió desde un principio a este proceso, con su respaldo a la preparación de las cumbres y al cumplimiento de sus mandatos y compromisos.

Las Cumbres de las Américas

De la desconfianza y la confrontación del período de la guerra fría, la región de América Latina y el Caribe pasó a construir una nueva agenda basada en tres consensos fundamentales: democracia, mercado libre y fortalecimiento del multilateralismo regional como respuesta a la globalización. De este nuevo clima político surgió la iniciativa de la Cumbre de las Américas, que reúne a los jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio en busca de consensos en torno a problemas comunes, la identificación de soluciones y el desarrollo de una visión sobre el futuro de la región en las áreas económica, social y política. En el pasado, se habían realizado cumbres hemisféricas, pero no de manera regular y permanente (Panamá, 1956; Uruguay, 1967).

El proceso se inició en Miami en diciembre de 1994, cuando los dirigentes democráticamente elegidos de los 34 países del Hemisferio asistieron a la Primera Cumbre de las Américas para discutir y aprobar un detallado plan de iniciativas y compromisos bajo el título "El desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas".

El proceso permanente de coordinación y cooperación hemisférica iniciado allí ha ido adquiriendo mayor vigencia con el paso del tiempo. A la Cumbre de Miami le sucedieron: la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Santa Cruz, Bolivia en 1996; la Segunda Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998; la Tercera Cumbre Hemisférica, que tuvo lugar en Québec, Canadá, en 2001, bajo el lema "Fortalecimiento de la democracia, creación de la prosperidad y el desarrollo del potencial humano", y la Cumbre Hemisférica Extraordinaria, realizada en Monterrey, México, en 2004, y cuyo tema fue "Crecimiento económico con equidad, desarrollo social y gobernabilidad democrática".

“Recalcamos la necesidad del diálogo constante y la coordinación en el sistema interamericano para asegurar la implementación eficaz y eficiente de los mandatos de la Cumbre.”

Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Québec, 2001.

Cumbre de las Américas, Québec, 2001.



“El BID ha apoyado a las Cumbres de las Américas y seguirá haciéndolo. [...] Las prioridades, fijadas por nuestros países miembros, son coincidentes con las actividades previstas en los ámbitos temáticos de las Cumbres, ya que estas tienen que ver con la reforma del sector social para combatir la pobreza, y la competitividad y la integración regional para estimular el crecimiento económico, así como la modernización del Estado y la gobernabilidad para fortalecer la democracia.”

Enrique V. Iglesias,
Tercera Cumbre de las Américas, Québec, 2001.

La participación del BID en el proceso de las Cumbres de las Américas ha incluido su apoyo técnico para la preparación de las declaraciones oficiales y los planes de acción, así como el alineamiento de su actividad financiera y técnica ordinaria en función de los objetivos y compromisos fijados en ellas. Además, se han formulado programas y proyectos específicos para dar cumplimiento a esos objetivos y compromisos, de lo cual se ha informado periódicamente a los jefes de Estado y de gobierno.

La participación del Banco en el proceso de las Cumbres de las Américas creció rápidamente. En la Primera Cumbre de Miami, una de las iniciativas más importantes fue el acuerdo para trabajar en la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para concretar este ambicioso acuerdo, se creó un Comité Tripartito formado por el BID, la OEA y la CEPAL, que proveería ayuda técnica al proceso de negociaciones del ALCA.

La decisión de institucionalizar las Cumbres impulsó nuevas iniciativas. La creación del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) tiene como propósito coordinar e implementar los mandatos del Plan de Acción de Miami. El GRIC está integrado por representantes de todos los países del Hemisferio y se designó a la OEA como Secretaría Técnica del mismo.

Con ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas, las negociaciones para la declaración y el plan de acción se llevaron a cabo en reuniones del GRIC con el apoyo del BID, la OEA, la OPS y la CEPAL. El énfasis del plan se centraba en las políticas sociales, en especial la educación, y en otros asuntos esenciales de la agenda interamericana, como la consolidación y el mejoramiento de la calidad de la democracia, el respeto por los derechos humanos y la continuación del impulso para la creación del ALCA.

En 1998, durante la Cumbre de Santiago de Chile, el Banco entregó a los jefes de Estado y de gobierno una serie de informes sobre financiamiento de programas para reducir la pobreza, mejorar la calidad de la educación, fortalecer los mercados financieros, alentar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura y fomentar el desarrollo de la microempresa.

A partir de Québec, la participación del BID en el proceso de las Cumbres se convirtió en un objetivo central de la institución. La mayoría de los mandatos conferidos al Banco en aquella Cumbre coincidían con las

prioridades establecidas para la actividad financiera y no financiera de la institución dentro de la Estrategia Institucional aprobada por el Directorio Ejecutivo a fines de los años noventa.

En la Cumbre de Québec, y ante los jefes de Estado, el Presidente Iglesias presentó 22 programas estratégicos en respuesta a la declaración política y al plan de acción suscrito. Los programas cubrían cinco áreas: gobernabilidad democrática y desarrollo político; integración y desarrollo económico; ecología y desarrollo sostenible; equidad y desarrollo humano, y conectividad y desarrollo tecnológico. Estos programas se sumaron a las operaciones tradicionales del Banco y son compromisos que se han venido cumpliendo, como el Programa interamericano de capacitación de docentes, las Facilidades financieras para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales, y las Conferencias sobre la responsabilidad social de las empresas (Miami, 2002; Panamá, 2003; México, 2004).

Las declaraciones de las Cumbres han influido en el proceso de formulación de las estrategias y políticas sectoriales del BID con implicaciones en la actividad financiera y no financiera de la institución, ya que orientan los procesos de programación de los proyectos del Banco en cada país.

Las Cumbres Unión Europea-América Latina

Otra asociación estratégica, también arraigada en profundos vínculos históricos y culturales y principios y valores compartidos, es la relación de América Latina y el Caribe con Europa. La primera cumbre entre los jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE) se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1999. La cumbre fue convocada para fortalecer las relaciones birregionales, reforzando el entendimiento político, económico y cultural a fin de desarrollar una alianza estratégica en torno a la democracia, la libertad individual, el Estado de derecho, el buen gobierno, el pluralismo, la paz y la seguridad internacional.

A la Cumbre UE-América Latina realizada en Río le siguió en 2002 la Cumbre de Madrid, en la cual se confirmó el compromiso de ambas regiones con la alianza estratégica y se establecieron nuevas modalidades de diálogo y consulta. Sus conclusiones reflejan la convergencia creciente en temas como la seguridad, la necesidad de reforzar las negociaciones comerciales

“En el marco de la Cumbre de las Américas en Québec, Canadá, el Banco ha identificado algunos programas estratégicos, en los cuales la participación del BID puede ser particularmente relevante, y en los cuales se puede tener una importante contribución regional.”

Introducción de los programas estratégicos presentados por el BID en la Cumbre de Québec, 2001.

“Los países de América Latina están comprometidos con tres grandes objetivos: consolidar su democracia, acelerar su crecimiento económico y lograr una mayor justicia social. La tarea es difícil, pero está en marcha. Es posible. Lo será mucho más si podemos contar con una Alianza Estratégica con sus grandes socios en este mundo”.

Enrique V. Iglesias,
discurso pronunciado en
la Cumbre de Madrid,
2002.

entre la UE y el Mercosur, y de fomentar acuerdos políticos y de cooperación entre la UE y los países de la CAN y Centroamérica. En el contexto de la Cumbre de Madrid, el BID y la Comisión Europea firmaron un Memorando de Entendimiento que reconoce la equidad social y la reducción de la pobreza como áreas claves para la acción coordinada de ambas instituciones.

Durante la tercera Cumbre, realizada en Guadalajara, México, en 2004, ambas regiones se comprometieron a establecer un sistema multilateral eficaz para lograr la paz y la seguridad internacional. Se destacó también la búsqueda de la cohesión social y el logro de los ODM como principio de una responsabilidad global común para reducir los altos niveles de pobreza, la exclusión y la desigualdad. Una de las áreas centrales de apoyo del BID al cumplimiento de los objetivos de la alianza estratégica UE-América Latina ha sido la promoción de una agenda de cohesión social para la región. En el marco de la Cumbre de Guadalajara, tanto el presidente del BID como el Comisionado de Relaciones Externas de la UE, Christopher Patten, comunicaron la necesidad de reforzar la cohesión social como un elemento clave para el desarrollo de ambas regiones.

La insuficiente cohesión social de muchos países repercute en las relaciones entre los ciudadanos y, en especial, entre estos y el Estado en áreas como los impuestos, la inversión en el capital humano de los más pobres o el establecimiento de sistemas comprensivos de protección social. En esta dinámica, la desigualdad y la exclusión social han permanecido entre los grandes problemas que enfrenta la región y han contribuido en gran medida a dificultar los procesos de reducción de la pobreza y de desarrollo económico, político y social.

Los altos niveles de desigualdad, sumados a sistemas políticos frágiles, conducen a instituciones públicas y sistemas legales débiles, a políticas ineficientes, y a bajos niveles de inversión, especialmente en capital humano.

En la preparación para la Cumbre de Guadalajara, un grupo de trabajo de altos funcionarios de países de ambas regiones discutió el objetivo de consolidar la cohesión social. Sus recomendaciones alentaron a los países a adoptar políticas sanas y eficientes en las áreas de gobernabilidad democrática, sectores sociales, y finanzas públicas y política fiscal, con el

objeto de fortalecer la cohesión social y reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión.

En Guadalajara el BID y la UE comunicaron la adopción de un programa para promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la promoción de la cohesión social. El Banco anunció prioridades en sus actividades financieras y no financieras para apoyar esta iniciativa, especialmente aquellas enfocadas en la protección social, la mejora de los mercados de trabajo, las políticas fiscales y las políticas para la inclusión social.

Las Cumbres Iberoamericanas

Otro diálogo político al más alto nivel, inspirado por el propósito de impulsar una prosperidad compartida, es el que se ha venido desarrollando en el marco de las Cumbres Iberoamericanas. En 1991 los jefes de Estado y de gobierno iberoamericanos dieron inicio en Guadalajara, México, a un diálogo permanente para trabajar juntos en beneficio de los pueblos del denominado "espacio iberoamericano" (América Latina, España y Portugal).

Un año después, durante la segunda Cumbre, llevada a cabo en Madrid, se sentaron las bases de la concertación política que sustenta una amplia cooperación educativa, cultural, científica, técnica y económica en el espacio iberoamericano. Dentro de los resultados específicos de esta segunda Cumbre y con el apoyo del BID, se firmó el acuerdo que estableció el Fondo Indígena, cuyas cláusulas se han convertido en parte del cuerpo de acuerdos internacionales que aspira a mejorar las condiciones de vida de los indígenas en toda la región y a forjar una nueva relación entre gobiernos y poblaciones indígenas.

El proceso de las Cumbres Iberoamericanas recibió un impulso vigoroso en 1995, durante la reunión realizada en San Carlos de Bariloche, Argentina, al firmarse el convenio que establece los mecanismos y principios para una cooperación que se caracteriza por su horizontalidad, pluralismo y corresponsabilidad. En la Cumbre de 2003, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se adoptó un mayor grado de institucionalización con la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como organismo internacional permanente para dar seguimiento a los compromisos de cooperación adoptados en el espacio iberoamericano.

“Encontramos en la aproximación respetuosa de nuestras diferencias y en la voz múltiple de nuestras sociedades, las bases de un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas.”

Declaración de la Primera Cumbre Iberoamericana, 1991.

LA DECLARACIÓN DEL MILENIO: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

La generación de mayores consensos, un extenso proceso de diálogo internacional y la suma de voluntades a nivel global propiciaron un gran activismo multilateral, particularmente en los años noventa. Este tuvo su punto de culminación en ocasión del cambio de siglo y de milenio, con la Cumbre del Milenio, que se celebró en septiembre de 2000 en Nueva York durante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio, adoptada por 189 jefes de Estado y de gobierno, ofreció una nueva perspectiva y sentó las bases para una agenda global de desarrollo más amplia, integral y efectiva.

La Declaración del Milenio contiene un marco de valores con renovados compromisos por la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, al tiempo que enfatiza la dimensión humana del desarrollo y reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza. En ese contexto, y frente a los desafíos de la pobreza y otros problemas sociales, institucionales y ambientales, la Declaración planteó un conjunto de compromisos, objetivos y metas interrelacionados que han venido a ser conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Algunos de ellos, como la disminución de la pobreza a la mitad respecto de los niveles de 1990, deben ser alcanzados para 2015.

A la Cumbre del Milenio siguieron otras reuniones, como el lanzamiento de la Ronda de Doha sobre el comercio (2001), la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Monterrey (2002) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (2002), todas orientadas a precisar compromisos en materia de recursos, comercio y medio ambiente en torno a esa visión más armónica del desarrollo contenida en la Declaración del Milenio.

LOS ODM, UNA TAREA MANCOMUNADA

La Declaración dedica especial atención a la implementación y a los medios y recursos necesarios para alcanzar los ODM. El logro de los mismos requerirá, entre otras cosas, la movilización de recursos locales e internacionales, el diseño y ejecución de programas y políticas pertinentes, la creación y consolidación de capacidades nacionales, y la definición de

asociaciones nacionales (entre gobiernos y actores no gubernamentales) e internacionales.

La agenda propuesta por la Declaración del Milenio reconoce la interdependencia de los problemas y la necesidad de mejorar la coordinación y la participación de las instituciones financieras internacionales, incluyendo al BID, así como de otras organizaciones multilaterales.

El importante esfuerzo internacional emprendido para hacer un seguimiento, a nivel mundial, regional y nacional, de los avances hacia los ODM no es un ejercicio tecnocrático. Por el contrario, refleja el deseo de avanzar hacia la puesta en práctica de un acuerdo político global basado en responsabilidades compartidas. Los ODM constituyen un marco de referencia para la cooperación internacional y un punto de referencia para movilizar fondos, e incluyen los compromisos contenidos en el Consenso de Monterrey, que se aprobó en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, donde todos los países tienen un papel que desempeñar.

LOS ODM Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los ODM tienen importantes implicaciones para los gobiernos de América Latina y el Caribe. Sobre la base del "nuevo acuerdo de asociación entre países desarrollados y países en vía de desarrollo" que constituye el Consenso de Monterrey, los gobiernos de la región deben implementar una agenda ambiciosa, que plantea una serie de desafíos de naturaleza local e internacional. Con la participación de los legisladores y en consulta con la sociedad civil y el sector privado, los gobiernos tienen que adaptar la agenda de los ODM a las realidades del país, tomando en cuenta sus dimensiones étnicas, de igualdad y de género.

Alcanzar los ODM para 2015 tendría inmensos beneficios para América Latina. Así, 118 millones de personas superarían la pobreza y 53 millones, la pobreza extrema. Además, 9 millones adicionales de niños asistirían a las escuelas, con lo cual mejorarían sus oportunidades de progreso en la vida. Millones de mujeres y niñas incrementarían su participación en la sociedad y estarían más seguras. Dos millones de niños se salvarían en lugar de morir antes de alcanzar los 5 años de edad, mientras que 120 millones de personas

“Los ODM guían tanto los esfuerzos de desarrollo de nuestros países como nuestro apoyo a esos esfuerzos.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión Anual de la
Asamblea de
Gobernadores del BID,
Okinawa, 2005.

“Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio se requiere un conjunto amplio de políticas y programas articulados de forma coherente, que eviten la dispersión de recursos, duplicaciones e, incluso, posibles incompatibilidades. Para lograr esta coherencia de políticas y programas en su apoyo a los países, el Banco está haciendo esfuerzos para integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todas sus actividades con los países prestatarios.”

Informe del BID sobre los ODM, 2004.

tendrían acceso a agua potable y la salud de otros 140 millones mejoraría con servicios básicos de saneamiento. Todos los latinoamericanos se beneficiarían; se reducirían severas desigualdades, mejoraría el medio ambiente y disminuiría la vulnerabilidad a las epidemias regionales y mundiales. Por supuesto, estos logros significarían la satisfacción de sentidas aspiraciones de los pobres y de todas las sociedades de la región.

EL APOYO DEL BID A LOS ODM

El Banco ha desempeñado un papel clave, con acciones concretas, en la asistencia a los países para adaptar e implementar la agenda de los ODM, ya que sus mandatos institucionales son plenamente congruentes con dicha agenda. El compromiso del Banco con la efectividad en el desarrollo y la gestión por resultados son fundamentales para alcanzar esos objetivos. Desde el lanzamiento de las metas, el BID respondió trabajando en diversas direcciones: refuerzo institucional, estrategias y políticas sectoriales, construcción de consensos políticos, diálogo con los países, fortalecimiento de las capacidades, préstamos, seguimiento e incorporación de las lecciones aprendidas.

REFUERZO INSTITUCIONAL

El BID se preparó internamente para mejorar su capacidad de apoyar los ODM. El Presidente Iglesias estableció un grupo interdepartamental que asegurara la integración de los ODM en las actividades del Banco. Los presupuestos anuales y los planes de trabajo de los departamentos fueron adaptados para tomarlos en cuenta explícitamente, y se reestructuraron diversos departamentos para responder mejor a sus requisitos de ayuda. Asimismo, en 2005 se creó el nuevo Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación Estratégica (DEV) que, entre otras cosas, asegura operaciones más efectivas y con un mejor seguimiento de resultados.

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS POR SECTOR

El Banco ha revisado y actualizado su marco estratégico tomando en cuenta los ODM. Las nuevas estrategias para los objetivos fundamentales de la institución (crecimiento económico sostenible, reducción de la pobreza y promoción de la equidad social) y sus cuatro sectores de ventaja

comparativa (modernización del Estado, competitividad, integración regional y desarrollo social), además del medio ambiente y el sector privado, han sido preparados en forma congruente con los ODM. Se creó un plan integrado de implementación de estrategias, que se ejecuta y se supervisa anualmente. Numerosas acciones del plan toman en cuenta los ODM. A fines de 2005 quedó prácticamente actualizada la totalidad del marco estratégico del Banco, orientado hacia los ODM y en concordancia con ellos, lo cual incluye estrategias para educación, salud, población indígena, desarrollo rural, y nuevas políticas para el medio ambiente y la energía.

CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS POLÍTICOS

El Banco ha apoyado la formación de consensos políticos a los más altos niveles, así como diálogos entre países para identificar programas nacionales que ayuden a cumplir los ODM. El Presidente Iglesias ha sido un infatigable promotor de este compromiso mundial, tanto dentro como fuera de la región. En 2003 el BID copatrocinó una Conferencia Internacional sobre los ODM en América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia, que contó con la participación de jefes de Estado, legisladores, autoridades gubernamentales, representantes del sector privado y de la sociedad civil, y donantes, y condujo a la identificación y puesta en práctica de acciones prioritarias.

ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES

El BID ha incorporado los ODM en sus estrategias de actividad con los países y en sus programas de préstamos. Los Departamentos Regionales los han integrado en sus diálogos con los países y los han incluido entre sus indicadores de seguimiento en la ejecución de estrategias. Asimismo el Banco ha incluido los ODM en sus instrumentos de diálogo regional con los representantes de los gobiernos.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

El Banco sigue avanzando en la adopción de un enfoque de gestión por resultados en el desarrollo. El programa para implementar el Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev) y los proyectos de modernización del Estado están dirigidos a

apoyar a los países prestatarios para mejorar la gestión en el sector público de manera congruente con la asignación y el uso eficiente de los recursos a nivel de gobiernos nacionales y subnacionales. Como vía para avanzar en los ODM, el BID apoya y disemina los beneficios sociales y económicos de la RSE en el sector privado. Las empresas responsables pueden hacer una diferencia importante en el desarrollo social y económico de la región. El Banco también está apoyando a los países en el desarrollo de habilidades comerciales y el fortalecimiento de los sistemas fiscales y fiduciarios para permitir una absorción más eficaz de la ayuda.

PRÉSTAMOS

Como institución financiera, el BID ha incrementado gradualmente sus préstamos orientados a los ODM. Sus proyectos y programas ponen creciente énfasis en estos objetivos y se alinean con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y con los planes nacionales de desarrollo. Entre 1990 y 1994 aproximadamente un 31% del valor de los préstamos del Banco se orientó hacia los sectores sociales directamente relacionados con el logro de los ODM. Ese porcentaje se elevó a 51% para el período 2000-2004. Para contribuir en el progreso hacia los ODM, la institución ha apoyado y ampliado la cobertura de programas exitosos, tales como Bolsa Familia en Brasil, Progres/Oportunidades en México y Mejorando la Salud Materna e Infantil en Nicaragua. Además, el Banco ha adoptado nuevos instrumentos de financiamiento (Programas con Enfoque Sectorial Amplio y Programas en Función de Resultados), y ha lanzado nuevas iniciativas (Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales y Fondos de Cooperación Técnica) con el fin de contribuir a una asistencia más efectiva para el logro de los ODM.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Banco ha apoyado la generación y diseminación de información, y el desarrollo y uso de metodologías, incluido un amplio proyecto para el mejoramiento de las encuestas de hogares en la región (MECOVI) y programas para fortalecer las capacidades de los institutos nacionales de estadística.

LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

El BID ha trabajado en la difusión de lecciones aprendidas y la disseminación de mejores prácticas para el logro de los ODM en la región a través de varias iniciativas. Ha organizado conferencias y seminarios relacionados con los ODM sobre igualdad de género (Santiago de Chile); VIH/SIDA (Fortaleza, Brasil); inclusión social (Milán, Italia); mejoramiento de barrios marginales (Lima, Perú), y sobre el agua y la reducción de pobreza y el desarrollo social (Okinawa, Japón). El Grupo BID está implementando programas en áreas importantes vinculadas a los ODM y recomendadas por las Naciones Unidas, tales como: desarrollo del sector privado, remesas, comercio, y ciencia y tecnología.

Con respecto a las iniciativas interagenciales, el BID ha puesto especial énfasis en la armonización y coordinación para que la ayuda total sea más que la suma de sus partes.

CONCLUSIONES

Hasta 2005 el progreso de América Latina y el Caribe para alcanzar los ODM ha sido mixto. Lograr dichos objetivos requiere un sólido compromiso de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional. Bajo el liderazgo del Presidente Iglesias, el Banco ha estado trabajando vigorosamente para establecer las bases de una década, 2005-2015, en la cual se dé prioridad a los pobres y a los excluidos en la elaboración e implementación de políticas y programas de desarrollo, con el fin de alcanzar los ODM y avanzar hacia sociedades que ofrezcan auténticas oportunidades para todos.

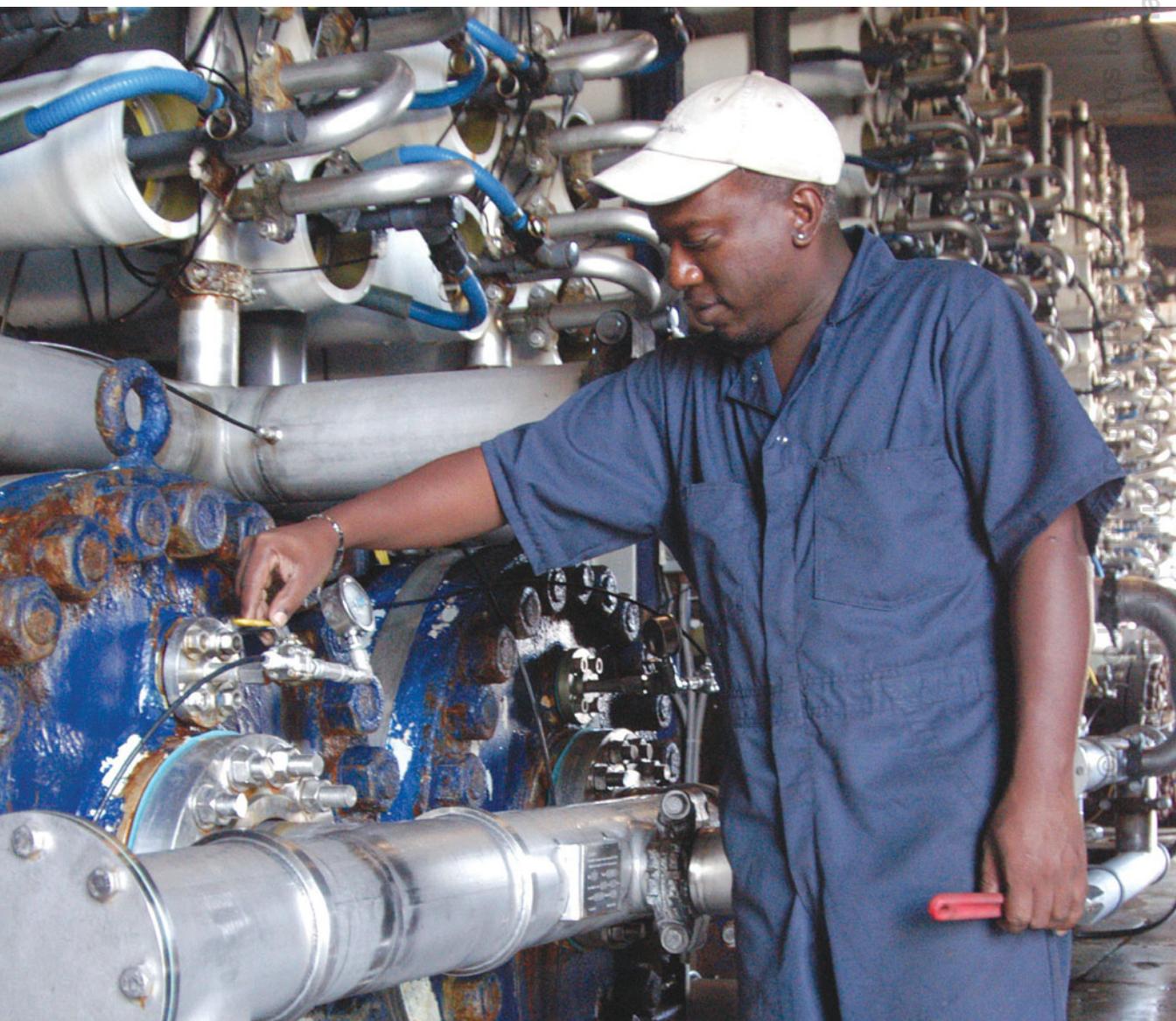
La mayor convergencia de puntos de vista a nivel regional y mundial en torno a los problemas del desarrollo ha dado un renovado impulso a los esfuerzos multilaterales. Se han sumado voluntades y recursos, y se han articulado políticas y programas en torno a los grandes objetivos del desarrollo sostenible y equitativo. En esta tarea, y en el marco del nuevo multilateralismo, el BID ha sido un aliado fundamental.

“En nuestra región el compromiso con los ODM y su adaptación a las condiciones específicas de nuestros países provee una oportunidad significativa para crear consenso sobre la alta prioridad que debe darse a los esfuerzos para la identificación de instrumentos y soluciones efectivas para mejorar los activos y las oportunidades ofrecidas a los pobres y excluidos.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión Anual de la
Asamblea de
Gobernadores del BID,
Okinawa, 2005.

Página en blanco a propósito

Tercera parte UN BANCO MÁS EFICIENTE



A partir de su fundación el BID se ha ido transformando para adaptarse a los cambios en el panorama sociopolítico de los países prestatarios y también a la evolución de los enfoques sobre los problemas del desarrollo en todos sus países miembros. En ese proceso cambiante se ha regido siempre por la búsqueda de una mayor eficiencia en el empleo de sus recursos para obtener cada vez mejores resultados. Esa tónica, que el Banco aplica a sí mismo, es también el ejemplo que ofrece a las entidades ejecutoras de los proyectos y programas que contribuye a financiar.

Desde el final de los años ochenta, en el marco de una economía globalizada en expansión, y a la vez en medio de profundas crisis económicas y financieras, el proceso de transformación del Banco se aceleró y se profundizó. A partir de entonces, la institución cambió su estructura y sus procedimientos; diversificó los productos financieros que pone a disposición de los prestatarios; invirtió más en investigar los problemas de la región y entró a terciar en los diálogos internacionales sobre las políticas que mejor podían conducir a solucionarlos.

Todo ello implicó una evolución de la cultura interna del Banco, demandando un esfuerzo permanente para conservar su identidad institucional y su estilo de "Banco amigo".

La historia de la transformación progresiva del BID se plasma a lo largo de todo este libro, porque permea cada uno de los temas tratados. Esta parte de la publicación se dedica a reseñar los principales cambios que más directamente afectaron a la actividad crediticia tradicional para extraer de los recursos al alcance del Banco el mejor de los resultados en beneficio de los países miembros.

Instrumentos adaptados a las necesidades de los países

A lo largo de su historia el Banco ha conseguido adecuar sus instrumentos crediticios para atender los problemas propios del camino hacia el desarrollo de los países prestatarios. En los últimos años esa tarea ha representado un desafío creciente, debido a la magnitud y profundidad de los cambios económicos y sociales que han sobrevenido a nivel mundial, y que imprimieron al conjunto de necesidades de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe características fundamentalmente distintas de las que primaban en el pasado.

