



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
**POLÍTICA Y
GOBIERNO**

*La Banca multilateral en América Latina:
¿Patrón o socio del desarrollo regional?*

Doctorado en Ciencia Política

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

La Banca multilateral en América Latina:

¿Patrón o socio del desarrollo regional?

Candidato a Doctor: Christian G. Asinelli

Correo electrónico: christian_asinelli@yahoo.com.ar

Director: Dr. Carlos H. Acuña

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 8 de noviembre de 2018

Resumen

¿La banca multilateral es patrón o socio del desarrollo latinoamericano? La presente investigación tiene como objeto entender el comportamiento de la banca de desarrollo en América del Sur. Existe un consenso generalizado entre académicos, funcionarios, políticos y ciudadanos que los bancos de desarrollo condicionan el otorgamiento de sus créditos. Se encuentran en la literatura tres modelos que dan distinto peso a los actores, y que buscan explicar esta particularidad. Se propone así considerar las fortalezas y debilidades de cada uno de esos modelos, para captar la complejidad de la interacción entre actores heterogéneos en términos de sus limitaciones, capacidades y preferencias.

Se estudian tres instituciones que actúan en América del Sur, a las que se las dividen según su agregación territorial: el Banco Mundial, de agregación global, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de agregación continental, y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) de agregación regional. Asimismo, se engloban los distintos tipos de créditos que los bancos otorgan en dos categorías: créditos de ajuste y créditos de inversión.

Se estudian también diez países de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) en el período 1993-2013, y como se relacionaron con los tres bancos según si sus gobiernos fueron catalogados como pro estado o pro mercado.

Con esta información se elabora y analiza comparativamente una matriz de seis escenarios que articulan la diversidad de intereses e ideologías tanto de los bancos como de los gobiernos. Se desarrollan también tres modelos econométricos.

La hipótesis de la investigación plantea que en situaciones en las que el contexto fiscal de los países no es apremiante, el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos (inversión o ajuste) dependerá de la combinación de las distintas preferencias de bancos y gobiernos. Esto es, que aquellos países con gobiernos de orientación pro estado tenderán a tomar créditos de inversión, mientras que los de tendencia pro mercado preferirán los créditos de ajuste. A su vez, a mayor agregación territorial de los bancos, mayor la inclinación a otorgar créditos de ajuste por sobre los de inversión.

La investigación muestra a la banca de desarrollo en la relación con los países de América del Sur como un conjunto de actores con importantes diferencias: aunque todos resultan potenciales socios para su desarrollo, algunos muestran más que otros una vocación por ser patrones en la región.

Dedicatoria

A mi esposa Valeria, a mis hijas Valentina, Sofía y Victoria, por su apoyo incondicional para que esta investigación pudiera ver la luz. A ellas mi más profundo agradecimiento, por ser los pilares de mi vida.

A mi director de tesis, Carlos Acuña. Sin su generosidad, su conocimiento, su consejo y su paciencia tampoco hubiera sido posible encarar este desafío de acercarnos a entender el funcionamiento de la banca de desarrollo en América Latina.

A todas aquellas personas, funcionarios públicos, funcionarios de organismos internacionales, políticos y académicos que con generosidad me ofrecieron su experiencia para que pudiera entender mejor esta temática tan importante para nuestra región. Especialmente a Enrique García, ex presidente ejecutivo de CAF, que me permitió conocer desde adentro el funcionamiento de la banca de desarrollo en América Latina.

Y a todos aquellos que leerán esta tesis, y los conceptos aquí desarrollados, para que los mismos puedan alimentar el debate, el entendimiento y el conocimiento de los bancos de desarrollo en la región y su accionar, para mejorar así la calidad de las políticas públicas que se implementan desde los gobiernos de América Latina.

Índice

Título.....	i
Resumen.....	ii,iii
Dedicatoria.....	iv
Índice.....	v, vi, vii
Lista de figuras y gráficos.....	viii, ix, x

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I Construyendo los conceptos para entender el funcionamiento de la banca de desarrollo en América Latina.....	7
Introducción.....	7
1. ¿Dónde estamos?.....	8
2. Tres modelos en la literatura (o maneras de entender la situación).....	12
3. Mapa conceptual.....	16
4. Hipótesis y metodologías.....	25
5. Hoja de ruta.....	30

CAPÍTULO II La banca multilateral: Banco Mundial, Banco Interamericano De Desarrollo y CAF desde una mirada comparativa.....	32
Introducción.....	32
Conceptos y definiciones.....	33
Banca multilateral de desarrollo: ¿principal o agente?.....	36
1. BMD: orígenes, características y radiografía institucional.....	39
1.1. Banco Mundial.....	39
1.1.1. Surgimiento y contexto.....	39
1.1.2. Funciones y objetivos.....	44
1.1.3. Estructura organizativa.....	46
1.1.4. Composición de accionistas y reglas de votación.....	49
1.1.5. Financiamiento y recursos.....	54
2.2. Banco Interamericano de Desarrollo.....	55
2.2.1. Surgimiento y contexto.....	55

2.2.2.	Funciones y objetivos.....	60
2.2.3.	Estructura organizativa.....	61
2.2.4.	Composición de acciones y reglas de votación.....	64
2.2.5.	Financiamiento y recursos.....	69
3.3	Banco de desarrollo de América Latina CAF.....	69
3.3.1	Surgimiento y contexto.....	69
3.3.2.	Funciones y objetivos.....	73
3.3.3.	Estructura organizativa.....	75
3.3.4.	Composición de accionistas y reglas de votación.....	78
3.3.5.	Financiamiento y recursos.....	83
4.	A modo de comparación.....	84
 CAPÍTULO III 21 años, 10 países.....		92
Introducción.....		92
21 años, 10 países.....		95
Las seis variables en cuestión (más dos de información contextual).....		96
1.	Préstamos.....	97
2.	Préstamos de ajuste e inversión.....	104
3.	Variable político-ideológica.....	111
4.	Agregación territorial.....	126
5.	Producto bruto interno.....	132
6.	Déficit fiscal / superávit fiscal.....	134
7.	Tasa de interés de bonos soberanos.....	140
8.	Tasa de interés de préstamos de multilaterales.....	142
A modo de síntesis.....		144
 CAPÍTULO IV Testeando hipótesis.....		147
Introducción.....		147
1.	Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política del gobierno.....	149
1.1.	Argentina.....	149
1.2.	Bolivia.....	151
1.3.	Brasil.....	153
1.4.	Chile.....	155
1.5.	Colombia.....	157

1.6. Ecuador.....	158
1.7. Paraguay.....	160
1.8. Perú.....	162
1.9. Uruguay.....	163
1.10. Venezuela.....	165
1.11. América del Sur.....	167
2. Matriz de créditos.....	168
3. Modelos econométricos.....	174
3.1 Tres modelos.....	176
3.1.1 Modelo 1.....	176
3.1.2 Modelo 2.....	178
3.1.3 Modelo 3.....	180
4. Algunas conclusiones de los tres modelos.....	181
CAPÍTULO V Conclusiones.....	184
Abordaje.....	184
Conclusiones parciales.....	187
A modo de conclusión general.....	200
Referencia bibliográficas.....	205
Apéndices.....	210
1. Capital Social y poder de voto en el BID.....	210
2. Presidentes de multilaterales.....	213
3. Pregunta al panel de expertos.....	214
4. Listado de expertos.....	217
5. Matrices de análisis.....	220
6. Comparativo de gastos operacionales.....	221

Lista de figuras y gráficos

Capítulo I

Matriz 1: escenarios agregación territorial/variables política-ideológicas.....	29
---	----

Capítulo II

Diagrama 1: Estructura directiva BM.....	49
Cuadro 1: Poder de voto de los países miembros.....	51
Gráfico 1: Distribución poder de voto 1980-2009.....	52
Diagrama 2: Estructura directiva BID.....	64
Gráfico 2: Distribución poder de voto 1980-2009.....	65
Cuadro 2: Poder de voto de los países miembros.....	67
Diagrama 3: Estructura directiva CAF.....	78
Cuadro 3: Tenedores de acciones clase A,B y C.....	81
Gráfico 3: Comparativo prestatarios y no prestatarios BM-BID-CAF.....	82

Capítulo III

Figura 3.1.1: Primer grupo. Total de préstamos por año.....	98
Figura 3.1.2: Segundo grupo. Total de préstamos por año.....	99
Figura 3.1.3: Tercer grupo. Total de préstamos por año.....	100
Figura 3.1.4: Total de préstamos por país.....	103
Figura 3.2.1: Préstamos de ajuste e inversión por país por año.....	105
Figura 3.2.2: Préstamos de ajuste e inversión por país por año.....	106
Figura 3.2.3: Préstamos de ajuste e inversión por país por año.....	107
Figura 3.2.4: Tipos de préstamos por país.....	110
Cuadro 1: Categorización de posturas pro mercado/pro estado de gobiernos, por país, según panel de expertos.....	112

Cuadro 2: Comparación Campello/posturas pro mercado y pro estado.....	118
Figura 3.3.1: Orientación político-ideológica.....	120
Figura 3.3.2: Orientación político-ideológica.....	121
Figura 3.3.3: Orientación político-ideológica.....	122
Figura 3.3.4: Orientación política por año.....	123
Figura 3.3.5: Orientación política por año.....	124
Figura 3.3.6: Orientación política por año.....	125
Figura 3.4.1: Préstamos por BMD.....	128
Figura 3.4.2: Préstamos por BMD y por año.....	129
Figura 3.4.3: Préstamos por BMD y por año.....	130
Figura 3.4.4: Préstamos por BMD y por año.....	130
Figura 3.5.1: PBI por año.....	133
Figura 3.5.2: PBI por año.....	133
Figura 3.5.3: PBI por año.....	134
Figura 3.6.1: Superávit fiscal por año.....	135
Figura 3.6.2: Superávit fiscal por año.....	136
Figura 3.6.3: Superávit fiscal por año.....	136
Figura 3.6.4: Superávit fiscal y orientación política por año.....	137
Figura 3.6.5: Superávit fiscal y orientación política por año.....	138
Figura 3.6.6: Superávit fiscal y orientación política por año.....	139
Figura 3.7.1: Tasa de interés de bonos soberanos.....	141
Figura 3.7.2: Tasa de interés de bonos soberanos.....	142
Figura 3.7.3: Tasa de interés de bonos soberanos.....	142
Figura 3.8.1: Tasa de interés de préstamos de multilaterales.....	143
Figura 3.8.2: Tasa de interés de préstamos de multilaterales.....	143

Figura 3.8.3: Tasa de interés de préstamos de multilaterales.....	144
---	-----

Capítulo IV

Figura A: Préstamos por banco y tipo de crédito, Argentina.....	149
Figura 4.6.1: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Arg.....	150
Figura B: Préstamos por banco y tipo de crédito, Bolivia.....	151
Figura 4.6.2: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Bol.....	152
Figura C: Préstamos por banco y tipo de crédito, Brasil.....	153
Figura 4.6.3: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Bra.....	153
Figura D: Préstamos por banco y tipo de crédito, Chile.....	155
Figura 4.6.4: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Ch.....	156
Figura 4.6.5: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Col.....	157
Figura E: Préstamos por banco y tipo de crédito, Ecuador.....	158
Figura 4.6.6: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Ec.....	159
Figura F: Préstamos por banco y tipo de crédito, Paraguay.....	160
Figura 4.6.7: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Py.....	160
Figura 4.6.8: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Perú.....	162
Figura G: Préstamos por banco y tipo de crédito, Uruguay.....	163
Figura 4.6.9: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Uy.....	164
Figura H: Préstamos por banco y tipo de crédito, Venezuela.....	165
Figura 4.6.10: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, Ven.....	166
Figura 4.6.11: Préstamos por banco, tipo de crédito y orientación política, A. Sur.....	167
Cuadro 1: resultados de los cruces de tipo de crédito/orientación político-ideológica.....	168
Matriz 1: escenarios agregación territorial/variables política-ideológicas.....	169
Matriz 2: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica.....	169
Matriz 3: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica.....	174

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone indagar sobre un tema de mucha relevancia en lo que se refiere al desarrollo de América Latina.: cómo es la relación de los bancos de desarrollo con los países de América del Sur. Esta relación, ¿ha sido equilibrada? ¿Es verdad que los bancos de desarrollo han sido dominantes en esta relación y terminan imponiendo siempre a los distintos países sus ideas y cosmovisiones? ¿Qué hay detrás de las distintas negociaciones entre la banca multilateral y los gobiernos al momento de negociar y aprobar operaciones de crédito? ¿Es solamente una cuestión económica-financiera? ¿Existen condicionalidades para la aprobación de los créditos que no pueden ser negadas por los países? ¿Qué tipos de intereses existen detrás de la aprobación de los créditos? ¿Qué rol cumplen los países en esta relación? ¿Son agentes pasivos de la visión de los bancos o, según sus orientaciones políticas tienen distintas miradas acerca del comportamiento de la banca de desarrollo en sus países? En definitiva, ¿es la banca multilateral patrón o socio del desarrollo regional?

Estas preguntas tan comunes entre funcionarios políticos, académicos, funcionarios internacionales, y por qué no también entre ciudadanos, tienen muchas respuestas. El sentido común general puede llevar a pensar que los organismos multilaterales de crédito condicionan la entrega de dinero a cambio de determinadas concesiones de los países. Existe mucha literatura acerca de lo acontecido en la región con las ideas provenientes del Consenso de Washington, sus consecuencias y las reacciones de muchos líderes políticos por un lado. Por el otro, se tiene la mirada de los funcionarios de organismos multilaterales que piensan que están para ayudar y corregir los errores de los gobiernos, que muchas veces no pueden entender, poniéndose en una posición de superioridad con respecto a los funcionarios de los países.

Esta discusión teórica –y práctica a la vez- obligó a indagar en las instituciones multilaterales y en los gobiernos de cada país para entender mejor su funcionamiento y sus restricciones a la hora de encarar proyectos. En definitiva, a entender el comportamiento de la banca multilateral y el por qué hacen lo que hacen.