Durante sus primeros 25 años el Banco se dedicó principalmente a otorgar financiamiento directo para proyectos, lo que era congruente con las necesidades de suplir el ahorro interno de los países, con el paradigma de desarrollo de esa época y con los mandatos encomendados a la institución. En esos años los gobiernos nacionales administraban directamente crecientes presupuestos de inversiones públicas para inversiones en infraestructura socioeconómica y en proyectos productivos, y requerían financiamiento de largo plazo para suplir los recursos internos destinados a esos fines. En ese contexto, el Banco ofrecía, a un precio generalmente muy inferior al de mercado, créditos a largo plazo para proyectos individuales y para programas de inversiones públicas, y préstamos globales a instituciones nacionales de desarrollo para financiar inversiones del sector privado.

Los créditos del BID se ajustaban a las normas de la época que prevalecían en las instituciones internacionales, y que eran semejantes a las que regían para los créditos de ayuda económica bilateral. Las adaptaciones que se requerían para atender necesidades de nuevo orden eran, por lo general, relativamente sencillas. Por ejemplo, a medida que aumentaba la capacidad analítica del Banco, y este necesitaba mejores estudios y planes en respaldo de las solicitudes de crédito, la preparación de cada proyecto y programa comenzó a demandar gastos que los gobiernos encontraban difíciles de afrontar. Para atender este problema, a mediados de los años sesenta, la institución inició la práctica de ofrecer financiamiento para la creación de fondos nacionales de preinversión que facilitaran la preparación de proyectos en diferentes áreas. Más adelante, en 1989, estableció la Facilidad para la Preparación de Proyectos con el fin de ayudar a preparar proyectos de inversión específicos.

Otros instrumentos que responden a necesidades específicas son los programas para la atención de desastres naturales, como los que en los años setenta costaron millares de vidas, dañaron considerablemente la infraestructura y afectaron la capacidad productiva de varios países prestatarios. Para poder ayudar a los países en la fase de reconstrucción, el Banco adoptó la práctica de flexibilizar los préstamos en cartera, y también diseñó un tipo de operación amoldada a las necesidades generadas por tales desastres, que se podía analizar y aprobar en poco tiempo. A ese conjunto de medidas se las englobó en una política orientada a lidiar con las emergencias de los países cuando estas fueren el producto de un desastre natural, por ejemplo: terremoto, ciclón o inundación masiva.

Las respuestas del BID a los cambios en el entorno de la economía mundial proporcionan más muestras de su capacidad de innovación. Por ejemplo, a comienzos de los años ochenta las instituciones financieras de los países prestatarios, que habían venido manejando exitosamente programas globales de crédito para PyME con el apoyo de préstamos del Banco, observaron una severa disminución de la demanda de recursos para inversión fija, en tanto que sus clientes pedían cada vez mayor acceso a líneas de crédito para financiar necesidades de capital de trabajo. Nuevamente el Banco ajustó sus políticas operativas para adaptarse a los requerimientos de los países, creando las líneas de reactivación industrial que por varios años representaron el grueso del financiamiento canalizado hacia el sector privado.

Alrededor de la misma época el creciente papel de la banca privada en los países prestatarios vino a restarle importancia relativa a los bancos de fomento oficiales. En respuesta a esa nueva corriente, el BID varió su práctica de patrocinar el fortalecimiento de los bancos oficiales y empezó a canalizar líneas globales de crédito a través de los sistemas de redescuento de los bancos centrales, llegando por su intermedio a los bancos privados y a las PyME, que eran clientes de estos últimos.

Hasta allí, con adaptaciones simples como las descritas, los instrumentos crediticios del BID bastaron para satisfacer las necesidades que se presentaban. Pero más adelante, a mediados de los años ochenta, la demanda de financiamiento del Banco para proyectos disminuyó de manera notable como consecuencia de la austeridad fiscal imperante en la región, de las reformas económicas y del cambio de las funciones del Estado.

Las perspectivas de crecimiento se estancaron durante varios años, a la vez que se evidenciaba el alto costo de los ajustes necesarios para integrarse a la economía globalizada. Carentes de los recursos necesarios para cubrir dicho costo, los países recurrieron a los organismos multilaterales de financiamiento, pidiendo una modificación radical de su enfoque, para dar cabida a créditos que ayudaran a financiarlos mientras las economías se recuperaban con los ingresos provenientes del mercado expandido que se vislumbraba al final del ajuste. Al mismo tiempo, los países desarrollados preconizaban la necesidad de restablecer el crédito comercial de la región, regularizando las relaciones con los bancos privados y con los organismos bilaterales, sin lo cual resultaba imposible restituir al área el flujo de recursos de capital externo que demandaba el proceso de desarrollo. Ello generó fuertes presiones para conseguir que la institución respondiera con sus operaciones a necesidades de ese tipo, cosa que le estaba vedado hacer bajo sus políticas vigentes.

Inicialmente el Banco se resistió a efectuar cambios tan fundamentales, prefiriendo observar la experiencia de otras instituciones multilaterales que se habían adelantado a hacerlo. El condicionamiento de las operaciones a la toma de medidas de política económica, que era un elemento esencial del nuevo enfoque, resultaba extraño para una entidad que se había preciado de limitar sus intervenciones a los proyectos que los países sometían a su consideración. Igualmente difícil era pasar de haber vinculado cada dólar de los préstamos con un gasto específico y verificable a proporcionar financiamiento por programas, sin el respaldo de una inversión física ni la adquisición de un activo discernible. Eventualmente se determinó que ese tipo de financiamiento podía ser coherente con el mandato del Convenio Constitutivo que dispone que el Banco debe "cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de los recursos". Pero llegar a dar ese paso fue tan difícil que el debate en torno a él entró el Séptimo Aumento General de Recursos, y fue recién después de resuelto el debate que esa importante etapa logró cumplirse.

Mientras tanto, en los países prestatarios el sector público iba cambiando cada vez más su esfera de atención. Su objetivo primordial pasó de fomentar la inversión productiva mediante sus propias acciones a restablecer y mantener la estabilidad macroeconómica y adoptar marcos regulatorios adecuados. Más tarde, y de forma gradual, los gobiernos

promovieron la descentralización, la participación de la sociedad civil y la creación de un sistema más equitativo y eficaz de prestación de servicios sociales.

PRÉSTAMOS SECTORIALES Y DE EMERGENCIA

El Banco respondió a estas necesidades cambiantes con la creación, en 1989, de un instrumento crediticio radicalmente diferente: el préstamo sectorial o de ajuste sectorial. Este tipo de préstamo permitía el desembolso de fondos en tramos preestablecidos, según avanzaban los cambios de política acordados. Conceptualmente se justificaba como ayuda para afrontar el costo de las reformas y también de la necesidad de refinanciar a más largo plazo la deuda pública en divisas. En términos operativos, servía para financiar prácticamente cualquier necesidad en moneda extranjera de los países prestatarios, a diferencia de los préstamos de inversión, que se desembolsan para cubrir gastos específicos de proyectos y programas debidamente estudiados y definidos en sus diversos componentes. En 1990, el primer año de vigencia del Séptimo Aumento, el monto de los préstamos para ajuste sectorial representó el 35% del total de los concedidos por el Banco, que era el máximo autorizado por sus Gobernadores para operaciones de esas características.

Con la experiencia de los primeros préstamos sectoriales, el Banco pudo constatar que estos créditos eran complementarios –más que excluyentes– de los de inversión, y quedó persuadido de que las reforma de política y los cambios institucionales que eran su objetivo podían convertirse en factores cruciales para fortalecer el marco económico y sectorial de un país, al favorecer entornos propicios para el crecimiento económico y para la reducción de la pobreza. En consecuencia, el Octavo Aumento ratificó el uso continuado de este instrumento y amplió su aplicación para dar cabida también al financiamiento de los costos de reformas en recursos nacionales, donde previamente sólo buscaba cubrir los incurridos en moneda extranjera. Gradualmente, los préstamos sectoriales evolucionaron hasta convertirse en instrumento de apoyo de una nueva generación de reformas, orientadas a mejorar el funcionamiento del sector público y a aumentar la eficiencia de la prestación de servicios, sobre todo en los sectores sociales. Por ello se cambió su designación a la de préstamos en apoyo de reformas de política.

Con la progresiva reducción de los recursos disponibles para atender gastos e inversiones del sector público, las obras y los servicios que tradicionalmente estaban a su cargo fueron pasando al sector privado. Ello originó una ola de privatizaciones en el área de la infraestructura y también el surgimiento de modalidades de desarrollo de nuevas obras basadas en el flujo esperado de ingresos producto de la concesión de los servicios correspondientes. El resultado de ese proceso fue la disminución de la demanda de crédito del Banco para proyectos de infraestructura del sector público, y la concomitante aparición de demanda del sector privado para los mismos fines. Sin embargo, un obstáculo impedía canalizar recursos del Banco hacia esa nueva demanda: el requisito de una garantía estatal que normalmente acompañaba todos sus préstamos conforme a las políticas operativas en vigor. Frente a este obstáculo, el Banco mostró de nuevo su capacidad de adaptación a los pedidos de sus socios diseñando en 1994 un instrumento que facilitaba su participación en préstamos concedidos directamente al sector privado sin garantía del Estado. Para manejar las operaciones resultantes, que precisaban enfoques analíticos y de negociación muy distintos de los que regían para los amparados en la garantía solidaria de los países, el Banco creó dentro de su organización el Departamento del Sector Privado (PRI).

La misma reducción del rol del Estado afectó la capacidad de los países para seguir contrayendo deuda soberana en apoyo a los programas globales de crédito que a través de los bancos de desarrollo, y luego por intermedio de la banca comercial privada, habían permitido al Banco canalizar cuantiosos recursos de financiamiento para las actividades productivas agrícolas e industriales de PyME privadas. Con el fin de mantener su apoyo a esas actividades productivas, el Banco se vio obligado a crear nuevos instrumentos crediticios y a abrirse a la toma de participaciones en el capital accionario de las empresas. Para lograrlo formó una nueva institución, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), especializada en el manejo de ese tipo de actividades, y autorizada por sus accionistas –que son la mayoría de los socios del Banco– para efectuar las operaciones que al Banco mismo le estaban vedadas por su Convenio Constitutivo. La nueva institución entró en operaciones a comienzos de los años noventa.

En 2000 se creó una modalidad de préstamos de garantía diseñados para facilitar el financiamiento privado de proyectos mejorando la calificación –y

por ende las condiciones– de la captación local mediante la garantía subsidiaria del Banco.

En 1998 se produjo otro cambio importante con la creación de los **préstamos de emergencia** para responder al impacto de la crisis financiera asiática de 1997-1998 en la región. Estos préstamos proporcionaban divisas de libre disponibilidad a los gobiernos para proteger a los grupos vulnerables, evitar el desplazamiento de las PyME de los mercados de crédito, y resguardar a los programas públicos de alta prioridad de las fuertes presiones que los embates externos ejercían sobre la política fiscal y monetaria. Estos préstamos eran de desembolso rápido y, a diferencia de los préstamos en apoyo de reformas de política, no exigían como condición cambios de gran alcance ni duración. En cambio, se concedían por plazos relativamente cortos, dado el carácter transitorio de las situaciones que hacían necesario otorgarlos. Más adelante, los préstamos de emergencia se formalizaron en una tercera categoría crediticia dentro del Nuevo Marco de Financiamiento aprobado en 2005.

DE LA INFRAESTRUCTURA A LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y APOYO A REFORMAS

Paralelamente a la evolución de los instrumentos crediticios se produjo un cambio en los sectores hacia los cuales se dirigían los recursos. Hasta fines de los años ochenta habían dominado la escena los sectores productivos y la infraestructura básica (agricultura, industria, energía, transporte, comunicaciones y saneamiento), que absorbieron hasta un 90% del monto del financiamiento aprobado por el Banco. En cambio, durante la década de 1990 las necesidades de la región y los mandatos recibidos reorientaron la inversión hacia el fortalecimiento institucional y el apoyo a las reformas en los sectores sociales, la gobernabilidad y las políticas económicas, así como también hacia la reestructuración de la deuda y la atención de las emergencias financieras. Desde 1999 hasta mediados de 2005 estas áreas recibieron aproximadamente dos tercios del financiamiento del Banco. Sobre la marcha se hizo evidente que las normas aplicables a los proyectos y programas tradicionales no eran las mejores para manejar operaciones con el citado cambio de orientación sectorial.

En efecto, el enfoque tradicional consiste en estudiar y contratar el financiamiento de los proyectos de inversión dentro de moldes bastante rígidos, basado

en la premisa de que la mayoría de sus elementos principales permanecerán constantes desde el diseño hasta el fin de la ejecución. Consiguientemente, se fijan condiciones contractuales y parámetros de seguimiento vinculados a dichos elementos, sujetos a una constante supervisión, y modificables únicamente con el previo consentimiento del Banco.

Este enfoque encaja bien en grandes proyectos de infraestructura para los que es imprescindible contar con cronogramas estrictamente definidos a los que puede referirse el financiamiento y sujetarse el desembolso. Tales proyectos suelen componerse de un número reducido de contratos relativamente grandes para construcción y para la adquisición de equipos, lo cual también se presta para el minucioso seguimiento que el Banco siempre les ha prodigado. En cambio, los programas que se orientan principalmente a conseguir reformas institucionales en los países prestatarios poseen características muy diferentes, que los hacen complicados y costosos de llevar a cabo con los instrumentos tradicionales.

En los proyectos que incluyen reformas de procesos es sumamente difícil definir de antemano todos los componentes o aspectos de la ejecución. Tampoco es posible prever con certeza cómo responderán a nuevos incentivos las partes interesadas, qué actores están social o políticamente capacitados y dispuestos a llevar a cabo reformas, o cuánto tiempo se requerirá para recoger los frutos de procesos basados en la toma participativa de decisiones mediante un mecanismo para gestión de consenso que es por fuerza complejo.

Lo cierto es que estos programas, cuando son bien concebidos y oportunos, requieren más que nada aprovechar las coyunturas favorables que se presentan para consolidar consensos, apoyando acciones que permitan experimentar el efecto de sus resultados concretos.

Un largo período de gestación, necesario para los proyectos de infraestructura, puede ser inapropiado para los programas de reforma, en los que hay que aprovechar las oportunidades a medida que se presentan. Asimismo un período de preparación demasiado prolongado, aunado a demoras en el arranque o la ejecución, puede volver obsoleto el proyecto en términos del contexto sociopolítico o reducir en gran medida el impacto de su intervención.

De modo que para convenir y ejecutar los programas de reforma institucional, se precisaban nuevos instrumentos con mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución, que pusieran mayor énfasis en el seguimiento y en la orientación de los resultados y que contemplasen procedimientos ágiles para efectuar correcciones a medio camino.

Consciente de la necesidad de adaptar los préstamos de inversión para afrontar mejor los desafíos que planteaban los proyectos de reforma del sector social, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente y reforma del Estado, a partir del año 2000 el Banco empezó a desarrollar nuevas opciones para estructurar y supervisar la ejecución de tales proyectos en forma más eficiente y ágil, y por ende menos costosa para los prestatarios, que las opciones que se venían aplicando tradicionalmente. Con ese fin introdujo una serie de nuevos instrumentos, que se describen a continuación, provistos de la flexibilidad y la agilidad necesarias para contribuir efectivamente al desarrollo de iniciativas en las áreas mencionadas.

Estos instrumentos fueron bien recibidos y al cabo de dos años representaban el 28% de todas las operaciones aprobadas del Banco y el 9% del total del valor de los préstamos. Tres años más tarde, en junio de 2005, representaban el 36% y el 15% respectivamente. Los países de menor desarrollo relativo han adaptado estos instrumentos con mayor intensidad en las áreas de sectores sociales y gobernabilidad (modernización del Estado).

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS

Entre los nuevos instrumentos aprobados por el Banco para ampliar su gama de modalidades de financiamiento y operación pueden citarse: los préstamos para operaciones de innovación, los préstamos para operaciones de fases múltiples, las facilidades sectoriales, la facilidad para la preparación y ejecución de proyectos, la línea de crédito condicional de proyectos de inversión, un programa de préstamos en apoyo del comercio, la integración y la competitividad, un programa de reactivación del financiamiento al comercio internacional y los préstamos para programas vinculados al desempeño.

Los **préstamos para operaciones de innovación** resultan eficaces cuando el objetivo es programar recursos del Banco para países más pequeños con un

foco más estratégico. La reducida cuantía de estos préstamos los hace más adecuados para cuestiones incipientes de desarrollo. Por este método, se crea experiencia y pericia en innovaciones sin sobrecargar la capacidad institucional de ese tipo de países.

Los **préstamos para programas de fases múltiples**, una modalidad que se aplica a programas de gran envergadura en todos los sectores, han sido muy bien recibidos por su flexibilidad y capacidad de respuesta, su apertura a nuevas actividades, las oportunidades que ofrecen en cuanto a la creación de capacidades y su enfoque basado en resultados.

El uso de las **facilidades sectoriales** tuvo un arranque más lento pero está resultando más atractivo a medida que se amplía su cobertura y se acumula experiencia práctica. Recientemente se le añadieron el desarrollo institucional y la infraestructura transnacional.

La **Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP)**, por su parte, ha sido empleada por muchos países como instrumento para la preparación de proyectos y para cerrar la brecha entre dicha fase y la implementación de los mismos a escala completa.

El Banco prosiguió su objetivo de simplificar el proceso de los proyectos y de hacer frente a desafíos específicos con la aprobación de otros nuevos instrumentos de crédito en 2002-2003. En la primera categoría, se introdujo la **línea de crédito condicional de proyectos de inversión**, para financiar mediante una serie de préstamos las etapas sucesivas de programas de actividades similares, simplificando el trámite de los préstamos individuales y facilitando la ejecución de los proyectos en los países y sectores donde el Banco pueda comprobar que existe la capacidad institucional para ejecutarlos y supervisarlos satisfactoriamente. Asimismo, se aprobó un **programa de préstamos en apoyo del comercio, la integración y la competitividad** y un **programa de reactivación del financiamiento al comercio internacional**, herramientas todas que han contribuido a mejorar la capacidad y velocidad de respuesta del Banco a las necesidades de los países.

De todos los nuevos instrumentos aprobados, los **préstamos para programas vinculados al desempeño** representan el mayor cambio respecto del pasado, siendo el BID el primer banco multilateral de desarrollo que utiliza este tipo

de instrumento. Por su carácter experimental, estos préstamos estarán a prueba de 2004 a 2009. Se trata de créditos de inversión que se desembolsan en tramos conforme el prestatario va alcanzando los resultados del programa definido en términos globales y se van verificando los gastos incurridos para lograrlos. Así, por ejemplo, si el programa fuera de caminos vecinales, y cubriera un total de 1.000 Km, y si el préstamo se destinase a financiar hasta un 20% de su costo, cuando el Banco comprobara que se ha completado la ejecución de los primeros 300 Km, desembolsaría el 30% del monto del préstamo. Ello presupone que los sistemas de contratación y de supervisión de obras en el país correspondiente son idóneos, y que en consecuencia el Banco no ha tenido que sujetar su financiamiento al empleo de los procedimientos sui generis que rigen en los préstamos de inversión tradicionales. En efecto, un objetivo fundamental de esta clase de préstamos es incentivar a los países para que adopten en sus contrataciones para obras del sector público sistemas de gerencia y de control enfocados a la obtención de resultados, que a la vez permitan que los programas financiados por el BID o por cualquier entidad multinacional se desarrollen bajo regímenes propios del país, con lo que se agilizaría y abarataría considerablemente la ejecución de los proyectos y programas.

LA EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO

Al mismo tiempo que expande el menú de opciones para acomodarse a las necesidades cambiantes de los países prestatarios, el Banco busca fijar sus metas en el desempeño de los países y no simplemente en el éxito de proyectos individuales. Para ello ha venido aplicando en forma coherente los conceptos de efectividad en el desarrollo, que distinguen claramente entre el producto, el efecto directo y el impacto de los proyectos. Ello coincide también con el análisis de la Oficina de Evaluación y Supervisión, independiente de la Administración del Banco, que desde el año 2002 viene recomendando que la institución se oriente hacia un "modelo de país" en lugar de hacerlo hacia un "modelo de proyecto", reforzando el análisis previo a la inclusión de los proyectos en el programa del Banco, enfocando el proceso de programación de las estrategias de los países y transfiriendo las salvaguardias fiduciarias del nivel del proyecto al del país.

UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES

A principios de 2005 el Directorio Ejecutivo aprobó la adopción de un enfoque programático que permite al Banco convenir con cada país un determinado nivel de financiamiento plurianual para apoyar actividades seleccionadas de común acuerdo con la institución, y cuya ejecución podría ser mucho más ágil y eficiente que la de proyectos tradicionales, según el grado de avance logrado por cada país en el establecimiento de sistemas de gerencia orientados a resultados, con los debidos controles. En la medida en que el país haya avanzado en ese sentido, disminuirían los requerimientos de aplicar normas sui generis del BID en la ejecución de los programas, y en cambio regirían las normas del propio país. Mediante este enfoque, el Banco crea un incentivo para que los gobiernos adopten en el manejo de sus programas y proyectos los sistemas de gerencia con atención a resultados, y establezcan normas y procedimientos de seguimiento, control y evaluación congruentes con los estándares internacionales.

Al sacrificar el seguimiento a nivel de los insumos de proyecto, cuya utilidad siempre fue cuestionada con argumentos de fungibilidad de los recursos, el enfoque programático ayuda a enfatizar la evaluación del impacto y además tiende a extender las ventajas de las mejores prácticas de gerencia hacia el conjunto de las inversiones del sector público de los países.

A través de un esfuerzo denominado Prodev el Banco está invirtiendo en la formulación de métodos y mecanismos para evaluar estas capacidades en los países de América Latina y el Caribe, y para promover su mejora por medio de financiamiento de carácter no reembolsable.

La armonización de normas a la que propenden estos esfuerzos permitirá a los bancos multilaterales de desarrollo y a los organismos bilaterales participar en programas a nivel de país o de sector, compartir recursos y esfuerzos, y de esa forma medir el progreso y respaldar mejor el desarrollo de las capacidades de cada país.

EL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIO

En noviembre de 2004 el Banco aprobó los programas de enfoque sectorial amplio. Dentro de esta modalidad, los socios de la comunidad del desarrollo

“En el mundo en el que vivimos hoy, es cada vez más importante trabajar en tiempo real, y es cada vez más evidente que las necesidades del desarrollo no pueden esperar.”

“Todos los cambios contenidos en el nuevo modelo institucional del Banco tienen por objeto darle mayor capacidad de respuesta e imprimir más eficacia a su labor, manteniéndolo tan alineado como sea posible con los sistemas de los países.”

“El Banco puede lograr las ganancias de eficiencia necesarias mediante la innovación que se derivará del desarrollo de su capacidad analítica, la alineación de todas las actividades en torno a las estrategias de los países y la formación de recursos humanos dentro de la institución a fin de equiparlos para estos cambios.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión Anual de las
Asambleas de
Gobernadores del
BID/CII, Okinawa, 2005.

respaldan un programa dirigido por un gobierno para un sector o subsector, de manera integral y coordinada; cada participante acuerda financiar determinada proporción del programa, y se autoriza la ejecución de este según las reglas del enfoque programático descrito precedentemente.

En los últimos años los beneficios de los programas con enfoque sectorial estimularon su demanda entre los países de ingresos bajos y medianos. Al apoyar la visión del gobierno sobre el desarrollo del sector, esta variedad de préstamo fortalece el sentido de pertenencia y el liderazgo del país. Una estrategia única y un programa de gastos acordados para un sector reduce la duplicación de esfuerzos, hace más eficiente la asignación de recursos y más efectiva la labor a favor del desarrollo. Este tipo de programas también mejora la coordinación de los donantes y la armonización de los procedimientos, al reducir de forma considerable los costos de transacción. Además, permite a los prestatarios instituir un solo sistema de adquisiciones, gestión financiera y desembolsos, y aligerar la carga administrativa. Por último, al promover el uso de los procedimientos del gobierno, estos programas ofrecen una verdadera oportunidad para fortalecer la capacidad, los sistemas y las instituciones del país. En síntesis, gracias a los programas con enfoque sectorial amplio, el Banco podrá atender mejor las necesidades de los prestatarios, seguirá siendo competitivo y se alineará con las nuevas tendencias de los bancos multilaterales de desarrollo y de la comunidad internacional de donantes, al tiempo que se fortalecerán los sistemas y las instituciones de los países.

ACOMPañAR A LAS REFORMAS

Buscando que los préstamos del Banco se adecuen mejor a las necesidades de los países prestatarios, en octubre de 2004 el Directorio Ejecutivo recomendó modernizar las políticas sobre los gastos elegibles, suprimiendo restricciones y propiciando la determinación del impacto del gasto sobre el desarrollo. En abril de 2005 la Asamblea de Gobernadores aprobó la eliminación del límite que existía a la proporción del costo total del proyecto y a la proporción del financiamiento en moneda extranjera del costo local que cada préstamo del Banco puede cubrir.

Los préstamos vinculados al desempeño, los programas con enfoque sectorial amplio y la eliminación de las restricciones a los gastos elegibles

han modernizado de manera significativa el manejo de los programas de inversión del Banco. Estos cambios permitirán que la institución descansa cada vez más en la capacidad de los sistemas propios de cada país para asegurar los controles fiduciarios adecuados, y que los incentivos se centren más en productos y resultados, y menos en el control de insumos.

Un cambio similar fue emergiendo en el campo de las operaciones que apoyan reformas de política. En las dos últimas décadas una de las piedras angulares del diseño de los préstamos en apoyo de este tipo de reformas han sido los desembolsos en dos o tres tramos, según el país cumpla con las condiciones acordadas ex ante y estipuladas en el contrato de préstamos. La razón última de este enfoque era el intento de promover reformas de política. Sin embargo, la experiencia demostró que la condicionalidad, por sí sola, no impulsa los procesos de reforma, aunque los países estén verdaderamente identificados con los programas. En cambio, puede ser un instrumento eficaz como parte de un ciclo que incluye diálogo sobre políticas y desarrollo de capacidades en cuya deliberación se involucren los principales interesados. A su vez, el asesoramiento en materia de políticas debe centrarse en ayudar a los países a formular soluciones específicas –según sus circunstancias y capacidad de ejecución– para aplicar principios reconocidos como objetivos válidos del desarrollo, como el Estado de derecho, la transparencia, la sostenibilidad fiscal y la prestación eficiente de servicios.

Recuadro 21

INSTRUMENTOS CREDITICIOS NUEVOS Y FLEXIBLES APROBADOS EN 2000

- Préstamos para operaciones de innovación, diseñados para ensayar nuevas ideas sin establecer a priori una especificación estricta de los componentes del proyecto.
- Préstamos para programas de fases múltiples, diseñados para respaldar un programa a largo plazo de una secuencia de actividades en un sector o área temática específica.
- Facilidades sectoriales (para educación, salud, comercio y prevención de desastres naturales), que permiten el rápido financiamiento de acciones a escala relativamente pequeña, sin exigir un largo período de preparación.
- Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), mecanismo que amplió el alcance de la Facilidad para la Preparación de Proyectos con el objeto de cubrir la brecha cronológica entre el diseño del proyecto y la elegibilidad para obtener el préstamo.

La organización institucional se ajusta a los nuevos desafíos

A medida que el Banco se preparaba para ejecutar el mandato ampliado del Séptimo Aumento de Recursos, resultaba evidente que la estructura organizativa tradicional no era la más apropiada para hacer frente a los nuevos desafíos.

Dicha estructura constaba principalmente de los departamentos de Operaciones (OPS), de Análisis de Proyectos (PRA) y de Análisis Económico y Social (DES), todos de larga vida en el Banco, y el Departamento de Planes y Programas (DPL) que sustituyó a la Oficina del Asesor de Programas. En las operaciones tradicionales que el Banco realizaba, el grueso de la labor operativa le estaba confiado a PRA y OPS.

En el grupo gerencial del Banco, el gerente de OPS era una suerte de *primus inter pares*, aun después de que la reorganización de 1972 privara a OPS de la subgerencia de PRA, transformando a este último en un departamento independiente. Símbolo de su importancia era la disposición del Convenio Constitutivo, por la que se le confería al gerente de OPS el cargo de vicepresidente del FOE.

Dentro de aquella estructura, la parte sustancial del trabajo de identificación y de análisis de los nuevos proyectos era obra de los funcionarios de PRA, menos fungibles que los de OPS dadas sus diversas especializaciones, y cuyas obligaciones incluían la de producir informes voluminosos para sustentar sus análisis de cada proyecto. En esas condiciones era normal que la programación del tiempo y la calendarización de las actividades de los funcionarios de PRA se manejaran en forma extremadamente cuidadosa, sujetándose a la coordinación más estrecha de los distintos niveles de supervisión del departamento. En cambio, OPS podía permitirse mucha mayor flexibilidad en esos aspectos y por eso dependía de la programación que se hiciera en PRA. No obstante, OPS era el canal normal de comunicación con los clientes, y todo el personal del departamento cuidaba celosamente ese vínculo. A su vez, PRA velaba por conservar su independencia de criterio hasta completar y homologar su análisis de cada nuevo proyecto y programa a nivel departamental, resistiendo casi siempre con éxito los esfuerzos de OPS por sujetarlo a la calendarización convenida para cada operación.