La presente investigación contesta estas preguntas, adentrándose en los equilibrios de las relaciones entre los actores participantes de este proceso. ¿De que manera se logra? Comprendiendo, en primera instancia, cuáles son los modelos de pensamiento imperante en la literatura. Literatura sobre una cuestión que está en constante evolución, y por consiguiente puede dejarn distintas respuestas que no terminan de desentrañar la complejidad de la cuestión que aquí se encara.

Se puede encontrar en esta literatura lo que aquí se denominan como “tres modelos” para responder a estas preguntas. Un primer modelo, “de alta autonomía de los bancos multilaterales”, se centra en las cuestiones internas de los organismos y en justificar por qué hacen lo que hacen, sin reparar demasiado en las necesidades o posicionamientos de los países. En definitiva, estos organismos saben cuáles son los problemas y cuáles son las soluciones que tienen que llevarse adelante. Un segundo modelo plantea la “falta de autonomía de los actores”. Aquí se entiende que el accionar de ambos actores esta subsumido en una lógica predeterminada por variables estructural-económicas. Y un tercer modelo, aquí denominado de “alta autonomía de los países”, donde el juego político-ideológico tiene un rol fundamental a la hora de este relacionamiento.

Por si solos, estos modelos pueden responder las preguntas que aquí se desarrollan de manera parcial. Se propone entonces analizar e incorporar las fortalezas evitando las debilidades de

los tres modelos, de manera de contestar las preguntas entendiendo las complejidades que atraviesan los actores intervinientes en este juego.

Esto se logra a través de un mejor entendimiento del comportamiento de la banca multilateral por un lado, y de los gobiernos de los países por el otro.

En el caso de la banca multilateral de desarrollo se focalizó en cuestiones claves que hacen a entender de manera profunda su manera de actuar. Para tal propósito se seleccionaron tres bancos de desarrollo que actúan en la región, haciendo foco en el alcance territorial de los mismos: el Banco Mundial, de agregación territorial global, que tiene la particularidad de actuar en todos los continentes, incluidos todos los países objeto de la investigación; el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- como banco de agregación territorial continental, ya que actúa solamente en los países de América del Sur, Central y México. Y en tercer lugar se seleccionó al Banco de Desarrollo de América Latina –CAF- como banco de agregación territorial regional y que actúa solamente en sus países miembros, en su mayoría de América del Sur.

Una vez definidos los organismos objeto de estudio, se indagó en la tipología de los créditos que estos organismos otorgan a los países, dividiéndolos en dos categorías generales: créditos de inversión –para obras específicas- y de ajuste –para cuestiones fiscales-. La manera de entender los bancos, en primer lugar por su agregación territorial, permite encontrar los matices y diferencias propios de cada institución a la hora de relacionarse con los países. La división en la tipología de créditos de ajuste e inversión, permite entender la manera de actuar específica en cada país y en cada contexto específico.

Por el lado de los países, se seleccionaron diez países de América del Sur –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela- que forman parte de las tres instituciones y que recibieron distintos tipos de créditos en un período de tiempo lo suficientemente amplio -1993 a 2013- y que permitió incorporar una variable que se considera de vital importancia a la hora de entender y explicar el comportamiento de la banca multilateral en la región: lo que aquí se denomina “gobiernos pro estado” y “gobiernos pro mercado”. Para poder hacer esta categorización se recurrió a un panel de expertos en América Latina, provenientes de todos los países que forman parte de la investigación, y se les solicitó –entendiendo los matices que se pueden presentar a la hora de generar dos tipos ideales – que catalogaron el accionar de los gobiernos de la región en el período estipulado, con esas dos categorías.

Con las respuestas obtenidas del panel de expertos –pro estado/pro mercado- y con la división de los tres bancos por su agregación territorial –Banco Mundial, BID y CAF- se obtuvo una matriz con seis escenarios posibles. Dentro de esta matriz se ubicaron las dos tipologías de créditos –ajuste/inversión- que permitió entender con cifras concretas el comportamiento de los bancos y los gobiernos de los países a la hora de actuar en la región.

En definitiva, la hipótesis que guía esta investigación se basó en el supuesto que ninguno de los tres modelos planteados permite responder de manera satisfactoria el comportamiento de la banca de desarrollo. La hipótesis general argumenta que el accionar de la banca multilateral variará tanto en función de la situación fiscal de los países como de las distintas articulaciones que se establezcan entre actores en sí mismos heterogéneos: gobiernos nacionales y bancos multilaterales de desarrollo. La hipótesis específica sostiene que en situaciones en las que el contexto fiscal no es apremiante, el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos

(inversión o ajuste) dependerá de la combinación de las distintas preferencias de bancos y gobiernos. Al tomar en cuenta que los bancos tenderán a mostrar preferencias diversas sobre su cartera de créditos en función de su diferente nivel de agregación territorial, y que los países a través de gobiernos con inclinaciones más “pro estado” o más “pro mercado” también exhibirán distintas preferencias al momento de decidir si tomar créditos de ajuste o inversión, el efectivo accionar de la banca se puede ordenar en seis escenarios que combinan nivel de agregación territorial (mundial, continental o regional) y tipo de gobierno (pro mercado o pro estado).

Ésta información se analiza en los próximos cinco capítulos de la presente investigación. Allí se encuentran, en primer lugar, las conceptualizaciones necesarias para entender un fenómeno tan complejo, y a la vez tan importante, para entender el pasado, el presente y el futuro de la relación de nuestros países con los organismos internacionales en general, y la banca de desarrollo en particular.

En segundo lugar, se expone un análisis pormenorizado de los tres bancos de desarrollo objeto de la investigación, de manera de entender mejor su historia, sus orígenes, su funcionamiento, sus configuraciones internas, su gobierno y todo lo necesario para poder contextualizar lo más precisamente posible las distintas maneras de actuar de cada uno de ellos.

En tercer lugar se desarrolla un análisis estadístico-descriptivo de las variables que permitieron entender mejor el funcionamiento y comportamiento de los actores involucrados.

En cuarto lugar se incorporó a la matriz inicial los números concretos de los créditos otorgados a los países según fueran de inversión o de ajuste, y se colocaron en cada uno de los cuadrantes, para comprender la magnitud de los mismos y testear si la argumentación inicial tenía un correlato en la actuación real de los multilaterales en la región. También se testeó la hipótesis de investigación a través de tres modelos econométricos que permitieron validar las preguntas realizadas sobre el comportamiento de la banca multilateral de desarrollo.

Finalmente, se encuentra el capítulo de las conclusiones en donde se explican los resultados de la investigación y la constatación empírica de cómo se comportaron los actores .

Esto permitió llegar a la conclusión que la banca de desarrollo –en su relación con los países de América del Sur- son un conjunto de actores con importantes diferencias: aunque todos resultan potenciales socios para su desarrollo, algunos muestran más que otros una vocación por ser patrones en la región.

CAPÍTULO I

Construyendo los conceptos para entender el funcionamiento de la banca de desarrollo en América Latina

Introducción

Pese a que las estrategias de la banca multilateral¹ en América Latina han variado de manera significativa a lo largo de los últimos veinte años, parecería que entre los distintos actores involucrados en el tema —funcionarios, académicos, periodistas, especialistas— sigue primando una visión relativamente homogénea acerca de su comportamiento, que sugiere que las operaciones de crédito vienen con ciertos condicionamientos a la hora de ser formalizadas. ¿Es esto así? ¿El comportamiento de la banca multilateral es lineal y homogéneo u obedece a diferentes causas y factores que resultan necesarios comprender? ¿Qué subyace de las diversas negociaciones entre la banca multilateral y los gobiernos a la hora de aprobar operaciones de crédito? ¿Qué intereses priman a la hora de aprobar estas operaciones en el seno de estas instituciones?

Esta investigación se centra en el rol de la banca multilateral para comprender su comportamiento. En ese marco, la hipótesis de investigación argumenta que el accionar de la banca multilateral es consecuencia de la relación que se establece entre los gobiernos y los bancos, y no se explica solamente por la lógica de la oferta o demanda de créditos. Por tal motivo, se coloca el foco en el tipo de crédito que los bancos otorgan a los países —ajuste o inversión—, entendiéndolo como el resultado de la interacción entre la agregación territorial y el gobierno de cada banco, y la postura o preferencia de cada gobierno de la región en la

¹ A los efectos de la presente investigación, se utilizan como sinónimos las expresiones “banca multilateral”, “los multilaterales”, “organismos multilaterales”, “bancos de desarrollo”, “organismos”, “bancos multilaterales”, “organismos multilaterales de crédito”, “bancos multilaterales de desarrollo (BMD)”.

interacción con los diversos bancos de desarrollo. De esta forma, el estudio interroga sobre los distintos grados de autonomía que puedan tener los bancos o los países al momento de actuar. En definitiva, el análisis se lleva adelante a través de la comparación de distintos tipos de banca multilateral y de gobiernos nacionales, asumiendo que el comportamiento de la banca multilateral y de los gobiernos no es único ni homogéneo, y que su variación se explica en función tanto de la situación fiscal de cada país, como de las distintas relaciones que se establecen entre organismos multilaterales de crédito —heterogéneos— y gobiernos.

1. ¿Dónde estamos?

La literatura académica sobre el tema no se encuentra definida de manera particular. Si bien ha habido esfuerzos en los últimos años para explicar la lógica de funcionamiento de los multilaterales y la manera en que estos actúan (Humphrey, 2013), no hay una literatura específica que indague sobre las variables ideológicas, político-institucionales y estructural-económicas, conjugando y estudiando las miradas de los dos grandes actores² en juego: los multilaterales por un lado y los países³ por el otro, y que responda a estos interrogantes: ¿Cómo y por qué actuaron de determinada manera los bancos de desarrollo en América Latina a través de sus diferentes líneas de créditos? ¿Cómo y por qué los gobiernos tuvieron distintas formas de utilizar ese financiamiento a la hora de ejecutar políticas públicas en sus países?

² Corresponde aquí adelantar la noción de “actor”. Con base en Acuña y Chudnovsky (2013), se considera “actor” a todo sujeto individual y colectivo con la capacidad de acción estratégica, es decir, capacidad de reconocer sus intereses, de traducirlos en objetivos, de diseñar cursos de acción para el alcance de dichos objetivos y, finalmente, relativa autonomía como para implementar el curso de acción.

³ Se hará especial hincapié en el comportamiento de los gobiernos de cada país en el momento histórico correspondiente a través de un panel de expertos.

Si bien el análisis se enfocará en la relación de tres multilaterales específicos⁴ con diez países de América Latina⁵ entre los años 1993 y 2013⁶, no es posible desvincularlo de los debates que comenzaron en las décadas de los setenta y de los ochenta sobre las cuestiones relacionadas a la crisis de la deuda, al desarrollo y la democracia (Frieden 1991), o sobre los programas de estabilización convenidos con el FMI (Frenkel y O'Donnell 1978). Estas discusiones continuaron en las décadas de los noventa y del 2000 luego de los fracasos de las políticas implementadas por el Consenso de Washington, que tuvieron gran repercusión en los países de América Latina. La implementación de estas políticas generó un giro en la tendencia político-ideológica de los países de la región a fines de los años noventa y durante toda la década del 2000. Así es que se vislumbran posiciones muy críticas a las políticas desarrolladas bajo este concepto (Lechini 2008), argumentaciones en defensa de las políticas implementadas y de la actuación de líderes latinoamericanos durante esta etapa (Cavallo, 2004) y estudios que intentan interpretar las consecuencias en distintos sectores de dichas políticas (Williamson y Kuczynski 2003).⁷

Al adentrarse específicamente en el ámbito de esta investigación, se encuentra una vasta literatura elaborada por los propios organismos, en los cuales se presentan explicaciones acerca de su punto de vista, estrategias de financiación y otorgamiento de créditos, visiones sobre el desarrollo y las clases medias de los países, climas de negocios, entre otros (World

⁴ Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

⁵ Se estudiarán en particular diez países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

⁶ Se seleccionó un período lo suficientemente amplio de manera tal de encontrar, en lo posible, variedad de posiciones políticas en el seno de los mismos países, así como períodos históricos diferentes, con el objetivo de darle más riqueza al análisis de la información obtenida.

⁷ En definitiva, la literatura en este campo es amplísima, y para América Latina en particular también se pueden citar obras como las de Acemoglu y Robinson (2012) Por que fracasan los países; Peter Evans (1989) Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state; Ferguson (2011) Civilization: the West and the rest; Olson (2008) The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities; Prebisch (1962) El desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, entre algunas de las cuales pueden ayudar a comprender mejor el contexto de la la región.

Bank, 2000 y 2001). También es vasta la literatura de los organismos respecto a los informes anuales de aprobaciones y cartera, procedimientos de préstamos y de captación de recursos (IADB 1960 y 1963), gran cantidad de estudios y escritos sobre la aplicación de salvaguardas en lo que concierne al relacionamiento con los países (BID 2006) y estrategias ambientales (CAF 2007). Existe, en este sentido, una cantidad enorme de estudios, informes y evaluaciones, documentos que describen la manera de operar de los organismos producida por ellos mismos. Esta literatura es muy útil para entender cómo se perciben los organismos y cómo pretenden ser percibidos por los países y por los especialistas.

Existen también trabajos que analizan el accionar de los distintos organismos desde una lógica explicativa de su funcionamiento (Culpeper 1997; English y Mule 1996; Hardy 1995; Kappagoda 1995; Tussie 1995). Otra línea de investigación se enfoca mayoritariamente en el trabajo del Banco Mundial y del BID desde perspectivas de su visión e impacto social (Tussie 2000; Bissell y Nanwani 2009; Manou 2012; Marshall 2008) o de su implicancia en sectores de política (como la salud, el trabajo, etcétera; *cf.*, Acuña y Tuosso 1999).

Alguna literatura trata de entender la lógica de los intereses de los donantes y su poder en la toma de decisiones (Krasner 1981). Esta línea de investigación, no tan desarrollada, es importante de explicitar, ya que una de las grandes diferencias entre los tres multilaterales a analizar está vinculada con qué tipo de influencia tienen los países dentro de cada institución, situación ligada estrechamente al porcentaje específico de dinero a la hora de capitalizar cada una de las instituciones,— y por consiguiente, a la participación accionaria y su poder, o no, dentro de las instituciones—, y si los países miembros son prestatarios o no prestatarios, es decir, si capitalizan al organismo con aportes y luego toman créditos (países en vías de desarrollo) o si capitalizan la institución y no toman créditos (países desarrollados).