Dicha estructura y los procedimientos correspondientes habían servido bien para responder a las demandas de un sector público respaldado por crecientes ingresos fiscales, cuyas entidades ejecutoras eran asiduas clientes del Banco. Pero si se deseaba atender las nuevas necesidades, era difícil seguir manejándose con una organización en la que todo cambio de programación en el trámite de cada proyecto nuevo debía ser homologado al más alto nivel por dos departamentos, OPS y PRA. Con aquella organización también resultaba difícil darles a los equipos interdisciplinarios del Banco un enfoque de país, o sea, especializarlos en las características y condiciones particulares de cada uno de los clientes de la institución.

Con base en esas observaciones y otras similares, el grupo de trabajo constituido por el Presidente Iglesias en 1988 para analizar la organización operativa y efectuar recomendaciones de reformas sugirió la consolidación de las funciones de PRA y OPS en tres departamentos regionales. Pero realizar un cambio de esa naturaleza luego de 20 años de tradición trajo aparejadas considerables dificultades, y el Banco debió seguir tratando de adaptar durante varios años más la estructura existente a las nuevas necesidades mediante cambios de procedimiento.

Como primera medida, en 1990 se crearon equipos interdepartamentales "nacionales" y "de proyectos" bajo la dirección de un jefe de equipo responsable de tareas que comprendían desde la preparación de programas nacionales hasta el desarrollo de proyectos individuales. Pero esta medida no logró responder a las necesidades del momento ya que los jefes de equipo carecían de control sobre el presupuesto y sobre los recursos humanos a su cargo.

En un segundo esfuerzo se logró trasladar efectivamente a las Representaciones un conjunto de responsabilidades y la autoridad consiguiente para actuar en la prospección de nuevos proyectos, y también para asumir en plenitud la dirección del seguimiento de las operaciones de cartera. Sin embargo, los representantes seguían dependiendo de OPS, mientras que sus funciones les demandaban consultar reiteradamente con los expertos y técnicos de PRA, quienes a su vez precisaban tener instrucciones de niveles superiores para comprometer su tiempo y su esfuerzo.

Otro importante cambio de procedimiento consistió en descentralizar, a partir de 1991, la administración presupuestaria, otorgando a cada departamento y

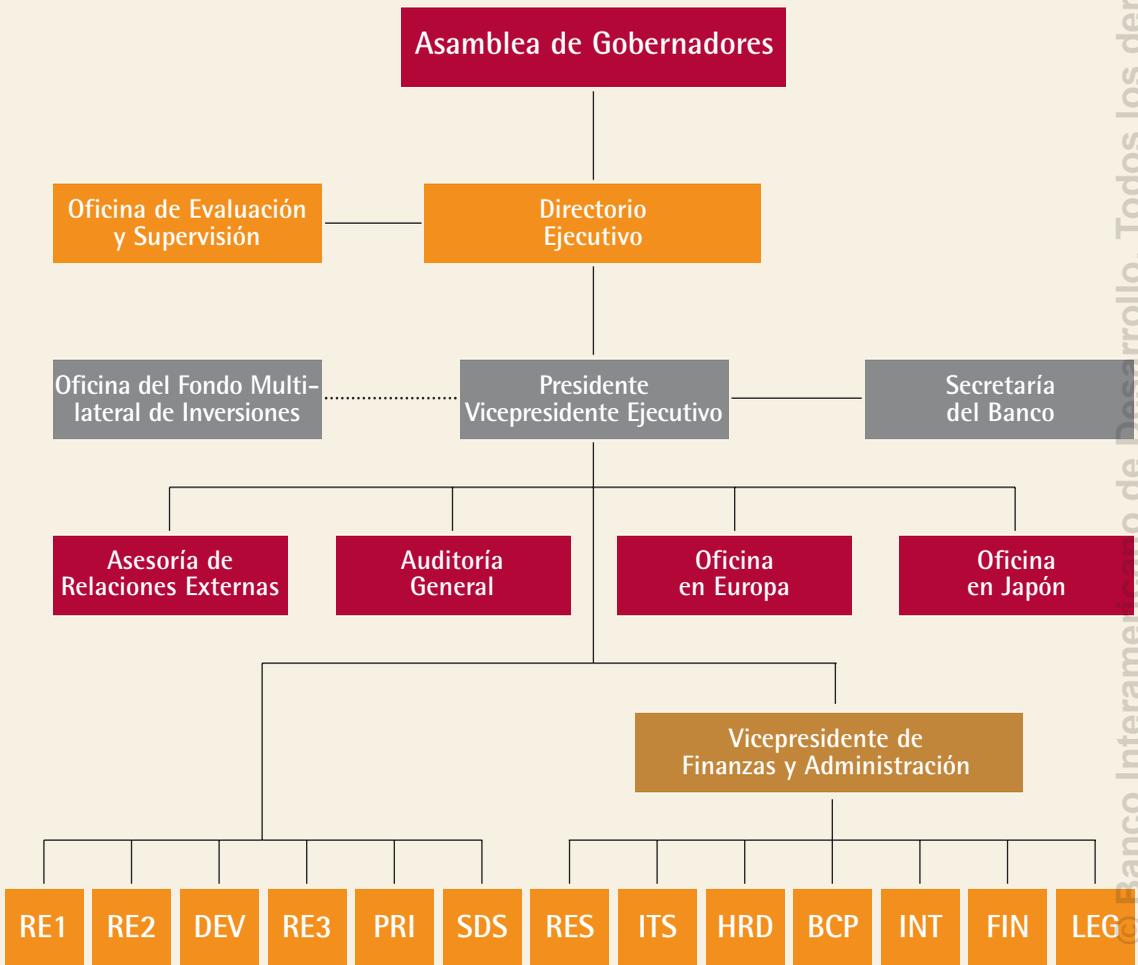
oficina independiente la autoridad para programar el uso de los recursos que le fueren asignados para el ejercicio fiscal, como contraparte de su responsabilidad por el cumplimiento de las metas respectivas. Más adelante, en forma gradual, se hicieron fungibles las asignaciones para salarios y beneficios del personal con el resto de los recursos presupuestados, creando un incentivo para realizar economías en el gasto mediante el uso de consultores externos. En las áreas operativas esos cambios permitieron aumentar de manera considerable el volumen de trabajo sin que se produjera un incremento proporcional en el gasto, y eventualmente facilitaron la reorganización de 1994.

La inminente entrada en vigencia del Octavo Aumento de Recursos proporcionó un incentivo adicional para cambiar de organización y de procedimientos en el área operativa, ya que implicaba un incremento en el valor y el número de operaciones programadas que podrían destinarse a respaldar el complejo proceso de reforma que se llevaba a cabo en la región. Para poder apoyar ese proceso de manera eficiente, el Banco tuvo que ajustar su enfoque en los países y encontrar maneras de definir con mayor claridad que antes las responsabilidades dentro de la institución, a los efectos de que cada prestatario actual o potencial tuviese a nivel intermedio de la organización los interlocutores idóneos en cuestiones operativas. También se precisaba que dichos interlocutores estuviesen familiarizados con detenimiento con el contexto de los requerimientos del país y provistos de los recursos para asumir compromisos en lo referente al trámite.

Cuando se aproximaba la aprobación del Octavo Aumento, el Presidente Iglesias entabló un profundo debate con los principales gerentes del Banco acerca del tema de la organización operativa, y en abril de 1994, justo antes de la reunión anual, presentó al Directorio Ejecutivo una propuesta con el rediseño de los departamentos operativos.

Pocos meses después, en septiembre de 1994, se puso en marcha un plan de reorganización que consistía en la creación de tres departamentos regionales, cada uno de los cuales sería responsable de llevar a cabo estudios económicos, programación, préstamos y operaciones de asistencia técnica en los países bajo su responsabilidad. El gerente de cada departamento tendría pleno control de los recursos presupuestarios y humanos necesarios para brindar la asistencia del Banco a cada país asignado a su región. Más aún, cada gerente podría, en la

medida que lo consideraba prudente, delegar el ejercicio de su autoridad y asignar las responsabilidades consiguientes dentro de su propia organización. Se conservó en manos de una de las regiones la administración de ciertos servicios comunes, como de los programas de cofinanciamiento con recursos de fondos fiduciarios y la conservación de registros actualizados de la cartera de proyectos. También se creó un departamento central, SDS, con la función de proporcionar liderazgo técnico y mejorar la calidad en varias áreas temáticas centrales al



mandato del Octavo Aumento, incluyendo la sostenibilidad ambiental y social, la modernización del Estado, la microempresa y la infraestructura.

La reorganización de 1994 incluyó también la creación de dos departamentos cuyas funciones marcaron un giro muy importante para el Banco. En primer lugar, la Oficina del Economista Jefe (que más tarde se convertiría en el Departamento de Investigación, RES) fue la plataforma de lanzamiento de un programa de investigación económica que robusteció el liderazgo intelectual del BID en la región, abriendo un nuevo campo de actividades que hasta entonces se habían desarrollado principalmente en el marco de los préstamos para proyectos. En segundo lugar, se estableció PRI, departamento al que ya se ha hecho referencia.

Los temores de que una reorganización tan traumática afectara las operaciones del Banco habían generado incertidumbre entre el personal, y preocupación a nivel gerencial y del Directorio Ejecutivo. Pero felizmente las inquietudes resultaron infundadas: el complejo proceso de reasignación de personal se efectuó con un mínimo nivel de ansiedad y el Banco continuó trabajando con normalidad.

La estructura creada en 1994 continúa hoy vigente, pero con una notable modificación. En 1998, por iniciativa del Comité de la Asamblea de Gobernadores, se creó el puesto de vicepresidente de Finanzas y Administración para mejorar "la administración general y el manejo del Banco, además de fomentar la concentración en las necesidades futuras de desarrollo de América Latina y el Caribe".

La reorganización representó un esfuerzo por mejorar la eficiencia operativa del Banco, mediante la especialización de grupos interdisciplinarios en los diferentes países y la eliminación de las instancias de consulta que en el esquema anterior demandaban mucho tiempo y causaban incertidumbre a los clientes. Una encuesta realizada en 2004 entre los organismos ejecutores dio cuenta de una gran mejora al indicar que el 64% se daba por satisfecho con la velocidad con la que se procesan los préstamos, y que dos tercios consideraron al BID mejor que sus contrapartes en este sentido. De manera similar, aproximadamente tres cuartos de los encuestados expresaron satisfacción respecto del nivel general de respuesta del BID a sus necesidades, y un porcentaje similar lo calificó superior a sus contrapartes.

Recuadro 22

EL PERSONAL DEL BID, SU PRINCIPAL CAPITAL

La gestión del Presidente Iglesias se caracterizó por su permanente preocupación por dotar a la institución de personal competente, motivado y capaz de responder a necesidades cambiantes, manteniendo siempre un clima de trabajo agradable, exigente y humano. Durante estos años el número de empleados del Banco se mantuvo prácticamente constante, aunque su composición fue variando y el perfil del personal cambió, según fueron variando las demandas de los países. A fines de 2005 el BID contaba con una plantilla de aproximadamente 2.000 empleados (51% mujeres y 49% hombres provenientes de países regionales (70%), no regionales (9%) y Canadá-Estados Unidos (21%). El 73% del personal estaba desempeñando funciones en la sede y el 27% restante en las Representaciones.

De particular importancia en el campo de los recursos humanos fue la estrategia adoptada por el Directorio Ejecutivo en 2001, que proveyó instrumentos para desarrollar sistemas, procesos y programas comparables a los de las organizaciones líderes en este ámbito, tanto en el sector público como en el privado, con el objetivo de contar con un personal bien seleccionado, debidamente desarrollado y capacitado en su vida profesional, y con la versatilidad requerida por los cambios del Banco, de la región y de su entorno.

El diálogo en todos los niveles fue el sello distintivo de este período: entre la Administración y el Directorio Ejecutivo, entre la Alta Administración y el personal a través de la Asociación de Empleados, entre supervisados y supervisores. De este modo, todos los actores contribuyeron a forjar una cultura de trabajo propia de una institución moderna y comprometida con el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Página en blanco a propósito

Cuarta parte MÁS QUE UN BANCO



Como ya se ha señalado en la segunda parte de este libro, la expresión “más que un banco” fue acuñada por Felipe Herrera, y con el paso del tiempo se convirtió en un signo distintivo de la institución. El BID es sin duda un banco porque presta dinero y es un banco de desarrollo porque financia ante todo proyectos que respaldan el crecimiento económico y el desarrollo social. Esa es su misión central, pero no su finalidad exclusiva. Su vocación, la propia complejidad del desarrollo y las necesidades de la región fueron agregándole otras funciones, esfuerzos no financieros, responsabilidades que desbordan las tareas que comúnmente se encomiendan a un banco o se asocian con él.

Esa actividad no estrictamente bancaria es muy amplia, reconocida (aunque no siempre bien conocida) y reviste múltiples formas, empezando por la contribución al conocimiento y al pensamiento económico y social. Durante los 17 años y medio que duró la gestión de Enrique V. Iglesias el Banco se asoció estrechamente con los países para ayudarlos a comprender las crisis, a buscarles soluciones y a capacitar a sus cuadros para hacerles frente. Esa actividad se cumplió en la sede de la institución, en los propios países de la región y también a nivel regional, enriqueciéndose con los avances que se realizaban en otras regiones del mundo.

El Banco también abrió una línea innovadora de trabajo en el campo de la cultura, que abarca desde la protección y el desarrollo del patrimonio cultural urbano hasta el respaldo de industrias y proyectos culturales en América Latina y el Caribe, pasando por la promoción de la riqueza cultural de la región por medio del centro cultural sito en Washington, D.C.

El BID mantiene un diálogo activo con la sociedad civil y presta especial atención a los grupos excluidos como los pobres, los jóvenes y los grupos étnicos aislados del progreso económico.

Todas sus actividades siempre han estado animadas por un espíritu de amplio diálogo y de apertura, y una activa voluntad de transparencia.

Un aporte al conocimiento de la región

El pensamiento sobre el desarrollo económico de América Latina evolucionó de manera notable desde comienzos de los años noventa, mientras la región emprendía grandes transformaciones, desde la implantación generalizada de sistemas democráticos hasta la superación de la crisis de la deuda externa de la década de 1980. En esos años se puso fin al desorden fiscal que había imperado en varios países en la década anterior, lo que permitió domeñar el monstruo de la hiperinflación. Sin excepción, todos los países adoptaron medidas estructurales para facilitar el funcionamiento de los mercados y esos cambios empezaron a dar frutos: algunas economías tuvieron varios años sucesivos de crecimiento superior al 5% y el desempleo y la pobreza descendieron.

En este contexto de moderado optimismo, el Banco creó su Departamento de Investigación (RES), originalmente llamado Oficina del Economista Jefe. Apenas RES inició su trabajo, ese clima de confianza fue sacudido por el brusco estallido de la llamada crisis del tequila en México (1995), que se transmitió rápidamente a Argentina, hasta entonces considerado un país modelo de reforma macroeconómica y estructural. El retorno de la volatilidad macroeconómica a la región cuestionó de inmediato el consenso predominante sobre la preeminencia de las políticas locales en la estabilidad macro. Esto condujo a los investigadores del Banco a interrogarse sobre el papel del nuevo orden financiero internacional en estas crisis y sus mecanismos de contagio. Ese fue precisamente el tema del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) de 1995. Por supuesto, la pregunta volvería a plantearse una y otra vez en los años siguientes, a raíz de la crisis asiática de 1997 y la rusa de 1998, y de los escándalos corporativos de Enron en 2002. No fue casual que una parte sustancial de los esfuerzos de RES se concentraran en esos temas, al principio bajo la dirección de Ricardo Hausmann y luego bajo el liderazgo de Guillermo Calvo.

Hasta mediados de los años noventa, la disciplina fiscal apareció como la política local clave para reconquistar la estabilidad de los precios. Pero la realidad de la situación fiscal era menos alentadora de lo que sugerían las bajas tasas de inflación de los países, pues estaba distorsionada por un crecimiento transitorio de los ingresos tributarios, por el abaratamiento del

servicio de la deuda gracias a la apreciación de los tipos de cambio, y por los recursos obtenidos de la privatización de empresas estatales. Por otro lado, aunque no se cuestionaba la necesidad de una política fiscal prudente para mantener la estabilidad macroeconómica, algunos países presentaban abultados déficit a pesar de la coyuntura favorable, y resultaba evidente que los países afectados por la crisis del tequila no podían utilizar la política fiscal para estabilizar la demanda agregada y mitigar, en vez de agravar, la caída del ingreso.

¿Qué impedía a los países seguir políticas fiscales más prudentes que les permitieran capear mejor los malos tiempos? ¿Por qué otros tendían a endeudarse a niveles que ponían en riesgo la difícilmente conquistada estabilidad macroeconómica? Estas fueron las preguntas centrales que motivaron el estudio de las instituciones fiscales y sus factores determinantes de la economía política, un territorio que hasta mediados de la década de 1990 había sido ignorado por los analistas e investigadores del desarrollo económico. Las investigaciones en esta área alimentaron el IPES de 1997 y otras publicaciones del Banco, que influyeron profundamente en la discusión de las políticas fiscales de la región.

A pesar de los logros que algunos países habían alcanzado a comienzos de los años noventa, hacia mediados de la década se puso en evidencia que, salvo en unos pocos países (en especial Chile), el crecimiento estaba retornando a tasas mediocres, inferiores a las típicas de la región en las décadas de 1960 y 1970, e insuficientes para reducir las brechas de ingreso per cápita con Estados Unidos. La pregunta entonces fue: ¿para qué habían servido las reformas? Las posiciones ideológicas, más que la evidencia empírica, inspiraban las respuestas a esta pregunta crucial. Esto no era de extrañar, pues aunque el crecimiento económico ocupaba un lugar central en la agenda de investigación académica, los factores determinantes del crecimiento solo habían sido identificados en forma tentativa y muy incompleta.

El Banco publicó los primeros resultados de su investigación en estas materias en el IPES de 1997 y desde entonces siguió profundizando dichos estudios en forma sistemática. A medida que la investigación progresaba, el pensamiento y la práctica económica reconocieron que el buen funcionamiento de los mercados es apenas uno de los factores determinantes del crecimiento, y que este depende, además, de factores muy difíciles de precisar y de modificar,

tales como el imperio de la ley, la toma de decisiones de las políticas públicas y el funcionamiento del aparato estatal.

Además de la volatilidad y el bajo crecimiento, la pobreza y la desigualdad recibieron atención prioritaria en los estudios del Banco. También en estos campos el pensamiento y la práctica en América Latina se reorientaron sustancialmente desde comienzos de los años noventa, compensando al menos parcialmente el exceso de expectativas del impacto de la democratización, de la estabilidad macroeconómica y de las reformas de liberalización económica sobre la pobreza y la desigualdad. Aunque se registraron progresos notables, en algunos casos aislados, para el conjunto de países de la región las tasas de pobreza y los indicadores de desigualdad de comienzos de siglo no diferían prácticamente de los registrados una década atrás. Este hecho abrió serios interrogantes: ¿se debió exclusivamente a la falta de crecimiento, o bien a que el crecimiento ahora se basaba más en el mercado, y especialmente en su inserción en los mercados internacionales, mientras perdían importancia los mecanismos tradicionales de intervención del Estado en los mercados de bienes y servicios? ¿Qué papel correspondía a las políticas de educación, capacitación, salud y protección laboral y social dentro de los límites de la disciplina fiscal, las reglas de los mercados y la fuerza erosiva de la informalidad? Estos fueron los grandes temas del desarrollo en América Latina a los que el Banco contribuyó en los últimos años.

LA VOLATILIDAD

La volatilidad y sus consecuencias se convirtieron en una obsesión para RES. En un informe elaborado por el BID en 1995 se calculaba que este fenómeno reducía el crecimiento económico de América Latina en aproximadamente 1% por año. Si bien se reconoce la influencia de factores externos sobre la volatilidad, las investigaciones iniciales sobre el tema consideraban que las políticas nacionales, por sí mismas, estaban en condiciones de proteger a la región del embate de dichos factores. Se propusieron entonces, a manera de amortiguadores eficaces que ayudaran a reducir la volatilidad, instituciones para elevar la credibilidad (incluida la denominación de la deuda en moneda extranjera), garantizar la estabilidad fiscal y brindar flexibilidad (incluida la adopción de un tipo de cambio flotante). La experiencia demostró que algunas de estas políticas se

contradecían unas a otras y permitió comprender que es muy difícil aplicar instrumentos de política flexibles (como un tipo de cambio flotante) cuando existe una deuda en moneda extranjera.

Este era el estado de los conocimientos a mediados de los años noventa, antes de que estallaran las crisis asiática y rusa (1997-1998). Estas crisis sacudieron a la región y pusieron en evidencia su vulnerabilidad, incluso en países como Chile, que contaban con buenas políticas, superávit fiscal y altas tasas de ahorro. A partir de ese momento, quedó claro que la aplicación de políticas nacionales adecuadas es condición necesaria pero no suficiente para preservar a los países de mercados emergentes de los shocks externos. Los esfuerzos para tratar de entender los orígenes de la crisis y encontrar mecanismos para combatir la volatilidad generaron dos nuevas áreas de investigación: la primera subraya la función de la denominación por monedas de la deuda externa y la segunda, los efectos de las interrupciones súbitas de los flujos de capital.

Las crisis de fines de los años noventa dejaron muy en claro que los países de América Latina no podían seguir el ejemplo de las economías europeas más desarrolladas depreciando sus monedas para responder a un shock externo. Se hizo evidente que la estructura de la deuda estaba vinculada a la incapacidad de un país para dejar flotar libremente el tipo de cambio, y dicha estructura se convirtió en el foco del programa pionero de investigación del BID. "El pecado original" o la dolarización de los pasivos –es decir, la incapacidad de los países para obtener préstamos en su propia moneda– limita la capacidad del banco central para aplicar una política monetaria independiente y conduce a lo que se conoce como "temor a la flotación". El tema de la dolarización de los pasivos ocupa el centro debate sobre el papel de las instituciones financieras internacionales y es una de las razones que sustentan la decisión del Banco de emitir bonos denominados en las monedas de los países prestatarios.

Las crisis de fines de los años noventa, sobre todo la rusa, también dieron el impulso inicial al programa de investigación sobre flujos de capital y sus interrupciones. La escasez de crédito externo que se originó con la desaceleración repentina e inesperada de los flujos de capital tras la crisis rusa, obligó a los países a realizar un ajuste drástico del déficit en cuenta corriente. La cesación de pagos declarada por Rusia en 1998 constituyó un

hito en el desarrollo de los mercados de capitales emergentes. Resultaba difícil imaginar cómo podía haber tenido tanto impacto en varios países de mercados emergentes la crisis de un país con el cual mantenían muy pocos vínculos financieros o comerciales, o ninguno. Esta situación insólita cuestionó seriamente las explicaciones tradicionales de las crisis financieras y llevó a los analistas del Banco y de otras instituciones a centrarse en el comportamiento intrínseco de los mercados de capital. En palabras de Guillermo Calvo, las interrupciones súbitas o "frenazos" no se deben tanto al "riesgo moral" sino al "riesgo de la globalización", es decir, a una situación en la que la limitación de información por parte de unos inversionistas vaticina un contagio y termina produciéndolo. Como en el caso del "pecado original" (la dolarización de los pasivos), las políticas nacionales por sí mismas no pueden corregir esta situación.

No obstante, una mayor apertura y un menor volumen de deuda pueden ayudar a evitar los efectos devastadores de los frenazos, ya que estos imponen hacer rápidos ajustes del déficit en cuenta corriente de un país. A su vez, los ajustes implican una modificación considerable de los precios relativos, es decir, una gran devaluación, en países con pequeños sectores de productos transables. Por ende, la depreciación real provocada por una interrupción súbita no tendrá consecuencias graves en países en los que la mayor parte de la deuda (pública y privada) está denominada en moneda nacional. En cambio, sus consecuencias pueden ser devastadoras en países donde la mayor parte de la deuda, y especialmente los préstamos concedidos por los bancos al sector privado, están denominados en moneda extranjera. Esto se debe a que cuando se produce una depreciación real, los sectores de bienes no transables que están endeudados en moneda extranjera quiebran, lo que desata una crisis bancaria que puede sacudir el sistema de pagos y provocar un colapso de la producción.

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

El conocimiento de las características de las instituciones presupuestarias resulta clave para entender las diferencias en el desempeño fiscal de los países. El conjunto de reglas, procedimientos y prácticas según las cuales se elabora, aprueba y ejecuta el presupuesto incide en los resultados fiscales restringiendo la interacción de los distintos actores políticos que participan en la preparación del presupuesto. Los investigadores del Banco, inspirados

en trabajos realizados en países de ingreso alto, elaboraron un índice de instituciones presupuestarias para 20 países de América Latina, correlacionando las características de los sistemas y el resultado de su desempeño. Este índice mostró que cuanto más elevado era el nivel jerárquico de las instituciones presupuestarias, menor era el déficit primario. El trabajo generó varias propuestas de medidas encaminadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en materia fiscal. Una propuesta particularmente novedosa consistía en crear consejos fiscales nacionales que actuaran como árbitros imparciales en las deliberaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo sobre la preparación y ejecución del presupuesto.

Los estudios realizados indican que la reforma de las instituciones fiscales en América Latina es necesaria no solo para contener el déficit y el endeudamiento excesivo del sector público, sino también para que las políticas fiscales puedan operar de manera anticíclica, mitigando las variaciones del ingreso y el consumo. En el contexto volátil de las economías latinoamericanas, la política fiscal debería desempeñar una importante función estabilizadora; sin embargo, ha sido sumamente procíclica, como se documentó por primera vez en 1996 en las investigaciones realizadas por el Banco. En lugar de emplearse con fines estabilizadores, la política fiscal de la región ha tenido el efecto exactamente opuesto: exacerbar la volatilidad macroeconómica. Este comportamiento obedece, entre otras razones, a una limitada capacidad crediticia: los países quisieran responder de manera anticíclica a las recesiones, pero no tienen acceso a fuentes de financiamiento en momentos críticos. A su vez, la limitada capacidad crediticia puede atribuirse en parte a la volatilidad subyacente de estas economías.

En resumen, resulta evidente que la volatilidad, la orientación procíclica y la limitada capacidad crediticia constituyen un círculo vicioso que complica seriamente la gestión de la política fiscal de América Latina. La clave para evitar un comportamiento fiscal procíclico es ahorrar en las buenas épocas. Las reglas fiscales y los fondos de estabilización son mecanismos obvios para enfrentar el problema, pero la cuestión es cómo hacer que se cumplan y funcionen. Las mismas presiones políticas que hacen difícil el ahorro durante los buenos tiempos, cuando no existen reglas ni fondos, pueden complicar su cumplimiento y operación en tiempos difíciles. Más allá de estas reglas, cabría pensar en instituciones presupuestarias más jerárquicas o centralizadas, que pudieran contribuir a contener el problema de los bienes y derechos públicos

y, de manera más general, a un comportamiento fiscal más responsable. Pero en definitiva también es necesario rastrear la relación de dependencia de estas instituciones presupuestarias hasta llegar a las instituciones políticas más fundamentales, que son las que determinan quiénes participan en la toma de decisiones fiscales, quiénes distribuyen el poder entre los distintos actores y quiénes establecen las reglas del juego en sus interacciones.

¿CUÁL FUE EL IMPACTO REAL DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA?

Cuando en 1994 se creó RES, había razones para ser optimistas sobre las perspectivas de América Latina. El renovado acceso al capital internacional alentaba a los gobiernos a adoptar el conjunto de políticas resumidas cinco años antes por John Williamson en el llamado "Consenso de Washington". Entonces, todos los países de la región estaban embarcados en reformas orientadas a destrabar las fuerzas de mercado, para lo cual reducían las barreras a la importación, relajaban los controles de las tasas de interés, y muchos tomaban medidas para privatizar empresas estatales. A medida que en la región se intensificaban las reformas estructurales, los economistas del desarrollo se preguntaban por qué no se habían adoptado antes. La bibliografía sobre la economía política de las reformas conoció su mayor auge a mediados de los años noventa con una plétora de estudios teóricos y empíricos que procuraban explicar cuál era el momento adecuado (cuándo y por qué tienen lugar las reformas), la secuencia (por qué a veces se implementan en varios ámbitos simultáneamente, y a veces no) y el ritmo (por qué algunos países implementan reformas de golpe y otros lo hacen paulatinamente).

Las reformas estructurales de mediados de los años noventa se dieron en un marco caracterizado por el activismo de los gobiernos, el optimismo de los actores involucrados y el vigor del debate teórico. Comenzadas en medio de expectativas exageradas, las reformas se fueron asentando y adaptando progresivamente. Algo similar ocurrió con el pensamiento económico sobre los efectos de las mismas y la importancia asignada en la bibliografía a los factores de la política económica. Las pruebas empíricas obtenidas en los últimos 10 años respaldaron la mayoría de las predicciones, aunque algunas consideraciones teóricas probaron tener menor importancia que la prevista.