Se encuentra, en los tres multilaterales objeto de análisis, distintas variantes. En el caso de CAF (Banco de Desarrollo de América Latina, ex Corporación Andina de Fomento), su convenio constitutivo establece que todos sus miembros son prestatarios, mientras que en el caso del Banco Mundial⁸ (BIRF, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), se hallan en el seno de sus directorios países miembros prestatarios y no prestatarios.

Además, se ha desarrollado una línea de investigación basada en cuestiones organizacionales desde un punto de vista más de sociología organizacional (Babb 2003) y algunas visiones acerca del rol que tiene la demanda de los países (Mosley 1995), pero específicamente en la relación de los países con el Banco Mundial. Esto se debe, desde mi punto de vista, a que durante mucho tiempo en América Latina el Banco Mundial ha ejercido una influencia no solo desde el punto de vista financiero, sino también desde el punto de vista programático. Esto se ve claramente registrado en estudios del Congreso de los Estados Unidos (Nelson 2015), en los que se hace hincapié en el rol de los Estados Unidos en los multilaterales, especialmente el Banco Mundial. También hallamos de utilidad estudios acerca de las reglas de votación en los multilaterales (Kapur 2000; Lyne 2009), en los que se marcan diferencias entre el poder formal a la hora de los votos para otorgar créditos a los países y el poder informal.

En cambio, es poca la literatura disponible acerca de CAF, que si bien actúa en la región desde hace más de cuarenta y cinco años, recién en los últimos veinte años empezó a jugar un rol preponderante, terreno antes dominado por el Banco Mundial y por el BID.

⁸ En adelante, se utilizará Banco Mundial para referirnos al BIRF

Por último, con respecto a la situación macroeconómica de los países, se advierte gran variedad de literatura especializada de autores provenientes de cada país, así como también informes de coyuntura, análisis sectoriales y generales que los mismos organismos preparan previamente a la efectivización de las distintas estrategias que desarrollan en cada uno de los países en los que operan.

2. Tres modelos en la literatura (o maneras de entender la situación)

A los propósitos de la presente investigación, es conveniente dar cuenta de lo que se puede interpretar como tres modelos preexistentes acerca del funcionamiento de la banca multilateral de desarrollo. En este sentido, se puede apreciar un primer modelo que le asigna alta autonomía a los organismos multilaterales, un segundo modelo que no le asigna mayor autonomía ni a los multilaterales ni a los países, y un tercer modelo que le asigna alta autonomía relativa a los países. A continuación, se presenta cada uno de ellos.

a) Modelo de alta autonomía de los multilaterales

El primer modelo, que asigna alta autonomía a los multilaterales con respecto a los países de América Latina como tomadores de crédito, pone el foco en la lógica interna de los organismos (Humphrey, 2013) en particular su modelo de gobierno, los intereses internos de la burocracia y del directorio, y su funcionamiento, colocando la mirada en los bancos sin darle mayor autonomía/peso a los países. En definitiva, busca explicaciones de por qué los bancos hacen lo que hacen en la administración de su cartera de créditos. Asimismo, dentro de este modelo, se ubican aquellas aproximaciones centradas en lo que los organismos multilaterales deberían hacer para cumplir con sus objetivos de desarrollo y estabilidad

macroeconómica (Gurria y Volcker, 2001) o para que su accionar se ajuste a intereses específicos (por ejemplo, los comerciales de los Estados Unidos; *cf.* Nelson, 2015), trabajos que comparten un supuesto —más o menos explícito— sobre una relevante autonomía de los organismos multilaterales que, de alguna manera, afecta o bien el alcance de sus objetivos o bien sus intereses específicos.

b) ¿Un modelo sin actores?

El segundo modelo, que no asigna mayor autonomía ni a los multilaterales ni a los países por lo que no se los considera actores, asume que el accionar de ambos está predeterminado por variables estructural-económicas. Con una fuerte impronta estructuralista, se tiende a considerar tanto a los multilaterales como a los gobiernos como agentes o “correas de transmisión” de un lógica económica que los subyace y determina. El trabajo de Ngaire Woods (2006) constituye un ejemplo de una explicación sobre la forma y razones por las que los organismos multilaterales actuaron como agentes “globalizantes” en defensa de los intereses del sistema financiero frente a los tomadores de crédito. Es de notar, y a diferencia de las posiciones estructuralistas más reduccionistas, que Woods no considera que este papel sea inevitable al admitir como factible que se lleven adelante reformas de la institucionalidad financiera internacional en una dirección que los organismos multilaterales desarrollen estrategias más funcionales al desarrollo de los países. Más allá de ello, su lógica explicativa muestra mayor fortaleza para dar cuenta de cómo y por qué los multilaterales actúan como agentes “globalizantes” o “globalizadores”, quedando en un plano normativo los argumentos sobre cómo corregir este accionar. De esta manera, los procesos de otorgamiento y toma de créditos estarán influidos por la dinámica del sistema financiero internacional⁹ que, con sus

⁹ Estos estudios tienden a destacar la centralidad y autonomía que habría cobrado el sistema financiero dentro del sistema económico capitalista de la mano de la globalización y el simultáneo debilitamiento de la

propias necesidades y lógica, se expresa en las condiciones del mercado (por ejemplo, si la posición fiscal de los países es holgada, estos impondrán su preferencia sobre el tipo de crédito —ajuste o inversión— y sobre la institución —BM, BID, CAF— que mejores condiciones les ofrezcan). Aquí es importante analizar los contextos macroeconómicos para entender por qué los países pueden optar por no elegir financiarse con los multilaterales¹⁰. En este modelo, las dinámicas ideológicas o político-institucionales no tienen demasiado peso en la toma de decisiones ni en las negociaciones entre agentes.

c) Modelo de alta autonomía de los países

El tercer modelo le asigna autonomía relativa a los países, y las estrategias de los países para explicar el comportamiento de los multilaterales tienen un peso mayor. A su vez, las diferencias de estrategias de los países se explican por las distintas dinámicas ideológicas y político-institucionales —importa quién está en el gobierno, cómo piensa y qué intereses representa para explicar el comportamiento de los multilaterales— (la línea de análisis del “institucionalismo basado en actores” ejemplifica este modelo, *cf.* Marsh y Stoker, 1997; Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Scharpf, 1997; Zurbriggen, 2006). Las variables ideológicas y las político-institucionales de este modelo tienen un peso importante. Si bien son pocos los trabajos que, con relación a la toma de crédito de los multilaterales¹¹, reconocen

institucionalidad ligada a los acuerdos de Bretton Woods. Por supuesto, la lógica del sistema financiero y sus implicancias tanto para el sistema económico general como para el *policy-making* de los Estados nacionales es materia de un profundo debate. Al respecto ver particularmente James y Patomaki, 2007; así como Baghwati, 2005; Eichengreen, 2008; Krugman, 2009; Stiglitz, 2007; y Strange, 2003.