Recuadro 23

EL CONSENSO DE WASHINGTON

- Conjunto de medidas económicas para ayudar a América Latina a superar la "década perdida", reanudar su crecimiento y reducir la pobreza, compiladas en 1989 por el economista británico John Williamson, como resumen de las respaldadas por una mayoría de los expertos de instituciones financieras internacionales y de centros de estudios de Washington, D.C.
- Aconsejaba: apertura de los mercados, reducción de los sectores públicos, disciplina fiscal, reforma impositiva, desregulación, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, reordenamiento de prioridades para el gasto público, apertura a la inversión extranjera y fortalecimiento de los derechos de propiedad.
- Muchos gobiernos de la región aplicaron estas medidas, con carácter selectivo y con distintos grados de entusiasmo y éxito, iniciando una primera ola de reformas cuyos resultados han sido incompletos y decepcionantes.
- En los últimos años, una nueva versión del Consenso propuso una segunda generación de reformas –que muchos expertos lamentan no haber aplicado en primer lugar– para mejorar las instituciones públicas latinoamericanas y poner un mayor énfasis en corregir la sesgada distribución del ingreso, por medio de un sistema fiscal más justo y eficiente.
- Se recomiendan medidas adicionales para blindar las economías a los shocks externos, políticas fiscales anticíclicas, tasas de cambio flexibles, y el fortalecimiento del ahorro interno y de las iniciativas que facilitan la erradicación de la pobreza, como el acceso al trabajo, a educación de calidad, a titulación de propiedades y al microcrédito, entre otras.

Los estudios empíricos que realizó el Banco acerca de las reformas en favor del mercado demuestran que fueron poco uniformes entre los distintos ámbitos y entre los países que presumiblemente habían adoptado en forma masiva el Consenso de Washington. De hecho, si bien prácticamente todos los países concentraron sus esfuerzos en la apertura del comercio exterior y en la liberalización de los mecanismos de financiamiento nacional, en otros ámbitos –privatización, modernización tributaria o legislación laboral– las reformas fueron mucho más dispares y de menor alcance. En términos globales, los primeros estudios del Banco concluyeron que las reformas representaban alrededor de dos puntos del crecimiento económico de América Latina. Dado que el proceso de las reformas era –y sigue siendo– incompleto, se supuso que si se aceleraban, se obtendrían beneficios adicionales significativos.

Pero estudios posteriores del Banco y de otras instituciones llevan a sospechar que los factores considerados por el Consenso de Washington no constituyen la totalidad de la problemática. Más bien, el análisis de los resultados obtenidos –no solo modestos sino también variables– demuestra la influencia de elementos institucionales, administrativos y políticos cuyo estudio es complejo y cuya modificación resulta difícil. Por ende, es probable que la sola aceleración o profundización de las medidas previstas en la fórmula del Consenso no baste para garantizar niveles de ingreso y de avance social significativamente mejores que los ya alcanzados. En cambio, se hace necesario ampliar el análisis y la prescripción para que abarquen también la operación de las instituciones del Estado, los mecanismos de consulta, de generación de consenso y de toma de decisiones, y la verificación del grado de aceptación en la población gobernada. Estos conceptos inspiraron la ampliación del Consenso de Washington a otras esferas de la reforma económica, especialmente en lo tocante a las instituciones públicas.

Aún así, se sabe muy poco sobre cómo transformar a los gobiernos o a las instituciones en general, y más concretamente sobre la medida en que los diferentes factores influyen en el éxito de los intentos de reforma institucional. Es evidente que los resultados de estos intentos dependen de las reglas y de los procedimientos del juego político, y de las estrategias empleadas por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los partidos políticos, los grupos de intereses y las organizaciones sociales para incidir en los procesos de toma de decisiones y en su implementación. Lo que ha resultado difícil es definir en términos genéricos o abstractos los elementos que configuran cada conjunto, diseñar criterios uniformes de medición de avances, retrocesos y comparaciones entre sistemas, y seguir la evolución simultánea de tantas variables en paralelo con las de la fórmula del Consenso. Por ende, las recetas efectivas para combatir el déficit de resultados positivos de las reformas se encuentran aún en fase experimental, y están sujetas al perfeccionamiento de los instrumentos de medición y al aprendizaje relacionado con su uso. Pese a los obstáculos, el entendimiento de la problemática mejora cada día, mientras el Banco participa activamente en el esclarecimiento de los problemas y en el diseño de programas que ayuden a los países a confrontarlos con mayor éxito que en el pasado.

EL EMPLEO

Los elevados niveles de desigualdad y pobreza de América Latina no mejoraron mucho durante los años noventa. Aun cuando las tasas promedio de crecimiento per cápita se incrementaron con relación a los mediocres índices registrados en la década de 1980, prácticamente no hubo reducción de la pobreza ni de la desigualdad. Esta deslucida situación se vio exacerbada por las tasas crecientes de desempleo. La tasa promedio de desempleo de la región se elevó de 7% en 1990 a más de 10% en 2000, y algunos indicadores de la calidad de los empleos, como la proporción de trabajadores amparados por leyes laborales, descendió aún más a partir de niveles que ya eran muy bajos.



Las cooperativas agroindustriales generan empleo y contribuyen al progreso social.

Muchos han responsabilizado de esta situación a las reformas del Consenso de Washington; otros, al hecho de que si bien la región adoptó amplias reformas en los mercados de productos y capital, no hizo lo mismo en el campo laboral. Según este enfoque, la falta de reformas laborales mantuvo rigideces en este mercado, y esas rigideces causaron la persistencia de altos niveles de desempleo y de desigualdad en la región. Dada la importancia de estos aspectos, no es sorprendente que una parte considerable de las tareas que realiza RES se haya centrado en la evaluación de los efectos de las reformas económicas sobre el empleo y la distribución.

Quienes respaldaban las reformas preveían que el nuevo entorno económico crearía empleos, pero no sin que antes la creciente competencia provocara el cierre o el redimensionamiento de algunas empresas, con las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo. Sin embargo aseguraban que el auge de los nuevos negocios propiciados por las reformas conduciría a la creación de empresas mayores en número y sumamente más eficientes que las desplazadas, donde los desempleados transitorios encontrarían abundante trabajo, mucho mejor remunerado y más sostenible que el que se perdiera por el carácter precario de los negocios protegidos por las barreras previamente existentes. En cambio, quienes estaban en contra de las reformas predecían enormes pérdidas de puestos de trabajo, sobre todo en el caso de las PyME, que suelen emplear a un gran número de trabajadores. Además, sostenían que la mayor competencia obligaría a las empresas a adoptar estrategias de reducción de costos, por ejemplo, bajando la calidad de los empleos para sobrevivir en un entorno más competitivo. Las investigaciones económicas encaminadas a evaluar el impacto de esas reformas en el empleo produjeron resultados muy sorprendentes, pero como no se dispone de un número relevante de estudios, deben tomarse con mucha cautela.

En algunos países las reformas del comercio exterior provocaron pérdidas netas de puestos de trabajo en el sector manufacturero, pero los efectos sobre el empleo total fueron aparentemente muy pequeños o insignificantes. Quizá lo más llamativo fue que la distribución del empleo en los diferentes sectores no se vio muy afectada. Una de las predicciones de la teoría del comercio exterior es que las reformas en este ámbito deberían provocar una redistribución del empleo de sectores antes protegidos a otros sectores de la actividad económica, pero las pruebas obtenidas indican que las reducciones de los aranceles y otras barreras comerciales no arrojaron como resultado una redistribución apreciable entre los distintos sectores. Todavía no está claro por qué son tan débiles los efectos de las reformas del comercio exterior en los niveles de empleo y redistribución, aunque existen indicios de que las restricciones contractuales, reglamentarias y legales sobre los ajustes de la mano de obra, por una parte, y la capacidad de las empresas para hacer ajustes en otros factores –como el margen de utilidades, el nivel de los salarios y el coeficiente de productividad–, por otra, redujeron la necesidad de recortar el número de empleos.

Las instituciones y regulaciones del mercado laboral determinan cómo se realizan las transacciones en el área del trabajo. Para algunos, este amplio conjunto de reglas y actores eleva el bienestar de los trabajadores y humaniza el mercado laboral. Para otros, por el contrario, es la causa del desempleo y de la desigualdad, y provoca grandes caídas en el bienestar de la sociedad y de los trabajadores. En América Latina el debate sobre este tema ha sido sumamente acalorado y se ha visto agravado por la falta de datos concretos sobre el impacto absoluto de las instituciones laborales.

En los últimos 10 años se emprendieron numerosas investigaciones, a las que el Banco ha efectuado importantes aportes, y que demuestran que los mercados laborales latinoamericanos tienden a estar muy regulados por normas internacionales interpretadas y aplicadas con mayor rigidez que en los propios países de origen. Específicamente, las restricciones para la contratación y el despido de trabajadores tienden a ser muy estrictas en relación con los países desarrollados o con cualquier otra región del mundo. Además, las regulaciones sobre las condiciones de empleo y las prestaciones de la seguridad social y sus contribuciones protegen a los trabajadores más que en otros países en desarrollo. La investigación realizada parcialmente en el Banco muestra que las regulaciones e instituciones creadas con el objetivo de proteger a los trabajadores han tenido a menudo efectos colaterales adversos que no se habían contemplado: por ejemplo, en lugar de preservar empleos muchas veces los han desplazado de la actividad que los generaba hacia otros países.

Todo esto ilustra la importancia del papel de las instituciones en el mercado laboral. Pero los datos obtenidos sobre la magnitud de su impacto llevan a sospechar que ni la rigidez de la regulación en materia de despidos ni lo escaso de las reformas para introducir mayor flexibilidad en el mercado laboral logran explicar el fenómeno de las crecientes tasas de desempleo. Ni siquiera parecen ser suficientes para explicarlo si se les añade el costo de las considerables reformas de los planes de jubilaciones y pensiones que muchos países emprendieron, provocando un incremento de las contribuciones a la seguridad social.

A decir verdad, las causas del aumento del desempleo en los años noventa son todavía objeto de especulación. La mayor parte de ese aumento empezó después de 1994, lo que coincide con períodos de bajo crecimiento

económico y por lo tanto el fenómeno podría explicarse más en función de factores cíclicos que estructurales. Parecería también que las tasas de desempleo reaccionaron a los cambios en la actividad económica con mayor virulencia que durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Como se puso de manifiesto en el IPES de 2003, cabría pensar que la reacción de los salarios ante el ciclo económico está perdiendo intensidad y por lo tanto las empresas podrían estar desprendiéndose de una mayor cantidad de mano de obra en periodos de baja actividad económica. Tal parece que la alta flexibilidad salarial de los años ochenta obedeció a dos situaciones negativas: la alta inflación, que redujo el valor real de los salarios, y el incumplimiento de las normas del mercado laboral, que hubiese requerido el reajuste salarial para mantener su poder adquisitivo. A medida que la inflación fue bajando a niveles de un solo dígito, un menor ajuste por la vía del salario pudo haber implicado un mayor ajuste por la vía del empleo, lo que provocó un mayor incremento del desempleo. En la medida en que sigan produciéndose shocks imprevistos e inevitables, el desempleo continuará reaccionando vigorosamente, a menos que el ajuste se vea facilitado por circunstancias como las mencionadas, o políticas e instituciones debidamente reformadas.

DESIGUALDAD Y POBREZA

El IPES de 1998 abordó uno de los aspectos más preocupantes del desarrollo de la región: la persistencia de grandes desigualdades en la distribución del ingreso y su impacto en los niveles de pobreza. El estudio de las razones por las que América Latina y el Caribe siguen mostrando los peores índices de distribución del ingreso en el mundo se convirtió en una prioridad urgente del Banco, debido a las graves consecuencias políticas y económicas que pueden derivarse de la permanente insatisfacción de las mayorías en las sociedades democráticas.

Además de provocar tensiones sociales y generar indiferencia hacia los sistemas democráticos, la concentración del ingreso es una de las razones de la extensión de la pobreza en la región. Más de 150 millones de latinoamericanos (un 33% de la población) se encuentran por debajo del nivel de ingresos de US\$2 diarios. Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que le corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza descendería a la mitad.

Y si la distribución del ingreso permaneciera sin cambio, el ritmo de reducción de la pobreza sería muy lento, aún si se obtuviesen tasas de crecimiento general relativamente elevadas.

Una de las razones de esta situación se encuentra en el área de los grandes diferencias salariales relacionadas con la distribución desigual en la cantidad y la calidad de la educación, en las diferencias de género, en las brechas entre el empleo formal e informal, y entre los ingresos rurales y los urbanos.

Dejando de lado a las grandes familias adineradas –que por otra parte no son la causa principal de la desigualdad–, quienes más ganan en América Latina son los profesionales y empleados, que reciben un rendimiento muy elevado por su escolaridad y experiencia. Si en Estados Unidos ese 10% superior tiene un ingreso promedio 60% mayor que el siguiente 10%, en América Latina el porcentaje equivalente es del 160%. En cuanto a la escolaridad, en la región la diferencia entre esos percentiles es de tres años, mientras que entre el 10% superior y el 30% inferior, asciende a siete años.

La desigualdad tiene dimensiones económicas porque multiplica la pobreza con grave impacto para el crecimiento. Pero las consideraciones éticas de justicia social deben ser también un motivo de preocupación cuando las condiciones que generan la mala distribución de los ingresos no son producto de la elección de las personas sino el legado del pasado o el fruto de circunstancias sobre las que no pueden influir.

La desigualdad puede también condicionar el funcionamiento de las instituciones democráticas y dificultar los procesos de decisión política. Según encuestas realizadas por Latinobarómetro en 1996, en los países con gran desigualdad hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios y son más los que creen que “da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. En cambio, donde la distribución de ingresos es más equitativa, una proporción alta de la población considera que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

Entre las áreas consideradas de gran impacto en la reducción de las brechas salariales se encuentra la institución familiar y en su centro, la mujer. Una educación de mejor calidad –especialmente en el caso de la mujer– redonda

en familias más reducidas y escolarizadas, a la vez que facilita la participación de las mujeres en la fuerza laboral, y con ello mejora el ingreso familiar. Por ende, las políticas y servicios que tiendan a apoyar la incorporación de la mujer al sistema educativo y al trabajo tendrán un impacto positivo en la distribución de los ingresos.

Los cambios en el mercado laboral son también prioritarios. Los trabajadores rurales ganan un 30% menos que los urbanos; los trabajadores formales urbanos, un 20% más que los informales, y las mujeres, una cuarta parte menos de lo que ganan los hombres. La evidencia sugiere que las regulaciones sobre el empleo formal siguen siendo rígidas, ya que tienden a proteger al trabajador formal urbano pero restringen las oportunidades de otros grupos. Con el fin de extender el sistema de seguridad social a los trabajadores que se encuentran fuera del sector formal, es preciso cubrir ese gasto con el cobro general de impuestos, en lugar de depender, como ahora, de los impuestos sobre la nómina, que tienen un impacto negativo en el empleo del sector formal.

Un mercado de capital deficiente representa una pérdida de oportunidades para quienes tienen aptitudes e ideas pero carecen de acceso al crédito. Los acuerdos institucionales que aumentan la capacidad de endeudamiento de los individuos –garantías, agencias calificadoras, derechos de los acreedores, definición y protección de los derechos de propiedad– incrementarían la disponibilidad de capital de los sectores formales e informales, lo que repercutiría en los niveles de productividad y de ingresos de grupos actualmente excluidos.

Dadas las grandes desigualdades señaladas, cabe preguntarse en qué medida la política fiscal puede contribuir a la redistribución de los ingresos tan dispares que genera la economía. Si el gobierno se apropiara de una mayor proporción del ingreso nacional y lo repartiera más equitativamente, contribuiría a mejorar la distribución de los ingresos. Pero es obvio que en un mundo globalizado resulta imprescindible medir con cuidado el recurso a ese expediente, so pena de afectar la competitividad internacional del sistema productivo nacional, con resultados posiblemente funestos para el nivel de ingresos. Otra posibilidad es hacer que los sistemas de la región sean realmente progresivos, tal como se les diseñó, para lo cual resulta esencial mejorar el nivel de recaudación y combatir más eficazmente la evasión. La

mejor fórmula para aumentar el poder distributivo de la política fiscal es adoptar estructuras tributarias simples que permitan lograr una administración de impuestos eficiente y dificulten la evasión.

Recuadro 24

¿QUIÉNES SON LOS RICOS?

Cuatro características distinguen a los jefes de hogar del 10% más rico de la población:

- Nivel de educación: 11,3 años de escolaridad; supera en 2,7 años al de los jefes de hogar del decil siguiente y casi en 7 años al de los del 30% más pobre de la población.
- Empleo: una cuarta parte ejerce actividades directivas como profesionales, técnicos o funcionarios superiores de empresas. Entre un 10% y un 20% son empleadores.
- Residencia: en su mayoría son habitantes de las ciudades.
- Número de hijos: es menor que en cualquier otro decil de la población. Mientras en la mayoría de los países el promedio de hijos del decil superior es de dos, en los deciles inferiores supera ese número en todos los países. En México, Perú y Venezuela llega a 3,5. En Paraguay, a cuatro.

El impulso a la investigación en la región

En 1989 el Banco advirtió la urgente necesidad de estimular la capacidad de investigación y análisis de los problemas más acuciantes de la región y encomendó esa tarea al Departamento de Desarrollo Económico y Social. En esos años habían surgido planteamientos importantes para ayudar a la región a superar la profunda crisis y el estancamiento experimentados en la "década perdida" de 1980. La idea era estimular la investigación y el estudio de la problemática regional en centros académicos y de investigación de América Latina y el Caribe para generar y enriquecer la visión del Banco, que no se limitaba a un enfoque centrado en su sede de Washington, D.C.

La respuesta a este reto fue la creación y puesta en marcha de la Red de Centros de Investigación Económica, financiada por un proyecto de cooperación

técnica regional de US\$4,7 millones aprobado en 1990. Según el modus operandi concebido, el Banco abriría una convocatoria anual indicando los temas prioritarios sobre los cuales quisiera promover investigación y solicitando a los interesados que presentaran proyectos. Los ganadores del concurso podrían entonces desarrollar sus propuestas con el apoyo financiero del Banco. Esta Red se convirtió en un punto de referencia de los centros de investigación de la región y la calidad de los trabajos presentados le valieron merecido prestigio.

Concluidos los estudios, se buscaba la forma de diseminar sus contenidos para que llegaran a diversos públicos y especialmente a los encargados de tomar decisiones en la región.

En 1995, con la reorganización del Banco y la creación de RES, el manejo de la Red pasó a ser responsabilidad de dicho departamento. Quince años después de su creación, la Red mantiene un alto nivel de actividad y goza de amplio reconocimiento. Para el Banco ha sido fuente de conocimiento y contacto con los centros de la región, ha servido para fomentar el intercambio de saberes y ha constituido una vía de financiamiento para la investigación en un campo que cuenta con escasos recursos en América Latina.

LA RED DE INVESTIGACIÓN LATINOAMERICANA

En 1990 el BID creó la Red de Investigación Latinoamericana para fortalecer la capacidad de investigación de la región y contribuir a la agenda de políticas de desarrollo de América Latina y el Caribe. Con la participación de más de 350 instituciones, la Red ha coordinado más de 40 proyectos sobre temas como la pobreza, el desempleo, la reforma institucional, la política fiscal y la actividad financiera. Prácticamente todos los centros de investigación de políticas de desarrollo de la región forman parte de esta Red y se benefician de la difusión de investigaciones de calidad realizada bajo su auspicio.

El proceso para seleccionar las instituciones y los estudios es riguroso y competitivo. Un comité de funcionarios del BID y un asesor externo supervisan la selección y ejecución de cada estudio. Los expertos en la materia a investigar ayudan a formular los términos de referencia, a



coordinar los estudios nacionales y a preparar estudios competitivos. Una vez propuesto un estudio, se invita a todos los miembros de la Red a presentar propuestas de investigación, ya sea de manera individual o en asociación con otras instituciones de la región. El comité selecciona las mejores propuestas y contrata a estos centros de investigación para realizar estudios nacionales.

El proceso de investigación cuenta con un alto nivel de participación y colaboración, y sienta las bases para el aprendizaje y los contactos intrarregionales que se extienden más allá de los límites de cualquier estudio. El Banco organiza dos seminarios de debate sobre cada tema en estudio, uno para definir la metodología de trabajo y otro para discutir las conclusiones y mejorar la calidad del proyecto final.

La difusión ha sido una de las claves del éxito de la Red. Después de todo, uno de sus principales objetivos es enriquecer el debate de política pública en la región. Por eso, la difusión de estos estudios ha estado destinada a políticos, funcionarios gubernamentales y especialistas en desarrollo. Muchos estudios se han presentado ante foros internacionales, como las reuniones de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA, por sus siglas en inglés), o se han publicado en revistas académicas. El *Latin American Development Forum* –un consorcio formado por el BID, el Banco Mundial, la CEPAL y Stanford University Press– ha publicado dos libros de la Red y tiene otros en preparación.

Algunos de los estudios han abierto nuevos caminos temáticos o concentrado la atención en aspectos poco analizados de problemas críticos, por ejemplo: la cesación de pagos como resultado de la falta de voluntad por parte de los deudores en lugar de su simple incapacidad de pago. El libro que surgió de este estudio –*Defusing Default: Incentives and Institutions*– ofrece una perspectiva original sobre el problema de la cesación de pagos y analiza la experiencia europea. En el área de geografía y desarrollo, por su parte, se exploró un tema que había sido prácticamente ignorado en los análisis económicos, y el libro resultante –*Is Geography Destiny?*– ofrece sugerencias sobre políticas para aprovechar las condiciones geográficas y canalizarlas hacia objetivos de desarrollo positivos. Por último, también se llevó a cabo un estudio sobre violencia en América Latina, que analiza objetivamente los costos económicos de este flagelo regional.

Cuando en América Latina el centro de atención pasó de las cuestiones macro a las microeconómicas, la Red fue pionera en la investigación de problemas sociales desde múltiples perspectivas. Un estudio analizó los servicios sociales desde un punto de vista tradicional, y concluyó que la clave para aumentar su eficiencia reside en mejorar la organización de las instituciones que proveen dichos servicios. En una región cuyo desarrollo ha sufrido un grave retraso en materia de educación, el estudio sobre los maestros de América Latina reveló los incentivos y factores institucionales que determinan la composición de la población docente e influyen en su desempeño profesional. Incursionando en lo que en una época había sido un tema tabú, otro estudio se propuso comprender los factores institucionales que contribuyen a crear y a perpetuar la corrupción en el sector salud, especialmente en los hospitales públicos.

Pero las investigaciones de la Red sobre temas sociales no se han limitado a los servicios sociales. En su búsqueda de respuestas a los elevados niveles de pobreza de América Latina, por ejemplo, se aplicó un método original al análisis de las restricciones que enfrentan las personas de bajos recursos para adquirir activos rentables. La novedad del método utilizado fue que en lugar de considerar el ingreso individual como objetivo, se concentró en los activos –humanos, físicos y de capital social– que generan dichos ingresos.

Otro estudio enfoca el acuciante problema de la desigualdad en la distribución del ingreso, y concluye que probablemente se origine en la ausencia de oportunidades para grandes segmentos de la población. La exclusión explícita (o implícita) de algunos grupos debido a su género, origen étnico, lugar de residencia o nivel social puede, a su vez, explicar la desigualdad de oportunidades.

La Red también financió investigaciones sobre el polémico tema de las reformas, incluido un estudio sobre la política económica de la reforma institucional que busca identificar las mejores estrategias dentro de un contexto institucional, económico y político. Estudios posteriores intentaron fundamentar el debate sobre el proceso de reforma. Por ejemplo, en un estudio sobre los costos y beneficios de la privatización se formuló una serie de interrogantes para tratar de entender la opinión negativa del público respecto del proceso. ¿La privatización de las empresas las ha hecho más rentables? ¿Ha mejorado el bienestar de la sociedad entera o ha dejado al ciudadano medio a merced de los monopolios privados? ¿Cuál ha sido el efecto general sobre el empleo? El análisis de las respuestas a estas preguntas se encuentra en una publicación del *Latin American Development Forum* titulada *Privatization in Latin America: Myths and Realities*.

Uno de los proyectos más innovadores ejecutados hasta la fecha buscó remediar la escasez de libros de texto dedicados a las economías locales de los países de la región y el predominio del uso de trabajos extranjeros para cursos de economía básicos, contribuyendo a financiar la preparación de libros de texto locales sobre las economías, instituciones económicas y estadísticas económicas. Los resultados de ese esfuerzo han servido para ayudar en la formulación de políticas públicas en varios países. Por ejemplo, el ministerio de Hacienda de Colombia utiliza los estudios macrofinancieros de esta iniciativa como referencia permanente en los debates sobre la situación cambiaria, mientras que en Argentina dichos estudios se emplearon para promover y confirmar normas de prudencia en el sistema bancario. En Ecuador los estudios han producido compilaciones de datos legislativos y decisiones judiciales, cuyo análisis ha confirmado el impacto de las instituciones políticas públicas sobre la formulación de políticas en este país.

En Paraguay un estudio similar generó gran interés en el Congreso, que vio en las bases de datos un vehículo para agilizar su proceso legislativo, en tanto que Brasil ha utilizado estudios sociales como guía para el debate oficial sobre la reforma de la seguridad social. Por último, el estudio sobre propiedad de la tierra y salud infantil en Argentina despertó el interés de la Subsecretaría de Tierras de la provincia de Buenos Aires y de algunos miembros del Congreso, por su posible utilización para la formulación de políticas sobre los títulos de propiedad.

En sus 14 años de vida, la Red de Investigación Latinoamericana ha contribuido a posicionar al BID como una institución que respalda la investigación académica de vanguardia sobre temas de desarrollo, movilizandolos mejores talentos académicos de la región y facilitando contactos periódicos con expertos de otras partes del mundo. La Red ha desempeñado un papel importante en la compilación, el análisis, el procesamiento, la organización y la difusión del pensamiento regional sobre temas prioritarios del debate público. Y lo que es más importante aún: ha tenido un efecto decisivo en la formulación de políticas públicas y en el diálogo político de la región.

LA RED LATINOAMERICANA DE BANCOS CENTRALES Y MINISTERIOS DE HACIENDA

En 1995 se creó la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda, grupo de discusión de representantes de esas instituciones. Su propósito fue promover un debate de alto nivel sobre temas macroeconómicos y financieros, y propiciar vínculos entre los altos funcionarios políticos de estas instituciones y el equipo de investigación del BID. Esta interacción con los responsables de la política de la región le permitió al Banco mantenerse al tanto de las principales inquietudes sobre políticas económicas y financieras de América Latina, y por ende, definir su agenda de desarrollo y focalizar su asesoramiento.

Los temas tratados abarcan desde políticas estructurales a largo plazo –como la reforma y la integración comercial– hasta políticas macroeconómicas a corto plazo. En varias ocasiones se discutieron las políticas monetarias y

cambiarías, en particular la mejora de los regímenes cambiarios fijos y flexibles, los sistemas de lucha contra la inflación y la posibilidad de una coordinación monetaria dentro de la región. La política fiscal también ha sido objeto de detenido análisis, incluyendo debates sobre sostenibilidad fiscal, instituciones presupuestarias y estrategias del sector público. Asimismo se han considerado iniciativas novedosas para abordar la crisis financiera internacional, como el debate sobre propuestas para emitir instrumentos de deuda dependientes del Estado. Por último, también se han abordado aspectos del sector bancario local, como la función de los bancos públicos y extranjeros, y la dolarización financiera.

Una visión regional

EL BID: UN BANCO REGIONAL

Una característica esencial del BID ha sido su vocación por comprender, analizar y buscar soluciones dentro de un contexto regional, tomando en cuenta las diferencias entre sus miembros y apoyándose en las características que comparten y hacen posible la cooperación. Este rasgo central de su quehacer lo acompaña desde su concepción como institución y está plasmado en su Convenio Constitutivo. El Presidente Iglesias incorporó de inmediato esta dimensión y al tomar las riendas del Banco declaró: "Es la naturaleza del esfuerzo cooperativo regional lo que da a la institución su verdadera eficacia, la cual es y debe seguir siendo un gran puente para la cooperación entre todos sus países miembros, que en última instancia comparten valores políticos, sociales y económicos".

La actividad crediticia del Banco está naturalmente organizada por país, ya que se requieren decisiones de autonomía nacional. No obstante, siempre ha existido en su seno un núcleo que trabaja con un enfoque regional y que busca aprovechar y estimular la cooperación en ese ámbito. Originalmente, esa tarea correspondía al Departamento de Desarrollo Económico y Social, pero desde la reestructuración del Banco en 1995 pasó al Departamento de Integración y Programas Regionales (INT).

Como han reconocido académicos y expertos en múltiples oportunidades, el proceso de desarrollo es una tarea larga y compleja, sin paradigmas universales

ni soluciones milagrosas. Sin embargo, hay experiencias útiles y lecciones valiosas que los países pueden aprovechar y adaptar a sus propias características y circunstancias para acortar ese camino. La cooperación técnica regional en particular ha sido un instrumento clave para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a analizar problemas comunes del desarrollo, y a buscar y aplicar soluciones eficaces.

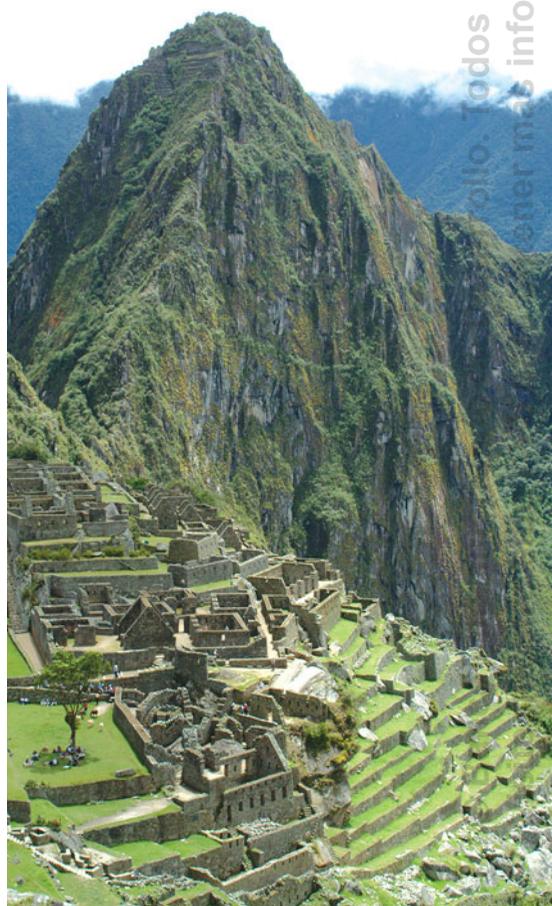
Los Gobernadores del Banco, en ocasión de los aumentos de capital, identificaron algunas actividades regionales que debían recibir especial atención. Por ejemplo, para el período 1990-1994, los Gobernadores seleccionaron las siguientes áreas: programas globales de crédito a través de bancos regionales de desarrollo, integración subregional, creación de instituciones regionales y transferencia de tecnología. Para el período siguiente (1995 en adelante), resaltaron expresamente la importancia de la cooperación técnica regional como instrumento innovador y flexible para encarar las reformas de políticas y el fortalecimiento institucional, junto con la modernización del Estado, el comercio regional y las iniciativas de integración.

LA COOPERACIÓN TÉCNICA REGIONAL

En los últimos 17 años el BID reforzó su condición de institución regional al incorporar a su programa de cooperación técnica regional áreas nuevas como la justicia y su relación con el desarrollo, la seguridad ciudadana, las problemáticas particulares y específicas de poblaciones excluidas, las características de la pobreza en la región, los problemas de la seguridad social, el VIH/SIDA, el liderazgo femenino, y la corrupción, entre otros. Muchos de estos temas pasaron a formar parte de la programación regular del Banco. La formación de funcionarios públicos como contribución a la modernización del Estado ha recibido particular atención.

Desde 1988 hasta mediados de 2005 el BID ha financiado actividades de cooperación técnica regional no reembolsable por un monto total de aproximadamente US\$400 millones

El BID respalda el turismo en Los Andes.



en 1.150 operaciones destinadas sobre todo a las áreas de agricultura y desarrollo rural (24% del total), modernización del Estado (21%), inversión social (13%) y comercio exterior (10%). El 77% de los proyectos ha tenido un alcance hemisférico.

La cooperación técnica regional ha contribuido al logro de resultados en numerosas áreas. La reforma de políticas y la modernización del Estado dieron lugar a importantes avances en la promoción de la efectividad en el desarrollo, la transparencia de las instituciones, la rendición de cuentas a la sociedad, la modernización de la administración pública y la lucha contra la corrupción, a través de la cooperación intrarregional y de la capacitación y el entrenamiento de funcionarios públicos nacionales. La cooperación técnica regional promovió también iniciativas propiamente regionales y complementó actividades realizadas a nivel nacional. En muchas instancias, estas actividades han tenido valiosos efectos multiplicadores.

En los sectores sociales se destacan la labor de formación de gerentes y líderes sociales, y los proyectos semilla y de transferencia de buenas prácticas en áreas como educación y salud.

No menos destacados han sido los logros en materia de promoción de la competitividad de la región, donde áreas como la inversión multisectorial, la participación del sector privado en su financiamiento y los proyectos de promoción empresarial se han abordado con nueva infraestructura, y mediante el fortalecimiento de las reglas de mercado, la promoción de la responsabilidad social corporativa y el fomento de la microempresa.

En el campo de la integración, la cooperación técnica regional ha sido una herramienta fundamental. La apretada agenda de los últimos años estuvo marcada por proyectos como la IIRSA para América del Sur y el Plan Puebla-Panamá (PPP) para Centroamérica, y los de promoción de la integración comercial y de la consolidación de los bloques subregionales.

LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES

Muchos problemas o asuntos comunes a una serie de países se pueden abordar más efectivamente en el ámbito regional a través de la cooperación. Esta premisa condujo al Banco a apoyar la producción de bienes públicos

regionales, es decir: bienes generados por tres o más países mediante la colaboración de personas e instituciones de cada uno, y destinados a proporcionar servicios de utilidad pública en dichos países. Ejemplo de ello serían las normas uniformes para la regulación de instituciones bancarias, de los mercados de valores, o de cualesquiera otras instituciones de nivel nacional comunes a los países involucrados, cuya operación nacional coordinada con la de sus homólogos extranjeros redunde en provecho de la eficiencia y eficacia del conjunto.

El BID ha sido pionero en el campo de los bienes públicos regionales y también es la primera institución multilateral que pasó de la teoría a la práctica con la creación de un instrumento para fomentar la producción de dichos bienes.

En marzo de 2004 el Directorio Ejecutivo aprobó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales con el objetivo de favorecer la producción de bienes de ese tipo que tuvieran un impacto en el desarrollo de los países miembros prestatarios. Esta iniciativa respalda los esfuerzos –de la región en su conjunto, de subregiones o de grupos de países– para resolver un problema común o atender necesidades comunes. La iniciativa representa una reafirmación del compromiso del Banco para fomentar la cooperación entre sus países miembros, así como una respuesta a la creciente demanda de bienes públicos regionales.

En junio de 2005 se seleccionaron ocho proyectos para la producción de bienes públicos regionales por un monto de US\$8,8 millones, concentrados en los sectores de medio ambiente, desarrollo social y financiero, educación y modernización del Estado.

EL DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

La región necesitaba un espacio de reflexión donde los altos funcionarios responsables de la definición de políticas y ejecución de programas pudieran intercambiar experiencias y generar ideas y respuestas a desafíos comunes, desarrollar un espíritu de cuerpo e iniciar procesos de cooperación intrarregional. Para satisfacer esa necesidad, en 1999 surgió el Diálogo Regional de Política.

El Diálogo ayudó a que los funcionarios de los países de América Latina y el Caribe compartieran experiencias, conocieran prácticas de otras regiones y exploraran áreas de cooperación regional en sectores críticos para su participación en una economía en proceso de globalización.

La Administración del Banco apoyó con entusiasmo y dedicación esta iniciativa, inspirada en los espacios creados por la OCDE y en la experiencia de la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda.

En el marco de este Diálogo se crearon siete redes: Comercio e Integración, Política Macroeconómica y Financiera, Pobreza y Redes de Protección Social, Educación y Capacitación de Recursos Humanos, Gestión y Transparencia de la Política Pública, Manejo de Desastres Naturales y Medio Ambiente.

Las redes se reúnen una vez al año en la sede del Banco con la participación de viceministros, subsecretarios o funcionarios de rango semejante de América Latina y el Caribe, quienes lejos de las presiones diarias de su trabajo, pueden dialogar y compartir ideas sobre retos, soluciones y oportunidades.

Tras cinco años de funcionamiento, esta experiencia piloto ha arrojado resultados altamente satisfactorios. La red que atiende el problema de la pobreza, por ejemplo, ha ofrecido a los viceministros la oportunidad de examinar y discutir las estrategias y soluciones que se han venido aplicando en la región, las experiencias y lecciones aprendidas en otras partes del mundo, los retos institucionales y técnicos, y las herramientas que los países pueden utilizar para enfocar sus programas de lucha contra la pobreza.

Los aportes de la Red de Política Macroeconómica y Financiera han resultado invaluable para funcionarios de alto nivel de los ministerios de Finanzas y de los bancos centrales de la región, que han podido examinar las crisis, los peligros del contagio, los mecanismos para evitarlo y las opciones para lograr la recuperación.

Los primeros años de la Red de Educación coincidieron con el final de una década de aplicación de reformas educativas que en muchos casos no arrojaron los resultados esperados. En este espacio de diálogo los viceministros analizaron ampliamente esas reformas, y sus consecuencias e insuficiencias, para proponer más tarde una nueva concepción del sistema,

una revalorización de las cuestiones estructurales y un cuadro de ideas básicas para una nueva agenda educativa.

La creación de la Red de Comercio e Integración coincidió con un aumento del interés por parte de los países de la región en concretar acuerdos Norte-Sur con países industrializados, como el ALCA, los acuerdos con la UE, los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. Ante un panorama internacional tan complejo, los países requirieron el apoyo del Banco a través de varios instrumentos, entre ellos la Red de Comercio e Integración del Diálogo Regional de Política.

Durante su primera etapa los miembros de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública dedicaron sus esfuerzos a auditar la situación de los sistemas de administración pública de la región. Luego de más de tres años de actividad los logros alcanzados superan con creces a los objetivos iniciales. Se realizaron estudios de diagnóstico en 21 países prestatarios del Banco, análisis de los procesos de reforma en varios de ellos y una evaluación comparativa de esos avances.

La eficacia en la acción gubernamental depende asimismo de la asignación ordenada de los recursos, en función del desempeño y de los resultados concretos. Muchos países de la región tienen procesos presupuestarios que no vinculan el uso de los recursos a resultados, en detrimento de buenos planes nacionales y buenas políticas públicas.

En estrecha consulta con los países prestatarios y considerando la prioridad que otorga el Directorio Ejecutivo al fortalecimiento de la gerencia del sector público con énfasis en la gestión por resultados, para el nuevo ciclo de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, se escogió la efectividad de la política fiscal y presupuestaria. Esta nueva etapa incluye la colaboración estrecha entre INT, responsable de la administración del Diálogo Regional de Política, y el programa para implementar el Prodev.

El Banco ha auspiciado también los trabajos de las redes de Medio Ambiente y Desastres Naturales. Las experiencias recogidas en esas áreas ponen de relieve la importancia crítica de la elección y aplicación de instrumentos de gestión del medio ambiente eficientes y eficaces. Asimismo destacan la conveniencia de un manejo integral de los desastres naturales, desde las

etapas de evaluación y prevención hasta las de planeamiento y ejecución de acciones para mitigarlos.

Los logros alcanzados por todas las redes y su impacto permiten concluir hoy que el Diálogo Regional de Política ha madurado y está cumpliendo cabalmente con sus objetivos. Sin duda se ha convertido en otro instrumento para afianzar la vocación regional del BID.

EL INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL (INDES)

A mediados de la década de 1990, cuando la región comenzó a recuperarse del fuerte ajuste de los años anteriores y a consolidar su dirección, se afianzó una visión del papel del Estado que le asignaba a este una actividad primordial en la atención de los temas sociales. En este contexto, los Gobernadores del BID y los ministros del área social pidieron al Banco que ayudara a capacitar a los cuadros superiores de los ministerios y agencias sociales en la gestión de las políticas y los proyectos. Dicha capacitación debía también servir para que los funcionarios públicos que asignan recursos a los sectores sociales se sensibilizaran sobre la temática propia de estos sectores.

En 1994 se realizaron consultas para determinar las debilidades que se percibían en este campo y la oferta curricular correspondiente, con el fin de elaborar un proyecto de cursos que atendieran los déficit, evitando las duplicaciones de programas existentes. Estas consultas involucraron a expertos y académicos, grupos focales y talleres, y a los dos institutos de capacitación que el Banco Mundial y el FMI ponen al servicio de los países prestatarios.

Capacitación regional

Con base en los resultados de dichas consultas, y de un proceso de planificación y de diseño, el Banco creó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

A diferencia del Instituto del Banco Mundial, que en general se dedica a temas de desarrollo, o del Instituto del FMI, centrado en políticas macroeconómicas y



financieras, el INDES focalizó su trabajo en el área de la gestión social, elemento fundamental en la región más desigual del planeta y con elevadísimos niveles de pobreza. En septiembre de 1995 el Instituto dictó su primer curso básico regional en gerencia social, abierto a participantes de todos los países prestatarios, en la sede de Washington, D.C.

Desde los inicios, tres características distinguieron al INDES. En primer lugar, el diseño de los cursos y su contenido incorporaban una visión coherente con las políticas del Banco, aprovechando su experiencia en la región. En palabras del Presidente Iglesias, el INDES debía ser "como las facultades de Medicina, que siempre quedan cerca del hospital". En segundo término, el entrenamiento se dirigía principalmente a funcionarios públicos, aunque también incluyó a representantes de la sociedad civil y de organismos nacionales relevantes, y estuvo siempre abierto a los funcionarios del Banco. Por último, el INDES se encargó sistemáticamente de "formar formadores" en los países para poder compartir con estos todo el conocimiento y los materiales desarrollados en los centros docentes de la región.

En los 10 años de funcionamiento del INDES, su labor ha quedado sólidamente afianzada. La demanda de cursos regionales en la sede superó todas las expectativas, al punto de que el Instituto recibe aproximadamente tres veces más solicitudes de las que puede atender. Si bien la gerencia social continúa siendo la columna vertebral de la capacitación, el curriculum se ha ampliado y ajustado para responder a demandas específicas de los países y a las áreas temáticas prioritarias del Banco (cursos

dirigidos a poblaciones objetivo clave: congresistas, periodistas, directivos de ONG, líderes jóvenes, líderes mujeres, líderes indígenas, líderes afrodescendientes, y cursos sobre temas particulares como pobreza, liderazgo, concertación, gestión por resultados o utilización de indicadores).

La evaluación externa del INDES correspondiente al período 2002-2004 da cuenta cabal del éxito que ha tenido el Instituto: "Tanto la indagación cualitativa como la cuantitativa muestra que los egresados de los cursos del INDES tienen una opinión extraordinariamente favorable. Los resultados de las encuestas son taxativos en este sentido, con respuestas en las cuales el 95% de los participantes evalúan como buenos y excelentes los distintos aspectos del curso básico realizado."

Recuadro 25

DIEZ AÑOS DE CURSOS REGIONALES

Número de cursos y egresados, 1995-2005

	No. de eventos	No. de egresados	Hombres (%)	Mujeres (%)
Cursos básicos	36	1.081	54	46
Cursos formadores	12	273	55	45
Seminario-Taller periodistas	24	349	55	45
Curso liderazgo	5	90	48	52
Seminario líderes jóvenes	9	274	59	40
Seminario parlamentarios	5	82	68	32
Otros talleres, encuentros y seminarios*	21	822	49	51
Cursos básicos para el Caribe	11	336	59	41
Total	123	3.307	54	46

*Incluyen cursos sobre pobreza, indicadores y ONG, entre otros.

Fortalecimiento de las capacidades nacionales

Poco después de iniciar los cursos regionales en la sede, el INDES comenzó a recibir demandas de los países para que se diseñaran programas nacionales

que les permitieran avanzar en la formación a nivel local de una masa crítica de personas capacitadas en el área de gerencia social. Este tipo de programas del INDES es financiado por los propios países o por terceros donantes. En 1997 se realizó un primer programa nacional en Paraguay, seguido por otros 10 (véase el recuadro 26). Los programas se diseñan según las necesidades del país y pueden ir, desde el establecimiento de una unidad docente del INDES en el país para desarrollar los contenidos y dictar los cursos, hasta la formación de un grupo de docentes nacionales, en los contenidos y metodologías del INDES, y el acompañamiento y apoyo a los mismos en sus universidades para que ellos, a su vez, ofrezcan un programa de gerencia social.

Independientemente de la modalidad, una condición de los programas nacionales es tener un fuerte componente de trabajo con una red de universidades del país que asegure la continuidad de la enseñanza de los contenidos después de finalizado el programa.

Recuadro 26

DIEZ AÑOS DE PROGRAMAS NACIONALES

País	Año	Número de egresados
Paraguay	1997-1999	680
Brasil	1997	50
República Dominicana	2000-2002	890
Nicaragua	2000-2002	440
Bolivia*	2001-2002	25
Honduras	2002-2004	500
Perú	2003	670
Guatemala	2003	650
Colombia*	2005-2006	30
Brasil (São Paulo)	2004-2005	610
Chile*	2005	35
Total		4.580

*Se señalan tan sólo los eventos de capacitación para formadores realizados por el INDES. Estos formadores adelantaron posteriormente múltiples cursos en el seno de sus centros de capacitación.

El INDES y la educación a distancia

La experiencia de los programas nacionales, naturalmente sesgados hacia la participación de habitantes de las capitales y otras grandes ciudades, puso en evidencia la gran necesidad de formación en los municipios. La importancia de atender esa necesidad aumentaba al acelerarse los procesos de descentralización de los países de la región, que transfieren gran parte de la responsabilidad de la entrega de servicios sociales a los gobiernos locales.

Consciente de esa necesidad, y ante la evidencia de que sería imposible llegar a un universo tan vasto y disperso por medio de un sistema presencial, el INDES comenzó a explorar otras opciones tecnológicas. Tras mucho estudio, se adoptó la modalidad basada en transmisiones electrónicas (y no por satélite), que requería inversiones más modestas y permitía un mayor acceso de la población, particularmente en las pequeñas localidades. Para generar en los cursos virtuales ambientes similares a los presenciales, el INDES diseñó su propia "aula virtual". En 2005 se lanzó la oferta de cursos virtuales, con una respuesta inmediata muy positiva. Esta modalidad permitirá multiplicar significativamente la oferta de cursos a la región y será una opción estratégica inestimable en el futuro.

El INDES en acción.



El balance de 10 años

En sus 10 años de funcionamiento el INDES ha hecho importantes contribuciones al desarrollo social de la región. Sin duda, su actividad académica y docente ha sido determinante para llenar el vacío que existía: la falta de programas cortos de capacitación dirigidos a fortalecer el conocimiento y la práctica de los directivos y de las capas medias de los funcionarios de los sectores sociales. Hoy la región cuenta con múltiples programas en gerencia social, a nivel de maestrías y algunos doctorados, a diferencia de lo que sucedía hace 10 años, cuando eran casi inexistentes. Muchos de los programas nacientes han tenido una vinculación directa o indirecta con el INDES. Además, los materiales producidos por el Instituto han sido determinantes para facilitar la discusión y el creciente intercambio de aprendizaje y experiencias en gerencia social en la región. No obstante, su mayor contribución es una extensa red de más de 10.000 egresados, que forman una comunidad comprometida con una visión de desarrollo social y concedora de las herramientas para avanzar en él. Esa comunidad constituye una buena base para promover y afianzar los cambios que tanto necesita la región en los sectores sociales.

De acuerdo con la evaluación de impacto del INDES (2002-2003): "A un año de haber participado en un curso (básico), el 96% de los egresados sigue trabajando en los sectores sociales y el 99% considera la capacitación recibida muy relevante. Para el 83%, el curso lo motivó a introducir cambios en sus procesos de trabajo para fortalecer la generación de resultados, la reducción de rigidez burocrática y el trabajo en equipo".

Paralelamente a su trabajo de capacitación, el INDES ha producido sus materiales de trabajo: 10 libros, 41 documentos de trabajo, 17 estudios de casos sobre realidades de América Latina y múltiples notas de clase. Todo este material contribuye al debate académico sobre gerencia social en la región y sirve de base para un permanente intercambio académico con los egresados y con la red INDES.

El apoyo a la cultura en América Latina y el Caribe

Fiel a su vocación de ser "más que un banco", bajo el impulso del Presidente Iglesias, el BID profundizó varias líneas de acción que lo vinculan a las raíces culturales de América Latina y el Caribe: dedicó especial atención al patrimonio cultural urbano, del cual la región ha estado tan legítimamente orgullosa; promovió la incorporación de la cultura a la agenda de desarrollo regional, y se esforzó por dar a conocer la extraordinaria creatividad cultural de sus países miembros.

PROTECCIÓN Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO

Desde inicios de los años noventa, el BID apoyó a los países de la región en el diseño y el financiamiento de programas de protección y desarrollo de su patrimonio cultural urbano, una iniciativa que ha beneficiado a muchos centros históricos declarados Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dada la magnitud y complejidad de la tarea, el Banco promovió la cooperación entre todos los actores sociales interesados: gobiernos nacionales, regionales y locales; organizaciones de la sociedad civil, y benefactores particulares e inversionistas inmobiliarios privados. Buscó también garantizar la sostenibilidad del proceso a largo plazo promoviendo un enfoque integral de preservación y mejoramiento de los monumentos y sus entornos, y la implantación de mecanismos institucionales que permitieran la cooperación efectiva de todos los involucrados.

El Banco concentró sus actividades en proyectos que aceleran directamente el proceso de desarrollo socioeconómico, aplicando a su análisis criterios de evaluación semejantes a los usados para todos los proyectos de inversión. Así, aprobó préstamos para proyectos y programas de lo más diversos; por ejemplo: para la protección y el mejoramiento de patrimonio histórico y arqueológico como base del desarrollo turístico en Cuzco, Perú y en Panamá Viejo, Panamá; para la rehabilitación de centros históricos en Quito, Ecuador, y para proyectos múltiples como los del Programa Monumenta en Brasil, que invierte en 27 centros urbanos patrimoniales. También otorgó asistencia técnica para el desarrollo de las características culturales propias

“Hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer su desarrollo económico y social que es preciso descubrirlos, potenciarlos y apoyarse en ellos, y que hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo...”

Enrique V. Iglesias,
Asamblea de la UNESCO,
París, 1997.

de determinadas comunidades como mecanismo para acelerar su proceso de desarrollo social y económico, como en el caso del programa de la Organización Mundo Maya.

En el proceso de selección de los proyectos presentados, el Banco aplicó los criterios generales internacionales en materia de preservación del patrimonio cultural, que han demostrado ser exitosos y sostenibles. Estos criterios priorizan programas que:

- Implantan modelos de conservación capaces de sobrevivir a largo plazo y que se convierten en autosostenibles.
- Resultan apropiados para las comunidades beneficiarias o propietarias de los bienes patrimoniales.
- Abren caminos de participación a la filantropía privada como alternativa del financiamiento público para acciones de preservación que requieren subsidios para ser sostenibles.
- Promueven la colaboración público-privada en la ejecución y el financiamiento de las acciones de preservación.
- Mejoran el ambiente regulatorio y la administración de las funciones públicas relativas a la preservación.
- Previenen pérdidas irreversibles de activos patrimoniales y promueven reformas para evitar su deterioro.

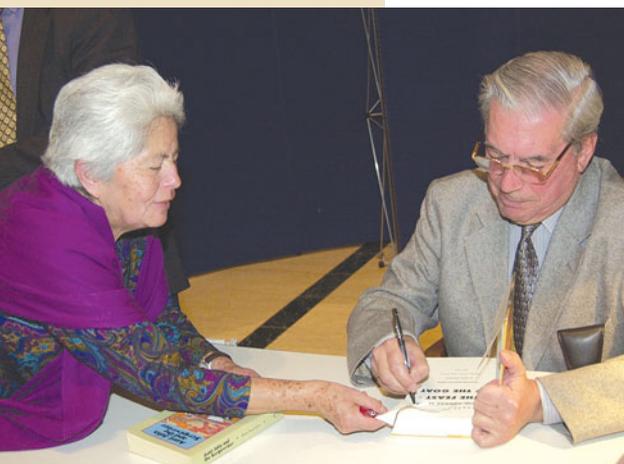
Quedaron fuera del área operacional del Banco los proyectos que financian actividades que el mercado puede sostener más eficazmente, los que proponen acciones aisladas, y los que distribuyen en forma poco equitativa el costo de la preservación entre los actores involucrados y beneficiados.

Con esos criterios se han financiado proyectos que generan nuevas actividades económicas o acogen servicios sociales básicos, aumentan el valor de inmuebles y espacios públicos en centros históricos en asociación con la inversión privada, o mejoran la eficiencia en el uso de recursos públicos destinados al cuidado del patrimonio cultural o a la gestión de bienes patrimoniales.



El BID respaldó numerosas iniciativas de conservación y desarrollo de centros urbanos. En la foto, el emblemático centro histórico de Quito, Ecuador.

El BID, un escenario privilegiado.
En la foto, el cantante y ministro
de Cultura de Brasil, Gilberto Gil.



El escritor peruano Mario
Vargas Llosa dedica uno de sus
libros, tras haberlo presentado
en el Banco.

EL CENTRO CULTURAL DEL BID

En 1992, coincidiendo con la celebración del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos, el Presidente Iglesias dispuso la creación del Centro Cultural del BID. Con ello buscó arraigar en la institución el concepto de que la cultura es parte del desarrollo y un campo de acción propicio y relevante para la agenda del Banco, además de servir de plataforma para dar a conocer la vitalidad cultural de América Latina y el Caribe.

La misión encomendada al Centro Cultural comprende tres programas. El primero de ellos –en cierta forma su actividad principal– es el Programa de Desarrollo Cultural (PDC), que contribuye a financiar pequeños proyectos culturales de amplio impacto social en la región. El segundo es la organización de exposiciones de obras de arte y de objetos históricos en el local del propio Centro, con sede en Washington, D.C. El tercero es el auspicio de conciertos musicales y conferencias en los salones del Banco.

Dentro del PDC se convoca anualmente a personas y organizaciones interesadas de todos los países de la región para que presenten proyectos con un costo de entre US\$1.000 y US\$10.000. El PDC puede financiar hasta un máximo de las dos terceras partes del costo de cada proyecto. Las Representaciones del Banco realizan una selección de las propuestas que se ajustan mejor a la filosofía y condiciones del programa. La selección final se realiza en la sede, teniendo en cuenta en especial el papel de los proyectos dentro de la comunidad, su capacidad para estimular el desarrollo cultural, sus beneficios y su sostenibilidad. El Centro supervisa la puesta en marcha de los proyectos seleccionados, y les brinda asesoría para optimizar el uso de los recursos y la efectividad de su inversión. Hasta 2005, el PDC contribuyó a financiar más de 300 proyectos en todos los países prestatarios, con un aporte cercano a US\$1,7 millones, que ayudó a movilizar más de US\$3,5 millones de otras fuentes.

Las exposiciones se conciben y organizan teniendo en cuenta la estrategia institucional y la agenda general del Banco. Todos los años se celebra con un programa especial la riqueza del país donde se realiza la Reunión Anual.

Estas exposiciones abarcan una amplia gama de expresiones culturales (artes visuales, arte popular, artesanía, folklore, etnografía, antropología o historia) e inscriben lo cultural dentro de un contexto político, económico y social. Este programa ha permitido al Centro Cultural establecer su propio nicho en Washington, D.C. y afianzar una personalidad ligada estrechamente a la institución. Con un plan de trabajo de cuatro exposiciones por año, hasta la fecha el Centro ha organizado y presentado 54 exposiciones, que contaron con la participación de prestigiosas instituciones privadas y públicas de las Américas. Entre las muestras más sobresalientes figuran la del Museo del Oro de Colombia, la de platería peruana de los siglos XVIII y XIX, la de escultura de la Escuela Quiteña de los siglos XVII y XVIII, la del Montevideo de Pedro Figari y su círculo, y la de escultura brasileña de 1920-1990.

Los conciertos representan una oportunidad inigualable para el despliegue del talento joven de la región, que por lo general tiene poco acceso a los escenarios internacionales. Muchos de los solistas que han debutado en Washington gracias al Centro Cultural han sido reconocidos por la crítica especializada internacional. Asimismo, el Centro ha servido de escenario para talentos ampliamente reconocidos en el mundo de la música y la lírica, con figuras como la soprano chilena Verónica Villarroel o el cantante brasileño Gilberto Gil.

Por su parte, las conferencias constituyen un interesante medio de expresión para intelectuales, hombres de Letras y personajes de la vida política, social y económica de la región, de la talla de los premios Nobel Rigoberta Menchú, Oscar Arias, José Saramago y V. S. Naipaul, y de los novelistas Carlos Fuentes, Mario Vargas Llosa y Jorge Edwards, que han proyectado la vitalidad de la cultura de América Latina.



El escritor y premio nobel colombiano Gabriel García Márquez visita el Banco en 1997.

Además, el Centro Cultural maneja y administra la colección de arte que el Banco ha ido formando paulatinamente. Con frecuencia otorga en calidad de préstamo obras de arte de la colección a otras instituciones en Estados Unidos, y organiza exposiciones itinerantes con obras seleccionadas que se presentan en acreditados museos y galerías universitarias de Estados Unidos y de la región.

Asimismo, el Centro dispone de un modesto fondo para contribuciones locales –con énfasis en aquellas que sirven a comunidades vinculadas con la región– destinado a reforzar su presencia en Washington, D.C. En 2000 el Centro Cultural fue postulado para el premio de la Alcaldía de Washington en la categoría de Servicio a la Cultura, y ha recibido numerosas expresiones de solidaridad y reconocimiento por parte de la comunidad y de la prensa local e internacional.