¹⁰ “En mi experiencia con el financiamiento para el desarrollo, un aspecto creo que es destacable: la solicitud de los países por financiamiento de las instituciones de financiamiento internacional (IFI) ha estado muy relacionada con la calificación de sus respectivas deuda externa. Me explico: los países que logran una buena calificación de su deuda externa (como mínimo *investment grade*) han tendido a depender mucho menos del financiamiento de las IFI, prefiriendo alternativamente acceder directamente a los mercados internacionales de capital, a veces porque ello le resultaba más barato y otras por la libertad de acción que ello les brindaba”, entrevista a Luis Sánchez Massi, ex funcionario de BID y CAF.

¹¹ Es importante notar que este bajo número de trabajos se refiere a aquellos con estricto foco en la lógica de toma de crédito de los multilaterales. Con respecto a otras temáticas, el supuesto de autonomía relativa de los

la autonomía relativa propia de un actor y heterogeneidad entre sí a los países, una de las excepciones que explora esta dirección analítica la constituye el trabajo de Avalor (2004)¹².

En este contexto, se considera que los tres modelos explicitados no abarcan la complejidad de la situación y por lo tanto, se busca en el presente estudio incorporar las fortalezas y desestimar las debilidades, para responder a la pregunta de investigación de manera holística.

Esta complejidad demanda reconocer que tanto bancos multilaterales como gobiernos son actores, que los actores pesan en la historia y que se comportan con relativa autonomía, aunque restringidos por condiciones estructurales, actuando dentro de reglas formales e informales que (des)incentivan comportamientos distribuyendo diferencialmente el poder y en función de intereses que son entendidos a través de mapas cognitivos y normativos que forjan sus preferencias. En este contexto, el proceso histórico (lo que pasa, lo que perseguimos explicar) es considerado como el resultado -articulación o equilibrio- de la interacción entre actores heterogéneos en términos de sus limitaciones, capacidades y preferencias. El apartado que sigue brinda los elementos para esta aproximación analítica.

En los próximos capítulos se explica el accionar de la banca multilateral (BM, BID, CAF) en diez países de América del Sur entre 1993 y 2013. Para ello se analizan las diferencias internas —organizacionales, institucionales, distribución de poder, ideologías sobre el desarrollo— de los tres organismos multilaterales mencionados. También se revisan las variables político-institucionales e ideológicas de los países en cuestión, su situación fiscal y

países muestra mayor presencia (por ejemplo, con relación al dilema que enfrentaron los países latinoamericanos en el contexto de la deuda externa en los años ochenta, proliferaron análisis que asumían que los países gozaban de una autonomía relativizada por el “juego” o contexto estratégico en el que estaban inmersos; *cf.* entre muchos otros, Smith, 1988).

¹² Algunos de los trabajos citados no se ajustan de “manera pura” a los modelos trabajados. En este sentido, si bien el trabajo de Avalor asigna importancia a la autonomía de los países, también le reconoce autonomía a los multilaterales.

las estrategias de cada país con cada uno de estos tres organismos multilaterales, teniendo en cuenta su posicionamiento ideológico y el tipo de crédito que tomaron.

De esta manera, se espera captar las complejidades de las relaciones entre los organismos multilaterales y los gobiernos, así como entender el porqué y el cómo de estas relaciones.

3. Mapa conceptual

A efectos de la presente investigación, se abarcan una serie de conceptos que ayudarán a entender mejor el ecosistema en el cual se desarrollan las estrategias de intervención de los multilaterales en América del Sur.

Como supuesto analítico de partida, se asume la necesidad de articular tres tipos de variables en la explicación. Esta articulación analítica se basa en el marco de análisis sistematizado en Acuña y Chudnosky (2012). En primer lugar se encuentra la variable estructural-económica, en segundo lugar la variable ideológica y, en tercer lugar la variable político-institucional. Se entiende por variable “estructural-económica” aquellos aspectos ligados a la base material (la que en este caso incluye al capital humano) que fija los límites de factibilidad para el alcance de objetivos y realización de intereses por parte de los actores. Por “ideológica”, a la variable relacionada al mapa cognitivo y normativo con el que el actor explica a las relaciones sociales y juzga su pertinencia. Finalmente, se considera la variable “político-institucional”, referida a las características organizacionales de los actores (recursos, capacidades), así como a las reglas (formales e informales) que (des)incentivan comportamientos distribuyendo diferencialmente la probabilidad de éxito para que diversos actores alcancen sus objetivos y realicen sus intereses. Con relación a los tres modelos explicativos antes considerados, esta

aproximación teórico-metodológica muestra mayor cercanía al tercero de ellos, ligado al “institucionalismo centrado en actores”, aunque otorga mayor peso explicativo a las variables estructural-económicas.

Es importante por lo dicho rescatar el análisis del institucionalismo centrado en actores, a efectos de contextualizar el accionar de la banca multilateral y el de los países desde esta perspectiva. Sabiendo de las diferencias existentes entre las variantes institucionalistas (racionalistas, culturalistas, entre otras), se utiliza el enfoque relacional entre agente y estructura para el análisis teórico de la investigación. Con este fin, se seguirá la línea desarrollada por Scharpf (1997). Este autor remarca la incidencia que tienen las instituciones sobre los actores colectivos o individuales en relación con sus preferencias, percepciones y capacidades. En el caso que nos compete, ambos actores mostrarán cambios a lo largo de los veintiún años del período de estudio (1993-2013), tanto en las estrategias de los organismos multilaterales como en la mirada que cada país tendrá en un momento determinado sobre sus posturas más pro-estado o más pro-mercado en la relación con cada uno de los bancos a estudiar. Zurbriggen (2006) hace un análisis del institucionalismo centrado en actores para el estudio de políticas públicas que se alimenta también, entre varios autores, de la teoría de Scharpf. Allí se ve la interacción desarrollada entre actores e instituciones. Las instituciones no solo permiten la estructuración de cada actor, sino que también se constituyen como fuentes de información que intervendrán en las negociaciones y en la lógica de toma de decisiones de los actores involucrados. Se utilizará el concepto de capacidades de los actores como todos aquellos recursos (personales, físicos, financieros, de información, etcétera) para entender el porqué del uso de determinados tipos de crédito según la postura de cada país en cada momento histórico. Scharpf introduce un tercer elemento a tener en cuenta y lo denomina “modos de interacción”, que será de gran utilidad para analizar el contexto en que

se desarrollaron los actores. Este autor propone cuatro espacios en los cuales tienen lugar estas interacciones:

- Escenarios anárquicos con mínimas instituciones.
- Redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta.
- Asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas.
- Organizaciones jerárquicas, Estado.

En este contexto teórico-metodológico resulta necesario aclarar una serie de conceptos y nociones claves, importantes para entender de manera integral el contexto en que actúan los países y los multilaterales.