Desde hace dos años, atendiendo a las recomendaciones del Directorio Ejecutivo del Banco, el Centro ha comenzado a expandir sus iniciativas en Europa. Así, en 2005 fue el principal patrocinador del Pabellón de América Latina en la Bienal de Arte de Venecia e inauguró por segunda vez en Roma la Bienal Iberoamericana de Videoarte. Asimismo, aspira a ser socio permanente del Festival Latinoamericano de Cine en sociedad con el American Film Institute y la Asociación Iberoamericana de Agregados Culturales, en Washington, D.C.

LA FUNDACIÓN PARA LA CULTURA Y EL DESARROLLO

El Presidente Iglesias siempre valoró la dimensión cultural del desarrollo y buscó reforzar el vínculo entre cultura y desarrollo, convencido de la riqueza cultural de América Latina y el Caribe.

Que exista esa riqueza cultural no significa que la región no requiera apoyo para maximizar su potencial. Pese a ello, la labor del BID en el campo cultural se ha visto forzosamente limitada por la escasez de recursos y la atención a prioridades más inmediatas. Por su propio mandato, el Banco está obligado a diversificar su actividad en diferentes sectores y, como institución financiera, tiene que responder a las solicitudes de préstamos de los países miembros.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, prosperó la idea de ayudar al sector cultural mediante la creación de una institución independiente que pudiera atraer recursos ajenos al Banco y conceder donaciones. Sobre estas bases, se propuso crear una fundación sin fines de lucro, susceptible de recibir donaciones exentas de impuestos por la legislación estadounidense, lo cual representa un incentivo para las empresas norteamericanas. Por otra parte, se abrió la posibilidad de que representantes de empresas de países de la región que invierten en el campo de la cultura integraran el directorio de la fundación.

Esta idea significó una gran oportunidad para captar recursos. El Servicio de Ingresos Internos de Estados Unidos (IRS) estima que las donaciones a organizaciones sin fines de lucro, exentas de impuestos, dedicadas a actividades relacionadas con el arte y la cultura representan alrededor de US\$10.000 millones por año. Por esta razón, se decidió crear inicialmente una organización estadounidense, sujeta a las leyes del país sede para aprovechar las ventajas fiscales. Más adelante se buscará una línea de trabajo con instituciones similares en Europa y Japón.

Diferentes estudios realizados en América Latina y el Caribe coinciden en destacar la importancia de la contribución de la cultura al desarrollo. Según el Convenio Andrés Bello¹⁷, la contribución de la cultura al producto nacional de la región es de 3%. Un estudio realizado en México en 2004 estima que la contribución de la cultura al producto nacional de ese país alcanza el 6,7%.

La Fundación para la Cultura y el Desarrollo responde a un enfoque pragmático de apoyo a las industrias culturales como palanca entre cultura y desarrollo, y por el impacto que tienen en la creación de empleo, en el ingreso y en las exportaciones. Su misión es "fortalecer los vínculos entre cultura y desarrollo incrementando la competitividad global de las industrias culturales en los países de América Latina y el Caribe".

La Fundación se inspiró en la definición de la UNESCO de las industrias culturales como "aquellas que combinan la producción y comercialización del contenido creativo, el cual es intangible por naturaleza". Según la UNESCO: "Estos contenidos están típicamente protegidos por derechos de autor y pueden tomar la forma de bienes o servicios [...] Las industrias culturales incluyen: música, libros, moda, video, películas, diseño y artesanías".

17. Organización fundada en 1970 que agrupa a España y a 10 países de América Latina para fortalecer procesos de integración y un espacio cultural común.

Sus objetivos principales son: elevar el nivel de ingresos y la calidad de vida de las comunidades de la región mediante la creación de empleos y el apoyo para reducir la pobreza; contribuir a la estabilidad social de largo plazo fortaleciendo valores, tradiciones y las posibilidades de inclusión social, y facilitar la integración regional a través de intercambios culturales. La Fundación también tiene por objeto contribuir a eliminar los obstáculos legales y regulatorios que limitan el desarrollo de las industrias culturales, y a generar mecanismos efectivos que permitan medir la contribución de las industrias culturales al producto nacional. Por último, espera aumentar la demanda de bienes y servicios culturales en el mercado global mediante un incremento de la presencia e imagen de América Latina y el Caribe en los mercados de Estados Unidos y de otros lugares del mundo.

Para apoyar la creación y puesta en marcha de la Fundación, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó en 2004 una donación de US\$500.000 en efectivo y US\$500.000 en especie, durante sus primeros tres años. En este período, se llevará a cabo un esfuerzo de recaudación de fondos, en particular entre empresas multinacionales estadounidenses que operan en América Latina y el Caribe potencialmente interesadas en invertir en industrias culturales de la región.

Recuadro 27

COMETIDOS DE LA FUNDACIÓN PARA LA CULTURA Y EL DESARROLLO

- Proveer asistencia técnica a los gobiernos en materia de políticas culturales y legislación que promueva las industrias culturales.
- Apoyar la preparación de cuentas satelitales de cultura que permitan medir la contribución de la cultura al producto.
- Identificar, diseñar y apoyar proyectos específicos de industrias culturales en América Latina y el Caribe, financiados y ejecutados con gobiernos y empresas, tanto nacionales como regionales.
- Apoyar a los gobiernos en la preparación de proyectos culturales.

Una actitud de apertura, diálogo y solidaridad

Durante la administración del Presidente Iglesias, el BID mantuvo una constante política de apertura y de acercamiento con todos los actores en el proceso de desarrollo: gobiernos, sociedad civil, centros académicos y de investigación, medios de comunicación y sector privado. En efecto, el Banco abrió sus puertas al diálogo y estableció con estos grupos una relación estrecha y participativa que se convirtió en uno de los rasgos característicos de su forma de operar.

LA SOCIEDAD CIVIL

El gran aporte del BID en este campo fue ayudar a incorporar a la sociedad civil dentro de la agenda del desarrollo y de las políticas públicas de los gobiernos.

En 1994 los Gobernadores del Banco reconocieron la estrecha relación entre desarrollo y equidad, gobernabilidad democrática y fortalecimiento de la sociedad civil, y la incorporaron a la agenda de la institución. Dos años después, el Directorio Ejecutivo afirmaba: “La modernización del Estado implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. No hay Estado eficiente con una sociedad civil débil. La fortaleza de la sociedad civil es condición efectiva para la vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo.”¹⁸

A partir de entonces, el Banco ha ido incorporando a la sociedad civil en sus actividades de diversas formas:

- Promoviendo una relación de confianza y cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
- Incorporando el diálogo con la sociedad civil en la agenda del Banco, y por su intermedio en la de los gobiernos y en las políticas de desarrollo. Así, se abrieron canales para involucrar a la ciudadanía en la definición de la agenda de desarrollo de la región, y se patrocinó la celebración de conferencias y seminarios con organizaciones de base, redes de ONG, instituciones académicas, sindicatos, gremios empresariales y líderes políticos, sociales y religiosos.
- A través de una política de información que hace más accesible al público las actividades del Banco, posibilitando la participación y permitiendo a

“La emergencia de la sociedad civil es uno de los factores claves en la humanización de la agenda del desarrollo y en la consolidación de la democracia.”

Enrique V. Iglesias,
Reunión BID-Sociedad
civil, República
Dominicana, 2000.

18. Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, marzo de 1996.

la ciudadanía expresar sus opiniones, sugerencias y críticas sobre proyectos y actividades de la institución.

- Diseñando proyectos innovadores con componentes que se ejecutan directamente por organizaciones de la sociedad civil, y fomentando operaciones dirigidas específicamente al fortalecimiento de la capacidad gerencial de ONG.
- Ampliando y mejorando el impacto de los proyectos en los diferentes sectores sociales.
- Sometiendo a amplia consulta diversas estrategias sectoriales antes de su aprobación.
- Realizando consultas periódicas, a nivel nacional y regional, con organizaciones de la sociedad civil.
- Estableciendo en todas las Representaciones del Banco mecanismos flexibles de consulta y de contacto con la sociedad civil, como los consejos asesores, adaptados a las particulares circunstancias de cada país.
- Aprobando un marco estratégico sobre participación ciudadana en las actividades del Banco.
- Creando divisiones funcionales a cargo de proyectos de modernización del Estado y de la sociedad civil en cada uno de los Departamentos Regionales de Operaciones, que incorporan el tema en la agenda operativa del Banco.
- Institucionalizando una reunión anual BID-Sociedad civil en un país de la región. Hasta la fecha se han realizado cinco: en Santo Domingo, República Dominicana; en Maceio, Brasil; en Lima, Perú; en Ocho Ríos, Jamaica y en Ciudad de Panamá, Panamá.

A partir de 1996 se identificaron mecanismos para incorporar en las actividades del Banco las opiniones, sugerencias y críticas provenientes de la sociedad civil. Además, a medida que los sistemas democráticos de los países se fueron consolidando, el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil se fue haciendo cada vez más fluido.

LOS GRUPOS EXCLUIDOS

En los últimos 17 años el Banco lideró varios procesos de investigación y concienciación en los países de la región en el campo de la exclusión social, a través de asistencia técnica, capacitación y nuevas operaciones. Clara expresión de este liderazgo fue el Plan de acción para combatir la exclusión

social por motivos étnicos o raciales, adoptado en 2001, una mirada integral hacia la exclusión social que incorpora las sinergias entre pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres pobres, discapacitados y personas con VIH/SIDA. Esta iniciativa tiene tres componentes: un plan de concienciación y de alcance externo; un componente de desarrollo de proyectos y otro centrado en la investigación.

Plan de concienciación y de alcance externo. Este componente apunta a aumentar el nivel de conocimiento de los funcionarios del Banco y su sensibilidad frente al tema, y a vincular el trabajo del BID con el de otros organismos multilaterales y organizaciones regionales.

Dentro de los logros del "alcance externo" se destacan: la creación de un grupo de trabajo de alto nivel dentro del Banco, liderado por la Vicepresidencia Ejecutiva; la creación de un Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Exclusión Social; la celebración de un diálogo internacional de alto nivel sobre raza e inclusión (2001); la aprobación de un plan para promover la diversidad dentro de la institución, que incluye la elaboración de un censo interno (2001); la capacitación periódica de los funcionarios del BID en los temas de inclusión social; la participación activa y de alto nivel en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo (UNWCAR) (2001), y la participación en la creación y en las actividades de la Red Inter-Agencial sobre Raza y Pobreza, junto con otros organismos internacionales.

Desarrollo de proyectos. Dentro del marco del Plan, el Banco ha financiado numerosos proyectos para promover la inclusión social en la región. Estas operaciones están dirigidas específicamente a los grupos excluidos y cuentan con su participación no sólo como beneficiarios del desarrollo regional que resulte de la operación, sino también como diseñadores y ejecutores de algunas de esas operaciones.

Investigación. El Plan de acción del Banco contiene elementos para avanzar las agendas de investigación y de recolección de información estadística sobre los grupos excluidos. Entre los logros en información e investigación cabe destacar los estudios de diagnóstico sobre las causas y consecuencias de la exclusión social por motivos étnicos o raciales; el apoyo técnico y financiero para incluir preguntas de raza y etnia en las encuestas de

El Programa de Diversidad de Jóvenes Profesionales permite a calificados afrodescendientes e indígenas ganar experiencia mientras prestan servicios al Banco. En la foto, el primer grupo de pasantes bajo esta iniciativa (2002).



hogares, y la diseminación de estudios, boletines, publicaciones y material didáctico sobre inclusión social. El análisis de los datos obtenidos permite identificar como principales grupos tradicionalmente excluidos a los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y las personas con VIH/SIDA, por lo que el Banco ha concentrado su acción en ellos.

Afrodescendientes

El BID realizó considerables esfuerzos para incluir las necesidades y aspiraciones de la población afrodescendiente en sus operaciones, así como para infundir conciencia en la región sobre la importancia de considerar este tema. El primer estudio sobre afrodescendientes, iniciado en 1994, fue un proyecto de dos años financiado por el Fondo Canadiense. Ese mismo año, como resultado de una reunión liderada por el Presidente Iglesias, se realizó el Foro sobre Afrodescendientes que llevó al lanzamiento de Afroamérica XXI en 1996. Durante este período, el Banco participó en varias conferencias regionales sobre el tema, comenzando por la Primera Conferencia Regional realizada en Montevideo en 1994.

A fines de los años noventa, se formó dentro del BID el Grupo de Diversidad, integrado por voluntarios que promueven la diversidad, honrando y celebrando las contribuciones de las minorías étnicas en la región.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 2001) sirvió para formalizar la agenda del Banco en lo relacionado con la temática afrodescendiente.

Pueblos indígenas

A mediados de los años ochenta, como parte de sus procedimientos de control de la calidad ambiental, el Banco comenzó a abordar los posibles impactos negativos de los proyectos en las poblaciones indígenas. En 1990 se adoptaron procedimientos internos para evitar o mitigar los efectos negativos, promoviendo cambios en el diseño de los proyectos para paliar el riesgo de causar daño a los pueblos afectados por su ejecución. Entre las iniciativas exitosas en este campo figuran el otorgamiento de títulos sobre las tierras indígenas y su demarcación integral; el desarrollo comunitario, y el otorgamiento de facilidades para la participación de los indígenas en el diseño y la ejecución de los proyectos.

A partir del Octavo Aumento, el Banco adoptó la inclusión sistemática de los temas indígenas en sus políticas, programas y proyectos.

Siguiendo esos lineamientos de política, el Banco ha financiado proyectos que tienen a la población indígena como grupo meta, y programas con medidas específicas de focalización o de diseño socioculturalmente diferenciado. Muestras de esta línea de acción son los proyectos de educación intercultural bilingüe (a nivel primario y de adultos), los programas de desarrollo integral comunitario con base territorial, y los proyectos de infraestructura con adecuación sociocultural (etnoingeniería) y de apoyo a actividades productivas. Asimismo, cabe destacar el fomento del empresariado indígena, los proyectos de articulación de los sistemas jurídicos indígenas con los sistemas nacionales de justicia, y las importantes iniciativas de manejo integrado de recursos naturales y de manejo territorial basados en la sostenibilidad del uso cultural de la tierra, que incluyen componentes de participación indígena.

En 1994 el Banco creó la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND), cuyo esfuerzo contribuye a la calidad sociocultural de las operaciones, mediante la identificación temprana de proyectos de apoyo



La educación al servicio del desarrollo y la inclusión social. En la foto, indígenas bolivianos beneficiarios de un préstamo para el desarrollo rural.

a los pueblos indígenas. También contribuye a mejorar la calidad de los proyectos en general, ayudando a evitar, mitigar o compensar sus impactos negativos mediante la participación y el acuerdo de la población indígena potencialmente afectada. IND tiene a su cargo la implementación de la Política Operativa de Reasentamiento Involuntario (1998) y la función de fomentar procesos de consulta y participación sociocultural pertinentes en los proyectos del Banco.

IND está preparando una estrategia del Banco para el desarrollo indígena y la política operativa sobre pueblos indígenas. Los borradores de ambas han sido sometidos a un intenso proceso de consulta con los pueblos y las organizaciones indígenas, ONG, expertos de otros organismos, y funcionarios de otros departamentos del Banco. Una vez aprobados, dichos instrumentos orientarán la labor del BID para apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas y la salvaguardia de sus derechos en el marco de las operaciones de la institución.

Personas con discapacidad

El Banco siempre tuvo conciencia del problema que enfrentan en la región las personas con discapacidad. En años recientes, especialmente a partir del Diálogo sobre desarrollo e inclusión: oportunidades para personas con discapacidades, que tuvo lugar en Santiago de Chile, en marzo de 2001, como parte de la Reunión Anual, el Banco amplió su enfoque, buscando integrar la atención al tema en sus procesos de programación y de análisis. La finalidad del diálogo fue generar conciencia sobre los beneficios económicos y sociales de inversiones que mejoren el acceso a oportunidades y servicios de las personas con discapacidad.

En ese sentido se han realizado diversas actividades de sensibilización pública, en coordinación con otros organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial. Se han financiado encuestas de hogares y redactado notas técnicas para tener un conocimiento más confiable sobre la población discapacitada de la región. En términos de infraestructura, se han financiado proyectos en el área de desarrollo urbano para mejorar el acceso de personas con discapacidad a medios de transporte, edificios públicos y, en general, facilitar su movilidad dentro de zonas urbanas. Finalmente, se han financiado proyectos para aumentar la inserción laboral de las personas con discapacidad, tomando en cuenta sus potencialidades específicas.

En 2004, con apoyo del Fondo Especial de Japón, el BID realizó un seminario sobre discapacidad y reducción de la pobreza en el que participaron expertos y técnicos regionales e internacionales en la materia.



La ayuda a los discapacitados fue una preocupación permanente de la gestión de Enrique V. Iglesias. En la foto departe con participantes del diálogo sobre desarrollo e inclusión celebrado en Santiago de Chile (2001).

Además, el Banco ha abierto una página de Internet sobre temas de discapacidad, la que aspira a convertirse en un sitio de referencia para estos temas en la región (http://www.iadb.org/sds/soc/site_6190_s.htm), y está elaborando una agenda de investigación que se centra en el impacto de la discapacidad en la economía.

Personas con VIH/SIDA

El Banco se ha sumado al esfuerzo internacional para detener la propagación del VIH/SIDA, que en la Cumbre de las Américas (Québec, abril de 2001) se identificó como una amenaza para la seguridad de la región. Se calcula que aproximadamente 1,8 millones de latinoamericanos padecen actualmente la enfermedad.

El BID ha abordado el tema como una cuestión que va más allá de la perspectiva sanitaria, y tiene hondas implicaciones sociales que afectan al desarrollo. En efecto, el estigma asociado con el VIH/SIDA ha conducido a una discriminación generalizada y, por su alta incidencia en poblaciones excluidas, ha restringido las opciones de los más pobres, de los menos

escolarizados y de quienes tienen limitado el acceso a los servicios sanitarios y a la información.

Las primeras actividades del Banco relacionadas con el VIH/SIDA se realizaron a mediados de los años noventa, con el apoyo a programas nacionales de prevención y control de la enfermedad en diferentes países de América Latina. Uno de los aportes más significativos de la institución a la lucha contra este flagelo ha sido la ampliación y la remodelación de la red de infraestructura sanitaria de la región, propiciadas con casi US\$2.000 millones en financiamiento, además de donaciones y cooperaciones técnicas. Junto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y donantes bilaterales, el Banco ha apoyado también el fortalecimiento de sistemas de vigilancia epidemiológica que han mejorado el conocimiento sobre la propagación de la epidemia.

EL DIÁLOGO CON EL SECTOR PRIVADO

Dentro de las actividades de apoyo al sector privado, en la sede del Banco en Washington, D.C. se organizan periódicamente seminarios de negocios sobre temas como modernización del Estado, desarrollo de los mercados de capitales, salud, educación, agricultura, saneamiento e infraestructura. En general, estos eventos ofrecen a los participantes una visión especializada en los temas del sector público, ayudando a interpretar mejor las políticas que propugna y a dialogar más efectivamente sobre los asuntos que afectan al desempeño de los negocios. De este modo, el Banco sirve para mejorar la comunicación entre el sector privado y el sector público, contribuyendo a una mejor gobernabilidad y a un ambiente empresarial más próspero. Además, los eventos constituyen una ventanilla de información para empresas manufactureras, constructores y consultores del sector privado que desean ofrecer los bienes y servicios que venden a los proyectos financiados por el BID. En este sentido, los seminarios cumplen un papel complementario al de las visitas informativas a cámaras de comercio y a federaciones de empresarios en los países miembros del Banco.

Otras formas de abrirse al público que tiene la institución son el "*Speakers Bureau*" y el "*Visitors Program*", que ponen al público en contacto con expertos del Banco y permiten que grupos del sector privado tengan acceso

directo al diálogo con personal de la institución. Por su parte, FIN organiza con periodicidad presentaciones itinerantes para inversionistas con interés en las emisiones de bonos del BID.

Por último, la página virtual y las publicaciones del BID son también fuentes de información para las entidades del sector privado.

LA JUVENTUD

El 50% de la población de América Latina y el Caribe está compuesto por jóvenes menores de 30 años, y en algunos países ese porcentaje llega al 75%. Consciente de las implicaciones de esta realidad, el Presidente Iglesias ha fomentado la inclusión de la juventud en la agenda del Banco. Fruto de sus esfuerzos fue el lanzamiento en 1995 del Programa BID Juventud, para promover la participación, el liderazgo y el desarrollo juvenil de la región. Durante la Reunión Anual celebrada ese año en Jerusalén, Israel, un foro de 150 jóvenes de los países miembros del Banco eligió a 20 representantes para ayudar a establecer, junto con la institución, las bases del programa que consideraba a la juventud como un sector clave del desarrollo.

Este cambio en el paradigma tradicional de desarrollo –de considerar a los jóvenes como un problema, o en el mejor de los casos como beneficiarios del desarrollo, a considerarlos socios activos– convirtió al Banco en una institución multilateral de desarrollo pionera en el trabajo con ese sector de la población y le mereció, en julio de 2000, el Premio Mundial de Juventud, otorgado por las Naciones Unidas por “sus notables logros en implementar el programa de las Naciones Unidas para la Acción Juvenil”.

La juventud es hoy un socio estratégico clave del Banco. Aquellos 150 jóvenes de Jerusalén fueron la semilla de una red de jóvenes líderes en constante crecimiento. Diez años más tarde, la red cuenta con más de 12.000 miembros –jóvenes emprendedores en los sectores social y de negocios, ambientalistas, y voluntarios entre los 15 y los 30 años de



“En América Latina y el Caribe, cualquier esfuerzo por superar los desafíos más urgentes –la pobreza, el desempleo, las crisis de salud y el aumento de las desigualdades sociales y económicas– deberá no solo abordar las necesidades de los jóvenes sino involucrarlos como participantes activos en el logro de soluciones sostenibles.”

Enrique V. Iglesias
Apoyo al Desarrollo y Participación de la Juventud en América Latina y el Caribe, Washington, D.C.

La juventud siempre tuvo un lugar prominente en la agenda del BID. En la foto, el Presidente Iglesias en el lanzamiento del Programa BID Juventud (Jerusalén, 1995)

edad– con el propósito común de conformar una región con democracias estables, economías sostenibles y sociedades equitativas. Gracias al acceso a información y a oportunidades, miles de jóvenes han encontrado mentores, becas y patrocinios; han ampliado sus programas, creado sus propias empresas y expandido sus redes.

El Presidente Iglesias fue uno de los promotores y fundadores del Grupo de Trabajo Interamericano sobre el Desarrollo Juvenil, un consorcio de organizaciones que respalda un desarrollo juvenil positivo con programas de prevención, de participación juvenil y de intercambio de información sobre prácticas exitosas, que moviliza recursos financieros y técnicos y colabora en proyectos específicos y en la definición de políticas juveniles efectivas. Entre sus miembros figuran el Cuerpo de Paz, las Naciones Unidas, la OEA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial. También se establecieron alianzas estratégicas con los sectores público y privado, la sociedad civil y fundaciones, como la Fundación Interamericana, MasterCard Internacional, Microsoft, Ashoka y MTV Latinoamérica.

En los últimos 10 años el trabajo de BID Juventud, en colaboración con los departamentos operativos del Banco, ha movilizado más de US\$55 millones en préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables para fortalecer las capacidades gerenciales, emprendedoras, organizativas y de liderazgo de miles de jóvenes de la región. En los últimos 17 años unos US\$5.000 millones en préstamos de la cartera del Banco han beneficiado de alguna manera a la juventud de la región.

UN BANCO SOLIDARIO CON SU COMUNIDAD

El Programa de Solidaridad BID-DC, establecido en 1998, constituye otra expresión de la voluntad de apertura y diálogo del Banco. Deseando vincularse y colaborar con la comunidad en la que opera y donde reside la mayor parte de su personal, la institución inició una relación nueva y muy particular con la comunidad latina de Washington, D.C., compuesta por unos 600.000 inmigrantes de América Latina y el Caribe.

La gran mayoría de los inmigrantes latinos llega a Estados Unidos con bajos niveles de escolaridad y capacitación. Su escasa familiaridad con el idioma y la cultura estadounidenses los confina a empleos de baja remuneración y



El BID solidario con su comunidad. En la foto, una guardería para niños de familias desfavorecidas.

a menudo padecen aislamiento, marginalización y estancamiento social. El enfoque del Banco consiste en ayudar a salvar las distancias que separan a los inmigrantes de su nuevo medio, mejorando las oportunidades en educación, salud y desarrollo a través de su asociación con más de 40 organizaciones locales de base para promover iniciativas destinadas a las comunidades latinas locales.

El Programa de Solidaridad BID-DC respalda a estas organizaciones a través de donaciones en efectivo, trabajo voluntario, asistencia técnica y donación de equipos excedentes, así como colectas e iniciativas especiales. Hasta fines de 2004 el Programa había adjudicado más de US\$1,9 millones en donaciones a estas organizaciones.

Las alianzas estratégicas del Banco con organizaciones locales, con otros organismos multilaterales, con el gobierno local, con empresas del sector privado, asociaciones y fundaciones han logrado un impacto positivo y han estimulado a otras entidades a emprender proyectos filantrópicos similares.

LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN

En el trabajo del Banco, la comunicación es una herramienta esencial para convertir en acción las ideas que surgen de sus estudios y de su experiencia. En efecto, la iniciativa de todo proyecto que la institución financia se

origina en los países prestatarios, y de allí también provienen las características de su diseño, la forma de ejecutarlo y la manera de evaluarlo una vez concluido. En ausencia de un diálogo continuo con los países, que conduzca a una visión conjunta en la que se aprovechen los conocimientos del Banco, su influencia en todo el proceso se limitaría al condicionamiento contractual del uso de los recursos de sus préstamos.

De igual modo, resulta clave mantener un diálogo con quienes influyen en las decisiones de los países donantes, con el fin de conservar e intensificar el apoyo que dichos países brindan a la región a través del Banco. Particularmente importante es su comunicación con los mercados financieros en los que se cotizan los bonos que el Banco emite, y cuyas condiciones determinan el precio pagado por los usuarios del crédito que la institución otorga.

Es por todo ello que el BID ha dado prioridad a la comunicación como instrumento estratégico para el desarrollo económico y social, incorporando a su programa de trabajo una serie de actividades y eventos destinados a propiciar el conocimiento de sus políticas y procedimientos, a diseminar información sobre sus operaciones, y a recabar los puntos de vista de todos los interesados en el proceso de desarrollo. Obviamente, en la búsqueda del diálogo se utilizan todos los medios de difusión de noticias, cuya comprobada eficiencia permite llegar a un auditorio mucho más amplio que el que podría alcanzarse exclusivamente por la vía de los contactos directos.

Un buen ejemplo de la forma en que el Banco ha empleado la comunicación lo proporcionan sus esfuerzos en defensa de la mujer. Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, el Presidente Iglesias advirtió acerca de la necesidad de abordar el problema de la violencia doméstica en América Latina y el Caribe, y de generar un debate público que promoviera acciones y políticas de prevención y lucha contra este flagelo. En 1996 el Banco lanzó su primera campaña regional de sensibilización sobre la violencia doméstica contra la mujer. Desde entonces se han ejecutado más de 30 campañas nacionales de sensibilización sobre temas tan variados como la niñez en situación de calle, el VIH/SIDA, agua y saneamiento, la prevención de desastres naturales y el tráfico de personas.

Otro buen ejemplo lo constituye la protección de la infancia, cuando con ocasión del Décimo Aniversario de la Convención de las Naciones Unidas

sobre los Derechos del Niño (2000), Iglesias expresó la necesidad de iniciar una campaña regional de sensibilización a fin de debatir públicamente opciones viables para incorporar a la sociedad los miles de niños y niñas de la región que viven y trabajan en las calles con gran riesgo para su vida y su futuro. Como resultado, el Banco diseñó, ejecutó y evaluó 11 campañas nacionales centradas en el video "No me llame niño de la calle", producido por su Oficina de Relaciones Externas (EXR).

Los países involucrados fueron Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana, donde se celebró un total de 20 debates televisados, se impulsaron unas 15 coaliciones por país entre organizaciones de la sociedad civil y sus respectivos gobiernos, y un promedio de 30 medios de comunicación por país se hizo eco de la campaña. Cien organizaciones de la sociedad civil participaron en alrededor de 250 discusiones públicas en 50 ciudades.

Enrique V. Iglesias en permanente diálogo con la opinión pública de los países miembros.



TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX y a principios del XXI, a medida que se consolidaban las instituciones democráticas de América Latina y el Caribe, se incrementó el escrutinio sobre su desempeño, así como el de otras instituciones, incluidos los organismos multilaterales de desarrollo. En el caso particular del BID, dos factores incidieron para incrementar la demanda de mayor transparencia en sus actividades: las transformaciones derivadas de la tecnología de la información y la creciente influencia de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la región como en el resto del mundo.

A comienzos de los años noventa, el uso de Internet y del correo electrónico incrementó la demanda de información sobre las actividades del BID y permitió ponerla a disposición con mucha mayor rapidez. En los primeros años del presente siglo el uso de la telefonía celular y otros sistemas portátiles de acceso a la información y a la correspondencia han hecho posible que los profesionales de los medios de comunicación, los funcionarios y las organizaciones de la sociedad civil realizaran un seguimiento permanente del trabajo del Banco desde cualquier lugar. El escrutinio continuo del trabajo del Banco es hoy una práctica accesible a través de los nuevos canales informativos en uso en América Latina y el Caribe.

A partir de las campañas de mediados de los años noventa que exigían la reforma del Banco Mundial y del FMI, y de las protestas esporádicas durante las reuniones de otros organismos, las organizaciones de la sociedad civil a nivel global han abanderado a la gobernanza (en algunos casos definida como "rendición de cuentas") y a la lucha contra la corrupción como temas centrales de sus programas de acción hacia las instituciones financieras internacionales. Como respuesta, el BID introdujo un número importante de estrategias para estimular la participación ciudadana en sus actividades y para garantizar que estas discurren a la vista de la opinión pública y estén cada vez más orientadas a alcanzar resultados y productos mensurables.

Todas estas transformaciones provocaron un profundo cambio en la cultura institucional y en la relación del Banco con sus miembros, con la sociedad civil organizada y con la opinión pública en general. A continuación se detallan algunas expresiones concretas de ese cambio.

Política sobre disponibilidad de información

La primera política sobre divulgación de información se aprobó en 1994, en un momento en que se cuestionaba la transparencia de las instituciones financieras multilaterales. En 2003 se aprobó una versión considerablemente ampliada de esa medida, según la cual toda la producción y las actividades del Banco –incluidos los datos referentes a las adquisiciones de bienes y servicios contratados con sus fondos– están disponibles al público en la página Web, convertida en instrumento principal de divulgación.

La información considerada confidencial en el pasado se encuentra hoy disponible para el público, como ocurre con la deuda de los países, los estudios de impacto ambiental y social de los proyectos, los contratos de préstamo, las estrategias de país, la agenda de trabajo del Directorio y las minutas de sus decisiones, lo cual somete al Banco a un amplio escrutinio público.

Además, por mandato institucional, en todas las Representaciones del BID se establecieron centros de información pública a los cuales puede acudir cualquier ciudadano interesado en documentos e información del Banco y obtener copias.

Evaluación, supervisión e investigación

Un rasgo notable de los 17 años de gestión de Enrique V. Iglesias ha sido el fomento de un clima de honestidad intelectual y espíritu crítico, que culminó con la creación de la Oficina de Evaluación y Supervisión, cuya función es evaluar el trabajo del Banco. En los casos en que se teme que se haya producido alguna violación de las políticas del Banco, un mecanismo de investigación, independiente de la administración del organismo, investiga las circunstancias y los hechos. Este dispositivo, revisado y modernizado, se ha convertido en el Mecanismo de Consulta y Revisión de Cumplimiento, que trata de resolver los problemas que surgen en la ejecución de proyectos financiados por el Banco y verifica el cumplimiento de las políticas institucionales.

"Tolerancia cero" a la corrupción

El Banco ha tratado de manera integral las cuestiones de transparencia y lucha contra la corrupción, promoviendo un ambiente de trabajo ético para su personal y tomando todas las medidas necesarias para salvaguardar sus actividades del efecto corrosivo del fraude y la corrupción. En 2001 el Directorio Ejecutivo aprobó un Marco Sistémico contra la Corrupción, que consta de los siguientes elementos:

- Creación del Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción (CSIFC). Responsabilidades: control, ejecución y seguimiento de acciones y sanciones resultantes de investigaciones sobre fraude y corrupción. Presidido por el vicepresidente ejecutivo, e integrado por el vicepresidente de Administración y Finanzas, el asesor legal y el auditor general. Reporta directamente al presidente. La Oficina de Integridad Institucional ejerce la secretaría.
- Creación de la Oficina de Integridad Institucional, como unidad independiente cuyo jefe reporta directamente al presidente del Banco. Responsabilidades: recibir e investigar todos los alegatos de acciones fraudulentas y comportamiento no ético en actividades financiadas por el Banco.
- Continua vigencia del Código de Ética para el personal del Banco, cuyo cumplimiento le corresponde supervisar al Comité de Ética formado por cinco miembros designados por el presidente.
- Adopción del Código de Ética para el Directorio Ejecutivo, cuyo cumplimiento le corresponde supervisar al Comité de Ética formado por seis directores ejecutivos titulares, nombrados para un período de dos años. Estados Unidos mantiene un puesto permanente. Los otros cinco miembros se seleccionan por criterio de antigüedad: dos miembros en representación de las tres sillas no regionales y Canadá, dos por los países de los Grupos A y B, y uno por los países de los Grupos C y D.
- Continua vigencia de una política de adquisiciones para proyectos financiados por el Banco y para compras institucionales que busca lograr mayor economía y eficiencia en las adquisiciones, mediante un proceso transparente que garantice igualdad de oportunidades para todos los ofertantes.

- Adopción de una política para la protección de los denunciantes, la primera en su género aprobada por una institución financiera multilateral, que explícitamente prohíbe cualquier represalia contra cualquier miembro del personal que reporte algún acto de corrupción o violación de las reglas del Banco. La política dispone que los alegatos o denuncias puedan presentarse de manera confidencial o anónima.
- Adopción de un lenguaje estándar comprensible para las personas carentes de conocimientos técnicos en los informes sobre las prácticas contables y de auditoría, y creación del Comité de Auditoría en el Directorio Ejecutivo del Banco.
- Continua vigencia de un código de conducta para crear y mantener un ambiente de trabajo basado en el respeto a todos los individuos.

A lo anterior se sumará también una política de aplicación de sanciones a individuos o firmas que violen las políticas del Banco, la cual se encuentra en proceso de elaboración.

Página en blanco a propósito

Quinta parte

BALANCE Y PERSPECTIVAS



Desde su cargo al frente del BID, con la mira puesta en las grandes corrientes de ideas y de opinión, y lupa en mano para ver los detalles a nivel local de cada municipio, Enrique V. Iglesias concibió y ordenó su labor en términos de diferentes categorías.

Organizado en sus objetivos, directrices, entornos, encuentros y vertientes, el universo del Banco se torna menos complejo y misterioso, y resulta más fácil comprender lo que Iglesias encontró, lo que buscó y lo que consiguió hacer.

Siguiendo sus ideas, la última parte de este libro resume los aspectos sobresalientes de su obra entera y presenta algunas reflexiones acerca de lo que podría constituir la promesa del futuro para el BID y para la región en cuyo beneficio fue creado.

Los objetivos fundamentales

Enrique V. Iglesias asumió la presidencia del BID al final de la "década perdida", en momentos difíciles para la región, que habían generado en el Banco un desencuentro entre sus accionistas. La tarea por delante no era fácil y, como escribió Cervantes, "las aventuras y desventuras nunca comienzan por poco".

En la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores celebrada en Caracas, en marzo de 1988, el presidente electo planteó los objetivos fundamentales de su gestión: construir un BID más grande, más innovador, más creativo y más eficiente. Es decir, un banco con capacidad para responder a las necesidades de América Latina y el Caribe, y de mantener su relevancia en el apoyo a los países de la región en la difícil tarea del desarrollo.

Diecisiete años y medio más tarde, Iglesias dejó un banco más grande, que en ese período triplicó su capital; un banco que cuenta con un nivel significativo y sostenible de préstamos, con una cartera que supera en dos veces y media a la de 1988 y que supera también las correspondientes a las otras fuentes de financiamiento multilateral de la región. A estos logros se suman la consolidación de los recursos del FOE y la multiplicación de las actividades financiadas con recursos concesionales, esto último como resultado de la captación y del empleo de recursos de fuentes bilaterales en administración.

El crecimiento del BID también incluyó la expansión de sus miembros, con la profundización de la apertura a la región de Asia. La intensificación de la

"América, no invoco tu nombre en vano. Cuando sujeto al corazón la espada, cuando aguanto en el alma la gotera, cuando por las ventanas un nuevo día tuyo me penetra, soy y estoy en la luz que me produce, vivo en la sombra que me determina."

**Pablo Neruda,
Canto General.**

La República de Corea formaliza su ingreso al Banco Interamericano de Desarrollo (2005).



presencia de Japón en el Banco, el ingreso de la República de Corea y el progreso en las negociaciones con China son pasos firmes en esa dirección. La importancia creciente de Asia en el crecimiento mundial y en los flujos comerciales de los países de América Latina y el Caribe hace necesario que el BID siga explorando la vía asiática como gran ventana de oportunidades para la región.

Iglesias dejó también un Banco más innovador, cuya creatividad ha respondido al imperativo de permanecer relevante en una región sujeta a grandes cambios. En efecto, en estos años recién transcurridos el pensamiento económico en la región ha variado y con ello, su política económica. La actividad del BID ha seguido muy de cerca a los países, adaptándose a sus cambios y ofreciendo respuestas adecuadas a sus necesidades.

El mantenerse relevante le ha permitido al Banco permanecer en la primera línea de apoyo, acompañando a los países en las épocas tranquilas, pero sobre todo ayudándolos cuando debieron enfrentar desastres naturales y crisis económicas y financieras. Un componente clave de la excelencia de la institución ha sido lograr que, a pesar de los cambios propios y ajenos, su presencia fuera siempre bien recibida, por la seguridad que los países sienten de tener en el BID a un banco amigo.

Le correspondió a Iglesias asumir la presidencia en la década de las reformas y conducir el respaldo del Banco a los países con préstamos para la implementación de las nuevas políticas. También hubo de guiar el apoyo para una mayor participación del sector privado en la vida económica de los países de la región, para atender las necesidades de desarrollo de infraestructura, cada vez más en manos privadas, y para trabajar en favor de la expansión y profundización de los mercados de capital en un ambiente de nuevas oportunidades y enormes desafíos. En este contexto consolidó la operación de la CII, creó PRI y obtuvo el aporte extraordinario al Fomin para que fuera administrado por el Banco. Ante las crisis financieras y bancarias, cuando surgieron apremiantes necesidades de financiamiento en la región, Iglesias condujo al BID a responder con la creación de los préstamos de emergencia. Más tarde enfrentó el desafío de aumentar el impacto de la inversión pública y al mismo tiempo flexibilizar las operaciones para incrementar la capacidad de respuesta y tener mayor presencia en los

países. Así fue como surgió una nueva generación de préstamos, más flexibles en su condicionamiento, vinculados a los resultados y a las reformas institucionales, a fin de alinear al Banco con los países, con sus programas y con el avance en sus sistemas fiduciarios y de seguimiento.

Es obvio que la expansión del volumen de operaciones y la diversificación de su línea de producción, unidas a la frecuencia de los cambios que se han debido incorporar sobre la marcha, implicaron un considerable aumento de los gastos de operación del Banco. Dicho aumento se hubiera reflejado en mayores costos de transacción para los usuarios del financiamiento y de la asistencia técnica de no haber mediado un afán constante por mejorar la eficiencia y eficacia del trabajo en la institución, logrando economías que compensaran el mayor costo del crecimiento y de los cambios.

Gracias al empeño puesto por Iglesias en construir un Banco más eficiente, el nivel del gasto administrativo por unidad de dinero prestado se mantuvo constante durante los 17 años y medio de su mandato. Igualmente se mantuvo constante el número de funcionarios y empleados, apoyado en sus tareas por una apropiada administración de servicios contractuales y de consultoría conforme las necesidades lo requirieran. Como consecuencia de esa eficiente labor, el BID consiguió mantener su calidad de prestamista preferido, ofreciendo los términos y condiciones más favorables a sus prestatarios, sin por ello reducir el nivel positivo de sus resultados de operación ni mermar la solidez financiera, elementos que constituyen su carta de presentación en los mercados de capital, donde la institución capta la mayoría de los recursos que presta.

LAS DIRECTRICES

Para concentrar los esfuerzos del Banco en pos de los tres objetivos mencionados, Iglesias distinguió cinco áreas prioritarias que se convirtieron en una guía para todos los funcionarios de la institución: los sectores sociales, la modernización del Estado, el sector privado, el desarrollo sostenible y las actividades no bancarias que hacen del BID algo "más que un banco". Estas áreas constituyeron un marco dentro del cual cada funcionario podía actuar y dar rienda suelta a su creatividad. Conociéndolas, los países prestatarios, en sus diálogos de programación y planificación y en todas sus relaciones de trabajo con el Banco podían enmarcar sus prioridades de desarrollo dentro de esquemas convergentes.

“La vocación por lo social es parte de la esencia misma del Banco. El BID fue el primer banco multilateral en abordar el tema. Recuerdo una anécdota que me refirió la señora de Felipe Herrera, que cuando este Banco empezó a prestar para el desarrollo de agua potable, el presidente del Banco Mundial habría llamado a Felipe diciéndole: ‘Felipe, you must be a very liquid institution’. La anécdota es realmente decidora, porque significó el compromiso de Felipe Herrera de explorar nuevas fronteras en las actividades del desarrollo.

Enrique V. Iglesias,
Mensaje de despedida al
Directorio Ejecutivo,
septiembre de 2005.

Además de servir de guía y de libreto, cada área prioritaria rindió productos identificables, muchos de ellos pioneros en su campo, como se destaca en los ejemplos que se presentan a continuación.

En su apoyo a los sectores sociales, que hoy en día representan más de 50% de la cartera, el Banco incursionó en sectores no tradicionales, como el fortalecimiento de las redes de protección social, la expansión de programas de fomento a la demanda por servicios sociales como Oportunidades y Bolsa Familia, la atención a los pueblos indígenas y la sensibilización de las comunidades a los problemas de la violencia y de la falta de equidad de género. Los análisis económicos que acompañaron esas actividades pioneras –como los trabajos sobre la vinculación entre crecimiento, equidad y pobreza– convalidaron la importancia de los esfuerzos realizados y generaron un verdadero compromiso del Banco con estos temas.

En cuanto al ámbito de *modernización del Estado*, el Banco se adentró en las diversas áreas de la gestión pública, entendida en un sentido amplio, para trabajar en temas como las capacidades del Poder Ejecutivo, la administración de la justicia, la operación del Poder Legislativo, la gestión de los gobiernos locales, y la participación de la sociedad civil.

En los programas orientados al *sector privado* descollaron como resultados: la puesta en marcha de la CII, una institución con creatividad y compromiso con las PyME; las actividades de PRI, que condujeron a prestar US\$3.100 millones propios del Banco y US\$3.600 millones más de fondos de terceros por conducto de préstamos “B” del Banco para financiar conjuntamente proyectos por un valor de US\$18.000 millones en 10 años, y la creación del Fomin, que promueve un marco adecuado para el desarrollo del sector privado en la región y con cuyos recursos se han financiado más de 700 proyectos por valor de US\$900 millones, generando iniciativas creativas que han dado al BID una presencia en el tejido del sector privado y en la sociedad civil. Además, para orientar las acciones de la institución con el sector privado, se obtuvo el sabio consejo de expertos de renombre internacional, incluidos los grupos presididos por Ángel Gurriá, Roberto Dañino y Pedro Pablo Kuczynski.

La preocupación por el *desarrollo sostenible* ha estado presente en todas las actividades operativas del Banco, que buscó en todo momento conciliar la

preservación de la naturaleza con el progreso material. Adherirse a sus criterios obligó a veces a hacer una pausa en la gestación de un proyecto para cerciorarse de que su impacto no resultara perjudicial para el medio ambiente. Otras veces ha conducido al rediseño de proyectos para adecuarlos al concepto de sostenibilidad. En raras ocasiones llevó al Banco a abstenerse de participar en el financiamiento de una obra o actividad, por no haberse podido conciliar los intereses del medio ambiente con la rentabilidad de la inversión. Por último, pero no menos importante, la preocupación por el desarrollo sostenible dio origen a muchos proyectos cuyo ingrediente principal es la sostenibilidad, por ejemplo: el fomento de la producción agrícola con certificación de orgánica.

Las realizaciones que hicieron del BID *más que un banco* son múltiples y variadas, empezando por el impulso dado a las actividades de investigación y análisis económico, social y comercial, y apuntalado con la creación de una oficina que luego se transformó en RES. La creación de este departamento dedicado a la investigación le permitió al Banco alcanzar identidad propia en el tema, logró que su pensamiento fuese respetado dentro y fuera de la región y contribuyó a generar conocimientos que nutrieron las actividades operativas de la institución. Se realizaron avances pioneros en muchas áreas, por ejemplo, en el análisis de las crisis bancarias y sus causas, así como en el estudio de los nuevos desafíos que presentan las crisis de liquidez internacional en las economías emergentes.

Por su parte, las actividades *más que bancarias* de SDS han hecho posible avanzar en la investigación sectorial, donde descuellan los estudios en materia social, como los relacionados con la desigualdad, de donde surgió la creación del Foro de Equidad Social.

El trabajo de INT convirtió al Banco en un punto de referencia muy alto en materia de análisis de políticas comerciales. Al mismo tiempo, la ayuda a los países en sus esquemas de integración, en las áreas de libre comercio y en los acuerdos comerciales hizo posible la combinación entre el análisis y la acción, entre el desarrollo del pensamiento y su implementación.

Los programas de cultura en el desarrollo le permitieron al Banco vincularse a las formas de vida de los hombres y mujeres de la región y al espíritu que los anima. La institución entiende que sobre todo en épocas de grandes cambios,

“La acción sin pensamiento no va muy lejos y el pensamiento sin acción se queda en la torre de marfil. Con satisfacción puedo afirmar que el avance registrado en la complementariedad de ambas esferas de la actividad del Banco se ha reflejado en la región.”

Enrique V. Iglesias,
Mensaje de despedida al
Directorio Ejecutivo,
septiembre de 2005.

como las que se viven actualmente, para ser mejores ciudadanos del mundo es necesario afianzar las raíces culturales y reforzar la identidad propia de América Latina y el Caribe. Por eso, brinda su apoyo para afianzar las raíces y atenuar los riesgos de pérdida de identidad de los pueblos de la región.

Con el cuidado que amerita el tema, el BID incursionó en los temas políticos, hasta donde fue preciso hacerlo para convalidar su respaldo al marco fundamental de democracia, equidad en el trato, acceso a las oportunidades y honestidad en el manejo de la cosa pública. Consciente del peso de su opinión en los países y en los mercados, el Banco la ejerció con absoluta seriedad, de acuerdo con la responsabilidad que tiene ante sus países miembros. Como ejemplo de ello, el IPES de 2006 versó sobre el difícil tema de la dimensión institucional y política en el proceso de toma de decisiones en los países de la región.

El Banco ha actuado siempre con prudencia y respeto y ha sabido hacerlo en forma decidida cuando ha hecho falta. En efecto, aun cuando su carta orgánica no lo requiere, la institución ha llegado al extremo de invocar la cláusula de la democracia para suspender el ritmo de sus operaciones en países donde se interrumpió la plena vigencia de ese sistema de gobierno.

UN MODELO EN TRANSICIÓN

A fin de examinar los desafíos que enfrenta la región es necesario preguntarse de dónde viene. Viene de un período con un modelo de desarrollo en transición. En la primera parte de este libro se mencionaron las distintas etapas transitadas y sus modelos de desarrollo, el retorno de la ortodoxia y las crisis que siguieron a esa etapa de reformas. Sin lugar a dudas en el camino de América Latina hay claroscuros, aunque se perciben algunos resultados en los países que han mejorado su gestión macroeconómica, lo que le da mayor resistencia a la región para enfrentar las crisis. Se registran frustraciones en materia de reducción de la pobreza, distribución del ingreso y desempleo. La revalorización de la presencia del Estado emerge con fuerza, si bien hay diferencias respecto de las concepciones del pasado, ya que hoy se persigue un Estado eficiente y al mismo tiempo presente: es decir, más mercado y mejor Estado. En esa dirección apunta el modelo de desarrollo de transición.

Además, se observa una creciente impaciencia social, que se ha hecho especialmente evidente en el activismo de la gente en las calles. La América Latina de hoy no es la misma de hace dos décadas. Actualmente, la desigualdad es fuente de angustia, frustración y, en muchos casos, rebeldía. El Banco se esfuerza por canalizar esa impaciencia mediante la promoción del desarrollo y del crecimiento con justicia social.

Al mismo tiempo se asiste a la progresiva inserción de América Latina en la economía mundial, lo que ofrece interesantes oportunidades para el desarrollo de la región, pero también implica una mayor vulnerabilidad a la volatilidad internacional. Por el momento y por fortuna hoy se vive una bonanza derivada del aumento de los flujos comerciales, gracias a la presencia activa de China y de otros países asiáticos en la demanda de materias primas. La región trata de aprovechar esta situación para prepararse mejor e insertarse en un mundo cada día más competitivo, aumentando a su vez su propia competitividad.

Asimismo, se está operando una transformación en la demanda de los países por la actividad crediticia del BID. Afortunadamente, los países están avanzando en su desarrollo, lo que está generando cambios en su dimensión, en sus instituciones y en la forma de organizar sus políticas económicas.

Todos estos elementos del entorno actual alimentan las corrientes que van conformando la nueva realidad latinoamericana, de la que el Banco es parte importante. Resulta obvio que ante los cambios ocurridos y los que están en proceso, los países tendrán que profundizar las reformas y complementarlas con medidas de protección contra la mayor vulnerabilidad a las crisis, y con medidas más efectivas contra el empobrecimiento y la marginalización de los segmentos menos favorecidos de la población.

Por su parte, el BID deberá rediseñar su función de producción para responder a las nuevas formas de demanda. Pero, ¿qué significa esto, y cómo llevarlo a cabo de modo de mantener vigente la relevancia de la institución, objetivo central para hacer de esta el gran aliado y socio de los países en la lucha permanente por el desarrollo económico y social?

AL ENCUENTRO DE NUEVOS DESAFÍOS

El camino hacia la consecución de esta meta obliga al Banco a encarar varios retos.

En primer lugar, tendrá que establecer **una nueva relación con los países de ingreso medio**, relación fundamental para la vida de la institución. La presencia de estos países en el Banco es tan importante como la de todos sus miembros, pero adquiere mayor relevancia en la ecuación financiera de la institución por el volumen de recursos que moviliza, lo cual asegura la generación de los recursos necesarios que moldean las condiciones financieras de las cuales se ven beneficiados todos los países miembros. Es preciso trabajar en la alineación con los países, en la flexibilidad, en los nuevos instrumentos, en el apoyo al desarrollo de los mercados de capital y en los préstamos en moneda local. El abordaje de este frente, con decisión e imaginación, está presente en la agenda del Banco para los próximos años.

El BID deberá salir también al encuentro de **las nuevas demandas sociales**. Para ello se precisan, por una parte, políticas asistenciales dirigidas a objetivos que permitan enfrentar la situación de miseria en que está sumida 20% de la población latinoamericana. Ahora bien, la única forma de hacer sostenible la lucha contra la pobreza es con acciones a largo plazo, lo cual implica trabajar en los temas de pobreza, de distribución del ingreso y de aceleración del crecimiento. Este es un desafío cuya importancia crece cada día. Su abordaje no es fácil, pero no hay forma de eludirlo.

En tercer lugar, a fin de establecer **nuevos espacios** de financiamiento –a gobiernos subnacionales, municipios, estados, provincias– la institución debe asumir ciertos riesgos, tarea que está en condiciones de emprender y que le permitirá empezar a ocupar un espacio definitivo por su impacto y su capacidad, así como para estar cerca de la gente.

En cuarto lugar, el Banco necesita salir al encuentro de nuevas **actividades vinculadas al sector privado**, gran aliado de la inversión, la expansión y el empleo de la capacidad de producción y, por ende, del crecimiento.

Otro de los grandes desafíos es **la reforma del Estado**. Esta compleja tarea adquiere nuevas dimensiones, ya que no se trata de una tarea técnica sino

política. En torno a ella hay que considerar la importancia de la economía política de las reformas, las inercias, las resistencias al cambio, la oposición de ciertos grupos y el apalancamiento del apoyo de los aliados. Se trata de una cuestión a la que hay que dedicarse sin demora, ya que es un tema que realmente compromete el futuro de América Latina.

La cita con la **tecnología del conocimiento** resulta impostergable, en un mundo donde la competitividad se acelera con la incorporación de la investigación, del análisis y del saber a las esferas productivas. América Latina y el Caribe no podrán desarrollarse vendiendo solamente materias primas; en cambio, aún países pequeños como Costa Rica y Uruguay, progresan mediante la producción y venta de sofisticados programas de software que adquieren sus clientes en Europa, Estados Unidos o China.

Otra área prioritaria es el **fortalecimiento de la cooperación regional**, ya que contribuye a profundizar la relación y sinergia entre los países de la región. El concepto de bienes públicos regionales que el Banco ha incorporado a su inventario de productos es el punto de apoyo para potenciar la atención a problemas comunes de América Latina y el Caribe.

Por último, hay que considerar el desafío de un **mayor conocimiento de los países, sus problemas y su potencial**. Cuando se ha apoyado en un conocimiento profundo de los países, la intervención del BID ha resultado realmente efectiva. El Presidente Iglesias se preocupó por mejorar el conocimiento y la comprensión de todo lo que ocurría en la región. En sus frecuentes visitas a los países se dedicaba a dialogar con los presidentes, los líderes políticos, la oposición, los sindicatos, convencido de que era la única forma en que los funcionarios del Banco podían servir mejor. Esta tarea supone, en primer lugar, contar con recursos para la investigación y el análisis de la naturaleza de los problemas de los países y, en segundo término, continuar con el diálogo de políticas, que cada día respalda con mayor fuerza las estrategias del BID con los países.

LAS VERTIENTES

Basado en su experiencia al frente del Banco, Iglesias consideró que en la vida de la institución y en todas sus actividades confluyen tres vertientes: *el acontecer mundial*, que no puede controlarse y que a veces sorprende; *el*

“Esta labor la expandimos con una forma de trabajo de puertas abiertas, invitando a la Casa a parlamentarios, a la sociedad civil, al sector privado, es decir, a todos los actores de la vida de cada uno de los países miembros. Esa capacidad de convocatoria que hemos creado constituye todo un capital, en cuyo desarrollo hemos invertido. Es necesario sistematizarlo y asentarlo en un mejor conocimiento de los países.”

Enrique V. Iglesias,
Mensaje de despedida del
Directorio Ejecutivo,
septiembre de 2005.

universo de las ideas que están circulando permanentemente, orientando acciones y percepciones, y *el impacto de la política mundial* en los organismos multilaterales y financieros, organismos que forman la familia financiera internacional a la que el BID pertenece. La conciliación de estas tres vertientes hace más compleja la tarea de la institución.

Felizmente, el BID cuenta con grandes activos: una envidiable solidez financiera, la confianza de sus países miembros –que en gran parte se asienta en la identificación con los programas por parte de los países prestatarios– y un modelo de consenso internalizado en su cultura institucional, que permite la toma de decisiones sólidas y duraderas. En una institución como esta, donde hay países tan distintos desde el punto de vista de su poder económico y financiero, el consenso es una forma de asegurar la participación de los más chicos y más débiles y de fortalecer una indispensable cultura de solidaridad.

El Directorio Ejecutivo
despide a Enrique V. Iglesias
(septiembre de 2005).



“Miro el futuro de América Latina y el Caribe con gran optimismo y lo afirmo con el respaldo de casi medio siglo de trabajo continuo en esta región, a la que pertenezco. Considero que nuestros países manejan hoy la política macroeconómica con habilidad y sensatez. El tema es ahora cómo combinarla con una mayor sensibilidad social. Los errores del pasado nos han dejado grandes enseñanzas. Este es un momento muy importante para aprender de los errores, conocerlos y proyectarse sobre los mismos para no repetirlos y para aprender también de las experiencias exitosas de otros países. Al mismo tiempo, estoy muy convencido también de que hoy tenemos en la región un sensato pragmatismo, más que un puro ideologismo. Ante nosotros se abre un nuevo espacio para la región, con la valorización de las materias primas y con el impulso de tasas de crecimiento significativas por varios años consecutivos.”

Enrique V. Iglesias,

Mensaje de despedida al Directorio Ejecutivo,
septiembre de 2005.

HITOS DE UNA GESTIÓN: 1988-2005

1988

274

- Enrique V. Iglesias es elegido presidente y comienza su mandato el 1° de abril.



- España establece el Fondo V Centenario por US\$500 millones en conmemoración del 500 aniversario del encuentro entre Europa y América.
- Se establece el Fondo Especial de Japón para financiar el otorgamiento de asistencia técnica no reembolsable.
- Haití e Italia se incorporan a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).
- El Ministerio de Finanzas de Japón y el Banco suscriben un acuerdo según el cual Japón provee 3.500 millones de yenes para financiar asistencia técnica, pequeños proyectos y ayuda de emergencia en casos de desastres naturales.
- El Directorio Ejecutivo rinde homenaje al Presidente Antonio Ortiz Mena y nombra la sala del Directorio en su honor.
- El Banco coopera con el desarrollo centroamericano mediante un préstamo de US\$22,6 millones otorgados al Banco Centroamericano de Integración Económica para contribuir a rehabilitar 353 Km de la carretera centroamericana.