En primera instancia entender a qué nos referimos cuando hablamos de la banca multilateral. Si bien a lo largo de estas páginas el enfoque es sobre tres bancos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de Desarrollo de América Latina), el concepto general marca que son intermediarios financieros internacionales con un mandato de sus accionistas (los países miembros) de captar recursos a nivel internacional para luego volcarlos como préstamos, cooperaciones técnicas u otras herramientas financieras que ayuden al cumplimiento del objetivo principal de estas instituciones, que es el desarrollo de los países en los cuales actúan. Es muy importante aquí hacer una diferencia en la conceptualización de los tres bancos a analizar, que a su vez remite a distintos modelos de gobierno¹³ en cada uno de ellos, que están basados en el peso diferencial sobre la toma de

¹³ Se debe notar que la noción de “gobierno” es ambivalente, dado que se puede referir a la acción de gobernar (“se ejerció un buen gobierno”) o, en su defecto, al grupo de actores y organismos que ejercen esa función (“X y Z constituyen el gobierno”). Las limitaciones analíticas de esta noción han sido objeto de crítica particularmente desde posturas que destacan un sesgo “gubernamentalista” en la forma de entender la política, destacando como alternativa la necesidad del uso de la noción de “gobernanza” (cf. World Bank 1992 y 1994), donde se define como “...la manera en la cual el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país

decisiones del organismo y de los países miembros prestatarios y los países miembros no prestatarios. Los primeros son los países que, además de haber capitalizado el banco con recursos propios, toman ayuda financiera (créditos, cooperación técnica, etcétera), mientras que los segundos han invertido en capitalizar el banco, toman decisiones en el seno de sus directorios con voz y voto, pero no son susceptibles de obtener ayuda financiera. En general, los prestatarios son países en vías de desarrollo, mientras que los no prestatarios son países desarrollados. Esto marca la primera gran diferencia entre los tres multilaterales a analizar, como vimos previamente.

El segundo concepto apunta al significado que tiene la agregación territorial y caracteriza a los multilaterales y su ámbito de acción y desarrollo. El Banco Mundial (BM) está compuesto por países de todo el mundo. Su estrategia para América del Sur está en el marco de una estrategia global definida en un directorio compuesto por países de todos los continentes, en el que se analiza la coyuntura internacional, las necesidades e intereses de todos estos países, y a partir de eso se define cómo se localizan los recursos. Toman decisiones sobre América del Sur todos los países del mundo, prestatarios y no prestatarios, con derecho a voto en su directorio. Vale destacar aquí la influencia de los países desarrollados sobre los países en vías de desarrollo, y en particular, el peso de los Estados Unidos de América en el directorio de la entidad (que asciende al 17% del total de sus miembros).

para su desarrollo”, línea en la que también avanzaron otras organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y la Fundación Ford; de hecho, en 2002 la Brookings Institution cambió la denominación de su programa de estudios sobre el “gobierno” a estudios sobre la “gobernanza”). El “salto” a la noción de “gobernanza” apuntó a una comprensión de los procesos políticos que, contando con el gobierno como actor relevante, también reconociese el papel de otros actores económicos y sociales en la producción de un orden público y el desarrollo, por la que algunos lo consideran una noción “posgubernamental” (Aguilar 2007). Esta dirección analítica, a su vez, ha sido objeto de críticas por sus implicancias “elitistas” que menoscaban el papel del Estado y fortalecen la posición “de los países occidentales para imponer sus términos a los receptores de ayuda” (*cf.* Guttman 2004, 6). En este contexto, y para evitar malos entendidos sobre el foco de interés, su forma de entenderlo e implicancias, aquí se usa la noción de “gobierno” para indicar tanto los actores/organismos que toman las decisiones en una sociedad u organización como el accionar de esos actores/organismos (la forma en que se representan actores/intereses, se toman las decisiones, se ejerce la autoridad y su impacto). Por ello —y al incorporar como parte de la noción de “gobierno” a los procesos ligados al accionar gubernamental, su interrelación con el accionar de otros actores y sus consecuencias—, lo que aquí se entiende por “gobierno” de alguna manera interseca con la noción de “gobernanza”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está compuesto por todos los países de América Latina y el Caribe, más algunos países desarrollados. Su estrategia de intervención se da solo en América Latina, teniendo la región, por estatuto, una pequeña mayoría en el directorio (50,04 %) y los países desarrollados el resto. Como en el caso del Banco Mundial, el peso de los Estados Unidos de América es muy importante, ya que llega al 30 % de las acciones del directorio. Igualmente, existen países de América Latina que también tienen una participación importante, como el caso de Argentina y de Brasil (10 %, respectivamente), y de México (6 %).

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF¹⁴) presenta la primera gran diferencia: todos sus miembros son de la región de América Latina y el Caribe (a excepción de una pequeña participación de España y Portugal, que juntos llegan al 4 % del directorio). Y a diferencia del Banco Mundial y el BID, el total de sus diecinueve miembros son prestatarios, es decir, capitalizan el banco y son susceptibles de ser sujetos de operaciones financieras (incluidos España¹⁵ y Portugal).

En estos términos, es que consideramos a los tres bancos multilaterales que analizamos desde un punto de vista de su agregación territorial. En primer lugar, el Banco Mundial, de agregación mundial. En segundo lugar, el BID, de agregación continental. Y en tercer lugar CAF, de agregación regional.

¹⁴ Las siglas CAF refieren a su denominación originaria, Corporación Andina de Fomento, que cambió a Banco de Desarrollo de América Latina cuando se reformó su estatuto y los países no andinos empezaron a formar parte de la institución.

¹⁵ De la entrevista con Enrique García, cabe destacar la anécdota que cuenta que cuando España se sumó a la institución, el entonces presidente García le ofreció a Mariano Rajoy, presidente del Gobierno de ese país, la posibilidad de acceder a una línea de créditos, a lo que Rajoy le contestó que no era necesario. Años después, cuando España pasó por momentos de crisis económica, este país tomaba sus primeros créditos con la institución, cuestión imposible en el seno del BID o del Banco Mundial, a pesar de que es parte del directorio de ambas instituciones.

Una tercera noción importante dentro de la conceptualización de la banca multilateral es la relacionada con los tipos de créditos que esta otorga. Cada institución tiene distintos tipos de créditos a la hora de actuar en los países de la región. A los efectos del análisis que se presenta en los capítulos posteriores para poder llegar a conclusiones integrales sobre la dinámica de interacción entre países y multilaterales, se plantea una tipología de créditos en dos grandes grupos: créditos de ajuste y créditos de inversión.

Los denominados “créditos de ajuste” son los créditos que los multilaterales otorgan a los países y que pueden ser destinados a solventar cuestiones fiscales y/o reformas que persiguen la reducción de gastos fiscales. Generalmente, vienen acompañados de una serie de condicionamientos o acuerdos entre ambos actores a cambio del dinero recibido, y son de libre disponibilidad. En cambio, los “créditos de inversión” son otorgados en el marco de un proyecto específico que, en términos generales, está asociado a cuestiones de obras públicas, educación, desarrollo social, entre otras. Es habitual que no existan condicionamientos de tipo fiscal o estructural, sino que el dinero se va otorgando según un plan de trabajo que se puede observar en obras concretas. Esta distinción es de gran utilidad para comparar el comportamiento de la banca multilateral y los países a lo largo del período de estudio.

Como se especificó previamente, a efectos de entender mejor la dinámica crediticia en la región, se elaboraron dos categorías de análisis: créditos de ajuste y créditos de inversión. Cada multilateral ha desarrollado su propia terminología a tal efecto, que se presenta a continuación.