1989

- Se aprueba el Séptimo Aumento General de Recursos del Banco de US\$26.500 millones de capital ordinario durante la Reunión Anual del BID celebrada en Ámsterdam, Países Bajos.

- Se aprueban US\$61 millones en cooperación técnica no reembolsable y de recuperación contingente (el monto más elevado en la historia del Banco).

- El Directorio Ejecutivo aprueba reformas en la estructura organizativa del Banco para modernizar la institución.

- El Banco presta particular atención al apoyo a los sectores agropecuario y de salud pública y ambiental de América Latina y a los programas que promueven la integración regional.

- Se crea el Servicio Especial de Programación de Proyectos (SEPP) para acelerar la preparación de los proyectos prioritarios de desarrollo que se presentan para financiamiento.

- El Banco patrocina una reunión hemisférica de funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) para analizar cuestiones relativas al medio ambiente.

- La CII inicia sus actividades con tres operaciones para Argentina, Brasil y Uruguay.



1990



- Se aprueban los primeros préstamos del BID para apoyar reformas de política económica.

- El Banco otorga los primeros seis préstamos sectoriales para cinco países por un total de US\$1.300 millones.

- El medio ambiente cobra creciente importancia en el Banco y se crea la División de Protección al Medio Ambiente (DPMA).

- Se firma un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante el cual el BID ejecutará proyectos financiados por dicho organismo.

- Se crea el Programa de Desarrollo del Sector Privado.

- Se adoptan los programas globales de crédito a la microempresa y se aprueban los tres primeros para Colombia, Ecuador y Uruguay.

- El Fondo de Cooperación Económica a Ultramar de Japón acuerda contribuir con un nuevo mecanismo de cofinanciamiento, el Fondo para Pequeños Proyectos.

- Con apoyo financiero del BID, se crea la Red de Centros de Investigación en la región para estudiar temas clave del desarrollo.

- El Banco se convierte en el principal organismo de financiamiento para América Latina y el Caribe.
- El Banco aumenta el volumen de recursos y la variedad de proyectos y programas para financiar los sectores sociales.
- Se otorgan préstamos para ayudar a establecer y poner en funcionamiento fondos de emergencia social en El Salvador, Haití, Nicaragua, Perú, y fondos de inversión en Uruguay y Venezuela.
- El Banco intensifica su compromiso con el manejo sostenible de los recursos naturales al aprobar nueve préstamos por un total de US\$846,9 millones.



- El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) se transforma en una entidad independiente con el apoyo de cooperación técnica del BID.
- Por primera vez el Banco colabora con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en la ejecución de programas de nutrición y salud.
- Se lleva a cabo la primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores en Asia, en Nagoya, Japón.
- Se aprueba la primera financiación para un programa regional de asistencia a niños y jóvenes en circunstancias particularmente difíciles, en beneficio de Centroamérica y Panamá.

- Belice ingresa al Banco.
- Se firma un convenio por US\$1.200 millones para establecer el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), concebido en el marco de la Iniciativa para las Américas.
- Se aprueba un monto sin precedentes de US\$1.600 millones para proyectos sociales.
- Se establece el Grupo Consultivo Regional para Centroamérica.
- El Banco apoya el establecimiento del Fondo Indígena, con sede en La Paz.
- El Banco concede su mayor financiamiento hasta la fecha a Brasil por un total de US\$450 millones para la descontaminación del río Tieté en São Paulo.
- Se aprueba financiamiento por un total de US\$56 millones para expandir las actividades en ciencia y tecnología de la Universidad de las Indias Occidentales en Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tobago.



- Croacia y Eslovenia se convierten en miembros del BID, sucediendo a Yugoslavia.
- Se establece el programa de bonos a mediano plazo (MTN) en varias divisas con una autorización por US\$1.250 millones.
- Se aprueba el primer financiamiento para un programa de protección de un ecosistema costero a Ecuador por US\$14,9 millones.
- Se aprueba un préstamo para Paraguay por US\$52,8 millones, el primer financiamiento destinado a la reforma de la educación primaria que incluye el desarrollo de programas para estudiantes monolingües en lengua indígena (guarani).
- Se aprueba un préstamo de US\$500 millones para la presa hidroeléctrica de Caruchi, Venezuela, el mayor préstamo concedido para infraestructura en la historia del BID.
- El Banco aprueba una cifra sin precedentes de US\$1.200 millones para 13 proyectos que beneficiarían al medio ambiente.
- El Fomin aprueba sus primeras operaciones.
- Enrique V. Iglesias es reelegido como presidente del Banco.

- Durante la Reunión Anual de Guadalajara, México, se aprueba el Octavo Aumento de Recursos que consiste en la aprobación de US\$40.000 millones para reducir la pobreza y promover la equidad social en la región.

- Para asegurar mayor transparencia en las operaciones del Banco, el Directorio Ejecutivo aprueba la Política de Acceso a la Información.



- Para mejorar el sistema de rendición de cuentas, se establece el Mecanismo Independiente de Investigación.

- El Banco se reorganiza con la creación de la Oficina del Economista Jefe, los departamentos Regionales (I, II y III), de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, de Planificación Estratégica y Políticas Operacionales, del Sector Privado, de Integración y de Programas Regionales.

- Se inaugura la Oficina del Banco en Tokio, Japón.

- El Banco autoriza las primeras operaciones de la ventanilla de préstamo para el sector privado.

- El BID es la organización internacional que más financiamiento proporciona a Haití para su recuperación económica con 4 préstamos por un total de US\$181 millones.

- Se aprueban operaciones importantes para la mejora de viviendas y vecindarios en Chile, Brasil y Colombia.

- Se inaugura el Centro de Información Pública con el propósito de facilitar la difusión de información sobre programas crediticios.

- El Banco crea un programa de garantías, cuyo propósito es mitigar los riesgos inherentes al financiamiento de proyectos de infraestructura con plazos relativamente largos.

- El BID aprueba una estrategia de programación regional para el Grupo Andino, brinda apoyo al Grupo Consultivo sobre Cooperación Técnica Regional para Centroamérica y continúa su apoyo al Mercado Común del Sur (Mercosur) y a los países de la Comunidad del Caribe (Caricom).

- Se crea el Consejo Asesor del BID sobre la Mujer en el Desarrollo.

- El Director Ejecutivo autoriza al Banco a ofrecer garantías con o sin contragarantías del Estado.

- La mayor parte del programa crediticio del año, por un total de US\$7.300 millones, se destina a la reducción de pobreza, la reforma de los sectores sociales y la modernización del Estado.

- Se establece la Facilidad Unimonetaria para dar opciones a los prestatarios frente al riesgo cambiario, permitiéndoles recibir los préstamos en una de cuatro divisas o en una canasta de monedas.

- El Banco emite su primer bono global por US\$1.000 millones.

- El Banco encabeza los esfuerzos internacionales en apoyo a la recuperación económica de Nicaragua y al acuerdo de paz de Guatemala.

- El BID aprueba las primeras operaciones para la prevención y el tratamiento de la violencia familiar por un total de US\$3,6 millones.

- Se otorgan préstamos para la reforma de los gobiernos subnacionales en Argentina, Brasil y Colombia.



- El Banco aprueba programas de emergencia para Ecuador y Perú a fin de proteger a grupos vulnerables contra los efectos de El Niño.
- La Asamblea de Gobernadores reelige a Enrique V. Iglesias como presidente del Banco.
- El Banco organiza su primera reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, donde la comunidad internacional se compromete a respaldar la ejecución de los acuerdos de paz con aproximadamente US\$2.000 millones.
- El Banco se compromete a participar en los planes para contribuir a reducir la deuda externa de Bolivia y Guyana.
- Se aprueba un préstamo de US\$240 millones para el gasoducto entre Bolivia y Brasil.



- El Banco aprueba una estrategia para respaldar la integración del Mercosur.
- El Banco aprueba su primera garantía para el sector privado sin contragarantía estatal para la planta de tratamiento de agua Río Bogotá, Colombia.
- El Banco propone la iniciativa Informática 2000 para colaborar con los países prestatarios en el diseño y la coordinación de inversiones en este sector.
- Se aprueban US\$250,5 millones para la interconexión eléctrica centroamericana.
- Se aprueban US\$25 millones en financiamiento para la carretera de peaje Montevideo-Punta del Este, primera concesión adjudicada por el gobierno de Uruguay al sector privado para la construcción de una carretera.

- Los países prestatarios de mayor desarrollo relativo acuerdan convertir en divisas US\$2.400 millones de sus recursos en moneda nacional en el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) a favor de los países menos desarrollados.
- Se aprueba un plan de un año por hasta US\$9.000 millones fuera de los límites crediticios habituales para ayudar a enfrentar conmociones financieras externas.
- El Banco preside una reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica y una reunión del Grupo Consultivo de Apoyo a la Lucha contra las Drogas en Perú.
- Se aprueban las primeras operaciones de seguridad ciudadana en Colombia y Uruguay.
- Se establece el Programa Japón para apoyar el intercambio de conocimientos y experiencias entre Japón y el resto de Asia y América Latina y el Caribe.
- Se aprueba la primera operación de una nueva generación de inversiones en educación que lleva la tecnología de la información a todas las escuelas primarias y secundarias de Barbados.
- Se aprueba la creación de un Fondo Regional de Recuperación para la Microempresa con US\$12,5 millones del Fomin.
- El Banco pone en marcha un programa de desarrollo y alcance juvenil llamado Pulso Joven.
- El BID aprueba un proyecto de cooperación técnica para facilitar la creación del Grupo Consultivo Regional para la Integración de la Comunidad Andina.
- El Banco apoya el proceso de paz entre Ecuador y Perú.

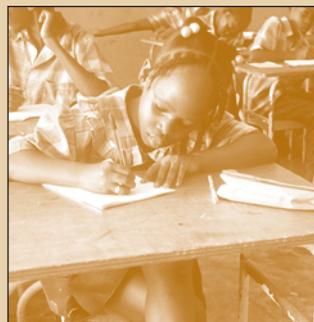


- El BID preside en Estocolmo una reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica que aumenta a más de US\$9.000 millones los recursos comprometidos.
- Se otorga un paquete financiero récord para Brasil de US\$3.400 millones para reforma del sector social y protección social, y para pequeñas y medianas empresas (PyME).
- Se crea la Vicepresidencia de Planificación y Administración como parte de un realineamiento de la organización del Banco.
- Se inicia un programa de emisión de notas a corto plazo.
- Los gobernadores de la CII aprueban un aumento de US\$500 millones en su capital.
- El Banco dedica US\$4.570 millones a préstamos de emergencia para contrarrestar la volatilidad financiera mundial.
- El Banco aprueba financiamientos para la reconstrucción frente a los desastres naturales y para su prevención en Bahamas, Belice, Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú.
- Se otorga el primer préstamo del BID para alivio de emergencias.
- El Departamento del Sector Privado aprueba sus primeras operaciones a Chile y República Dominicana.
- El Banco aprueba su mayor préstamo para una operación en México, un financiamiento de US\$800 millones destinados a los estados y municipalidades para fortalecer las relaciones fiscales intergubernamentales y la asignación de recursos para inversiones.
- Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia se incorporan a la CII.

- El Banco aprueba financiamientos que ayudan a preservar dos tesoros ecológicos en la región: las Islas Galápagos (Ecuador) y el Pantanal (Brasil).
- El BID participa en un paquete internacional de apoyo a Argentina a través de un préstamo de US\$400 millones para la balanza fiscal y la administración social.
- Se da prioridad a los préstamos para la reforma y modernización del Estado.
- El Banco aprueba su primera garantía de crédito con una operación de US\$75 millones en apoyo a una emisión de bonos para financiar las mejoras de una autopista de peaje en Chile.
- El Directorio Ejecutivo aprueba cambios en el sistema de evaluación del Banco, entre los cuales se destaca la creación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).
- Se aprueban nuevos instrumentos flexibles de crédito: préstamos para innovaciones, préstamos en varias etapas, facilidades sectoriales, y facilidades para la preparación y ejecución de proyectos.
- El Banco aprueba un préstamo para Colombia por US\$270 millones destinado a apoyar al proceso de paz y la creación de programas de empleo y capacitación.



- Se crea un Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción (CSIFC).
- El Banco aprueba un monto sin precedentes de US\$7.900 millones para el programa ordinario de financiamiento de la institución.
- El BID proporciona US\$66 millones en concepto de alivio de la deuda para Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).
- El BID responde al impacto de la desaceleración de la economía causada por los ataques del 11 de septiembre, aprobando US\$3.100 millones en préstamos sectoriales para reformas de ajuste, modernización del Estado y protección de los gastos sociales.
- El BID asume el liderazgo de la iniciativa Plan Puebla-Panamá (PPP), una ambiciosa propuesta de integración regional que incluye a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.
- Bajo la iniciativa del PPP, el BID reformuló US\$240 millones para apoyar la construcción de la primera red regional de transmisión de energía en la región (SIEPAC).
- US\$963 millones para 29 operaciones con nuevos instrumentos flexibles de financiamiento.

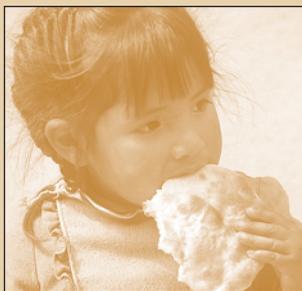


- El Banco formula un nuevo marco de financiamiento que consiste en tres tipos de préstamos: de inversión, de políticas, y de emergencia.
- El Banco apoya el lanzamiento de un nuevo instrumento transable en el mercado de valores de Colombia, al aprobar su primera garantía de bonos hipotecarios privados.
- El BID adopta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Como parte de la iniciativa de los PPME, el Banco brinda asistencia para el alivio de la deuda a Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.
- Se aprueba un préstamo de emergencia de US\$500 millones a Uruguay para apuntalar el gasto social en un momento de severas restricciones fiscales.
- Se establece el Fondo Fiduciario Italiano para el Desarrollo de la Microempresa para promover el microcrédito y la responsabilidad social de las empresas de la región.
- Enrique V. Iglesias es reelegido como presidente del Banco.
- El BID amplía sus actividades de cooperación técnica para programas de rehabilitación del patrimonio urbano con proyectos en Brasil, Colombia, Panamá y Perú.
- Primer préstamo directo del BID al sector privado en Guatemala para apoyar la distribución eléctrica.

- Los préstamos del Banco ascienden a US\$6.810 millones y alcanzan un récord de US\$8.900 millones en desembolsos.
- Se establecen cinco nuevos fondos en administración: el Fondo de Comercio de Canadá, el Fondo Fiduciario Danés para Servicios de Consultoría, el Fondo Italiano de Tecnología de la Información y la Comunicación para el Desarrollo, El Fondo para la Inclusión Social, y el Programa Finlandés de Asistencia Técnica.
- Se forman dos nuevas oficinas en el BID: la Oficina de Integridad Institucional y la Oficina de Efectividad en el Desarrollo.
- El Banco aprueba su primera operación en el marco del nuevo programa de reactivación comercial: un préstamo de US\$50 millones al Banco Bradesco de Brasil.



- Nuevos instrumentos de préstamo: préstamos en función de resultados, líneas de créditos condicionales para proyectos de inversión y facilidad sectorial para actividades relacionadas con proyectos transnacionales de infraestructura.
- Se aprueba el Plan de acción del BID para la integración de género.
- Bélgica se incorpora a la CII.
- Nuevos instrumentos: Línea de crédito condicional para proyectos de inversión y programa piloto de préstamos basados en resultados.
- El Banco adopta una nueva política de suficiencia del capital basada en el riesgo.



- El Banco emite sus primeros bonos en divisas latino-americanas para apoyar una parte de los empréstitos de mercados de capital internacionales que ayudan a financiar el programa de préstamos del BID.
- El Banco aumenta el monto de recursos de rápido desembolso disponible para los miembros prestatarios afectados por las catástrofes de los desastres naturales.
- El Directorio Ejecutivo aprueba una estrategia destinada a promover la participación ciudadana en las actividades del BID.
- El Banco lanza la Iniciativa del Clima de Negocios a fin de ayudar a mantener el crecimiento del sector privado y aumentar la efectividad de los gobiernos en el suministro de bienes y servicios públicos.
- Intensa labor del Fomin en el ámbito de las remesas, que ocupa un lugar destacado en la Cumbre del G-8 y en las reuniones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).
- El Banco aprueba la primera línea de crédito condicional al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) en Brasil.
- El Banco aprueba su primer préstamo en función de resultados en una operación de US\$30 millones para mejorar la salud materno-infantil en Nicaragua.
- El Directorio Ejecutivo aprueba una nueva estrategia para el desarrollo del sector privado.

- La República de Corea ingresa al Grupo BID.
- Se aprueba un nuevo marco de financiamiento para las operaciones del capital ordinario del BID, que podrá realizar préstamos de inversión, de apoyo a reformas de políticas y de emergencia por un total de hasta US\$36.400 millones durante el período 2005-2008.
- Se crea el Fomin II con un aumento de US\$502 millones.
- El BID apoya un histórico proyecto de integración energética sudamericana que inicialmente uniría a Perú, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.
- El Banco aprueba US\$270 millones en garantías para 12 bancos que representan a seis países de la región.
- El Banco lanza su primer bono en moneda chilena indexado por inflación.
- El Banco concreta su primer desembolso en pesos mexicanos bajo una nueva opción de conversión a moneda local pactada con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Se inaugura el nuevo Centro de Conferencias del BID, que lleva el nombre de Enrique V. Iglesias.
- Se aprueba alivio de deuda definitivo por valor de US\$192,5 millones para Honduras.
- Un panel de destacados expertos en medio ambiente formula recomendaciones para repositonar la agenda ambiental del BID en la región.
- Se elige como nuevo presidente de la institución al diplomático y ex ministro colombiano Luis Alberto Moreno.
- La Asamblea de Gobernadores decide elevar el tope para los proyectos del sector privado de US\$75 millones a US\$200 millones.
- La CII otorga sus primeros préstamos en moneda local a cinco compañías en Colombia.
- El BID crea un consejo asesor del sector privado.

Índice analítico

ACTIVIDAD CREDITICIA DEL BANCO, 1988-2005	vi
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
<i>Un compromiso permanente con América Latina (1988-2005), por Enrique V. Iglesias</i>	3
<i>Los cimientos: una apuesta visionaria</i>	6
DELANTE DE LOS TIEMPOS.....	6
UNA ALIANZA HISTÓRICA	11
“MÁS QUE UN BANCO”	16
<i>El desarrollo de América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI: un panorama</i>	17
INGRESO PER CÁPITA, CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD	18
EL COSTO DE LA INESTABILIDAD.....	20
LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: UNA CUENTA PENDIENTE.....	22
EL DESARROLLO HUMANO	23
EL CAMPO DE LA SALUD: UN PROGRESO NOTABLE	24
EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN: A PASO LENTO	26
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	29
El respeto por la vida y la propiedad: un área con serias deficiencias	29
Libertades civiles y democracia: un área muy destacada de desarrollo reciente	31
CONCLUSIONES: LOS GRANDES RETOS DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA	32
Primera parte	
UN BANCO GRANDE.....	35
<i>Recursos al servicio de una agenda común</i>	37
EL SÉPTIMO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS, ÁMSTERDAM (1989) ...	37
MÁS QUE UN AUMENTO DE RECURSOS, GUADALAJARA (1994).....	46
UN NUEVO MARCO DE FINANCIAMIENTO: DE FORTALEZA (2002) A OKINAWA (2005).....	49
Adopción del NMF durante 2002-2004 y nuevos desafíos.....	50
Del modelo institucional de proyectos a programas (Okinawa, 2005) ..	51
<i>El Banco en el escenario multilateral: un socio activo</i>	54
RELACIONES CON OTROS ORGANISMOS REGIONALES Y SUBREGIONALES	57
<i>La consolidación financiera del Banco</i>	59
ADECUACIÓN DEL NIVEL DE INGRESOS NETOS A LA NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN	60

MODERNIZACIÓN DE POLÍTICAS FINANCIERAS	62
NUEVAS VENTANILLAS DE RECURSOS PARA PRÉSTAMOS.....	64
INFORMACIÓN DEL RIESGO FINANCIERO Y RESULTADOS CONTABLES .64	
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GENERAL.....	66
FONDOS ADMINISTRADOS POR EL BID.....	66
SOLIDEZ FINANCIERA.....	67

Segunda parte

UN BANCO INNOVADOR.....	69
-------------------------	----

<i>El desarrollo económico y social: dos caras de una misma moneda</i>	72
--	----

“MÁS QUE UN BANCO” DESDE SU FUNDACIÓN: 1959-1988	72
--	----

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL HACIA 1988.....	73
--	----

Estancamiento económico y retroceso en los indicadores sociales...73	
--	--

Economía y sociedad.....	75
--------------------------	----

La reforma social: justicia y condiciones para el crecimiento sostenible.....	77
--	----

EL OCTAVO AUMENTO, EL NUEVO MARCO ESTRATÉGICO Y LA ORIENTACIÓN HACIA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	78
---	----

UN ENFOQUE MÁS CENTRADO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL	79
---	----

PROGRAMAS Y POLÍTICAS INTEGRALES.....	82
---------------------------------------	----

LOS DESAFÍOS DEL SECTOR SALUD	83
-------------------------------------	----

NUEVAS FRONTERAS PARA LA EDUCACIÓN.....	83
---	----

EN BUSCA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.....	84
--------------------------------------	----

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INDÍGENA	84
---	----

LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO	86
---	----

LA RESPUESTA A LA VIOLENCIA.....	87
----------------------------------	----

LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL DESARROLLO.....	88
--	----

EL RETO DE LA URBANIZACIÓN	89
----------------------------------	----

LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN RURAL	90
---	----

LOS RESULTADOS: MEJORA DE LOS INDICADORES SOCIALES.....	91
---	----

<i>La construcción de un Estado sólido, eficiente y democrático</i>	93
---	----

MÁS ALLÁ DE LOS DEBATES EXCLUYENTES	93
---	----

LA POLÍTICA IMPORTA	94
---------------------------	----

AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO	94
--	----

REFORMA DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: RECIPROCIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD.....	95
---	----

EL COSTO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	96
---------------------------------------	----

IMPLICANCIAS OPERACIONALES DE LA NUEVA VISIÓN	97
---	----

<i>El crecimiento futuro</i>	100
RESPALDO A LA AGENDA DE DESARROLLO DE LA REGIÓN	100
LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO A LA SOSTENIBILIDAD	101
Nuevos instrumentos de apoyo	105
Un Banco para la sostenibilidad.....	106
DE LA APERTURA COMERCIAL A LA INTEGRACIÓN.....	107
1988-1993: LAS SEMILLAS DEL CAMBIO	110
1994-1998: UN PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA REGIÓN Y PARA EL BANCO.....	111
1998-2005: NUEVOS DESAFÍOS, NUEVAS RESPUESTAS	113
Respaldo a las negociaciones del ALCA.....	114
Creación de capacidad comercial	115
Información pública	119
Financiamiento del comercio	120
Integración subregional.....	122
Investigación sobre políticas	124
Colaboración interinstitucional.....	125
<i>El respaldo en tiempos difíciles</i>	125
LA CRISIS DE LA DEUDA	126
EL ALIVIO DE LA DEUDA PARA LOS PAÍSES MÁS POBRES	127
LOS DESASTRES NATURALES	128
LAS CRISIS EN LOS MERCADOS EMERGENTES: NUEVOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO EN ENTORNOS GLOBALIZADOS.....	130
LAS CRISIS BANCARIAS: INTERRUPCIONES EN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.....	132
<i>La promoción del desarrollo del sector privado</i>	133
EL APOYO AL SECTOR PRIVADO DE AMÉRICA LATINA: CREACIÓN DEL ENTORNO PROPICIO	134
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS	140
Las actividades del Banco	141
LA MICROEMPRESA Y EL EMPRESARIADO SOCIAL: ACTIVIDAD PRIVADA CONTRA LA POBREZA	141
Una iniciativa visionaria y pionera del Banco	141
EL FOMIN: "UNA EMPRESA DE LAS AMÉRICAS"	147
LA CII: UNA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LAS PYME.....	154
LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN INFRAESTRUCTURA	157
<i>Hacia una visión armónica del desarrollo</i>	166
EL NUEVO MULTILATERALISMO HEMISFÉRICO Y TRASATLÁNTICO	166
Las Cumbres de las Américas.....	167
Las Cumbres Unión Europea-América Latina.....	169
Las Cumbres Iberoamericanas.....	171
LA DECLARACIÓN DEL MILENIO: UN PUNTO DE INFLEXIÓN	172

LOS ODM, UNA TAREA MANCOMUNADA.....	172
LOS ODM Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	173
EL APOYO DEL BID A LOS ODM.....	174
REFUERZO INSTITUCIONAL.....	174
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS POR SECTOR	174
CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS POLÍTICOS	175
ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES	175
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES.....	175
PRÉSTAMOS	176
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	176
LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	177
CONCLUSIONES.....	177

Tercera parte

UN BANCO MÁS EFICIENTE.....	179
<i>Instrumentos adaptados a las necesidades de los países.....</i>	181
PRÉSTAMOS SECTORIALES Y DE EMERGENCIA	184
DE LA INFRAESTRUCTURA A LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y APOYO A REFORMAS.....	186
LOS NUEVOS INSTRUMENTOS	188
LA EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO.....	190
UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES	191
EL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIO	191
ACOMPañAR A LAS REFORMAS	192
<i>La organización institucional se ajusta a los nuevos desafíos.....</i>	194

Cuarta parte

MÁS QUE UN BANCO.....	201
<i>Un aporte al conocimiento de la región</i>	203
LA VOLATILIDAD.....	205
LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS.....	207
¿CUÁL FUE EL IMPACTO REAL DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA?.....	209
EL EMPLEO	212
DESIGUALDAD Y POBREZA.....	215
<i>El impulso a la investigación en la región</i>	218
LA RED DE INVESTIGACIÓN LATINOAMERICANA	219
LA RED LATINOAMERICANA DE BANCOS CENTRALES Y MINISTERIOS DE HACIENDA	223
<i>Una visión regional.....</i>	224
EL BID: UN BANCO REGIONAL.....	224

LA COOPERACIÓN TÉCNICA REGIONAL.....	225
LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES	226
EL DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA.....	227
EL INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL (INDES)	230
Capacitación regional.....	230
Fortalecimiento de las capacidades nacionales.....	232
El INDES y la educación a distancia	234
El balance de 10 años.....	235
<i>El apoyo a la cultura en América Latina y el Caribe</i>	<i>236</i>
PROTECCIÓN Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO	236
EL CENTRO CULTURAL DEL BID.....	238
LA FUNDACIÓN PARA LA CULTURA Y EL DESARROLLO	240
<i>Una actitud de apertura, diálogo y solidaridad</i>	<i>243</i>
LA SOCIEDAD CIVIL	243
LOS GRUPOS EXCLUIDOS.....	244
Afrodescendientes.....	246
Pueblos indígenas	247
Personas con discapacidad.....	248
Personas con VIH/SIDA	249
EL DIÁLOGO CON EL SECTOR PRIVADO.....	250
LA JUVENTUD	251
UN BANCO SOLIDARIO CON SU COMUNIDAD.....	252
LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN	253
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	256
Política sobre disponibilidad de información	257
Evaluación, supervisión e investigación	257
"Tolerancia cero" a la corrupción	258
 Quinta parte	
BALANCE Y PERSPECTIVAS.....	261
<i>Los objetivos fundamentales</i>	<i>263</i>
LAS DIRECTRICES.....	265
UN MODELO EN TRANSICIÓN.....	268
AL ENCUENTRO DE NUEVOS DESAFÍOS.....	270
LAS VERTIENTES.....	271
 HITOS DE UNA GESTIÓN: 1988-2005.....	274

Desarrollo económico y social

Enrique V. Iglesias presidió los destinos del Banco Interamericano de Desarrollo desde abril de 1988 hasta septiembre de 2005, una época de profundos cambios en América Latina y el Caribe y de grandes convulsiones mundiales, en el curso de la cual el BID debió adaptarse para responder a nuevos desafíos y contribuir al desarrollo económico y social de la región.

Este libro brinda un panorama de los retos enfrentados y las respuestas ofrecidas por la institución bajo la gestión de Iglesias, signada por su vocación de servicio, su compromiso permanente con los ideales de los fundadores del Banco y su empeño por hacer del mismo una cooperativa grande, innovadora y eficiente.

A partir del legado de sus predecesores Felipe Herrera y Antonio Ortiz Mena, el economista y diplomático uruguayo condujo exitosamente dos aumentos históricos de capital del BID, y lo convirtió en la mayor fuente de financiamiento multilateral para América Latina y el Caribe, ampliando sus áreas de acción y reafirmando su perfil de institución regional con vocación social.

Paralelamente el BID consolidó su situación financiera, reconocida en los mercados, se insertó en la escena internacional y supo permanecer junto a los países en los momentos más difíciles de crisis financieras, emergencias sociales o desastres naturales. También contribuyó a mejorar la calidad del debate sobre los problemas de desarrollo y a revitalizar la cultura latinoamericana y caribeña. En síntesis, esta es la historia de un banco amigo que también es “más que un banco”, como lo soñó su primer presidente.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
www.iadb.org/pub