En el caso del Banco Mundial¹⁶, se encontraron diez tipos de créditos:

¹⁶ www.worldbank.org, consultada el 10 de agosto de 2014

1. Préstamos para inversión específica;
2. Préstamo para asistencia técnica;
3. Préstamo adaptable para programas;
4. Préstamo de emergencia para recuperación;
5. Préstamo para inversión y mantenimiento sectoriales;
6. Préstamo para ajuste sectorial;
7. Préstamo para ajuste estructural;
8. Préstamo para aprendizaje e innovación;
9. Préstamo para intermediario financiero;
10. Préstamo para reducción de deuda y su servicio.

Los préstamos número 4, 6, 7 y 10 se engloban en la categoría de créditos de ajuste, mientras que los préstamos 1, 2, 3, 5, 8 y 9 se ubican en la categoría de créditos de inversión.

En el caso del BID¹⁷, se encontraron siete tipos de préstamos distintos, a saber:

1. Inversión;
2. Crédito global;
3. Fase múltiple;
4. CCLIP¹⁸;
5. Innovación;
6. Emergencia;
7. Reforma política.

¹⁷ www.iadb.org, consultada el 10 de agosto de 2014.

¹⁸ Línea de crédito condicional para proyectos de inversión.

Los préstamos número 1, 2, 3, 4 y 5 se enmarcan dentro de la categoría de créditos de inversión, mientras que los préstamos número 6 y 7 se hallan en la categoría de créditos de ajuste.

En el caso de CAF¹⁹, se encontraron tres tipos de créditos:

1. Infraestructura;
2. Programáticos;
3. De emergencias.

Los préstamos de infraestructura corresponden a la categoría de créditos de inversión, mientras que los programáticos y los de emergencia, a la categoría de créditos de ajuste.

Finalmente, el cuarto concepto de relevancia para el análisis está vinculado con la consideración de los gobiernos como actores. Este aspecto es importante para poder comparar el accionar de los gobiernos en torno a su relación con la banca multilateral²⁰. Esta consideración se refiere fundamentalmente a los perfiles ideológicos y programáticos de los gobiernos. Sabiendo de antemano que las clasificaciones pueden generar confusiones, se trabajó en dos categorizaciones generales de los gobiernos. Una primera que engloba a los gobiernos que se denominan “pro mercado”, y una segunda que los categoriza como “pro estado”. Se entiende como gobiernos pro mercado a aquellos gobiernos con predisposiciones más liberales y abiertas al accionar del mercado como elemento regulador y de ordenamiento de la economía de sus países, mientras que los gobiernos pro estado son aquellos que utilizan herramientas de planificación y regulación para dirigir la economía de sus países, a través de

¹⁹ www.caf.com, consultada el 10 de agosto de 2014

²⁰ Como se desarrolla mas ampliamente en los capítulos III y IV.

empresas estatales, regulaciones y leyes que acentúen el rol del Estado como eje primordial de su accionar.

Sobre este punto, se revisa la literatura que se ha acercado de alguna manera a estas cuestiones. Mainwaring, Meneguello y Power (2000), con el objetivo de diferenciar el carácter político-ideológico gubernamental de su accionar específico (el que no siempre indica preferencias, porque puede resultar de circunstancias contingentes como modificaciones de precios internacionales que generen déficits fiscales), caracterizan a un gobierno como “pro Estado” o, en su defecto, “pro mercado” a partir de los intereses sociales que representa (observables a través de la base social/magnitud de su apoyo electoral), sus propuestas programáticas y sus patrones de votación en el Congreso. Si bien ninguna de estas variables en sí mismas es suficiente para la caracterización de un gobierno como “pro estado” o “pro mercado”, los autores asumen que, tomadas en conjunto, estas permiten un acercamiento funcional a la identificación del tipo de gobierno. Así, para poder caracterizar un gobierno como “pro estado” o en su defecto “pro mercado”, los indicadores seleccionados por estos autores se refieren a: a) el grado de apoyo electoral con el que cuentan los gobiernos por parte de los grupos más acomodados y de los grupos más vulnerables; b) las posturas de los partidos en el gobierno, tanto de sus propuestas programáticas como en las votaciones en el Congreso, con respecto a asuntos como derechos de propiedad, papel del Estado versus papel del mercado (privatizaciones, nacionalizaciones, etcétera).

También se consideró la investigación de Daniela Campello (2014), quien desarrolló una categorización similar para países y años muy similares a los de esta investigación. Campello desarrolla un interesante análisis para comprender cómo los gobiernos de América Latina en su período de estudio (1978-2006) fueron variando (o no) sus preferencias y políticas desde

una visión *market oriented* a una *state oriented*, y viceversa. Argumenta que estos posicionamientos “solo pueden ser entendidos en el contexto de las constantes crisis y *booms* económicos típicos de las economías latinoamericanas”.

4. Hipótesis y metodologías

La hipótesis que guía esta investigación se basó en el supuesto de que cada uno de los tres modelos de explicación señalados anteriormente²¹ por sí mismos no permiten responder de manera satisfactoria qué explica el comportamiento de la banca multilateral en América del Sur en el período de estudio. En ese contexto, se propone una hipótesis general y una específica.

La hipótesis general argumenta que el accionar de la banca multilateral variará tanto en función de la situación fiscal de los países como de las distintas articulaciones que se establezcan entre actores en sí mismos heterogéneos: gobiernos nacionales y bancos multilaterales. En otras palabras, este accionar no se explica por lógicas homogéneas ni en la oferta ni en la demanda de crédito solamente. Esto también implica que pueden coexistir distintas lógicas en períodos temporales similares, así como diversidad de ellas en tiempos distintos²².

²¹ Modelo de alta autonomía de los multilaterales, modelo sin actores actores y modelo de autonomía de los países.

²² Dado que una hipótesis constituye, en definitiva, un supuesto sobre cómo y por qué la realidad es como es, un desafío generalizado en los proyectos de investigación es poder diferenciar una hipótesis agregada/general de un supuesto analítico. En este sentido, se asume que la diferencia central se encuentra en que un supuesto no es falsable y actúa como guía/ordenador analítico de ideas que sí resultan falsables a través de la observación o constatación empírica (las hipótesis). De esta forma, lo que diferencia a una hipótesis general de un supuesto analítico es que para la primera es factible identificar fenómenos cuya constatación empírica permitan concluir que la hipótesis es falsa. Con respecto a la hipótesis en cuestión, de observarse patrones de tipo de crédito independientes de la situación fiscal del país prestatario, o del tipo de organismo multilateral y tipo de gobierno prestatario, la hipótesis general se verá falsada y, probablemente, legitimado alguno de los modelos explicativos que aquí se apunta a superar.

Esta hipótesis general lleva implícita la idea de que ante escenarios en los que los países vean condicionada su situación fiscal, muy probablemente estén obligados a tomar créditos de ajuste, de manera de tratar de solucionar sus problemas fiscales y de caja.

La hipótesis específica plantea que, en situaciones en las que el contexto fiscal de los países no es apremiante (determinante)²³, el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos (inversión o ajuste) dependerá de la combinación de las distintas preferencias de bancos y gobiernos. Al tomar en cuenta que los bancos tenderán a mostrar preferencias diversas sobre el carácter de su cartera de créditos en función de su distinto nivel de agregación territorial (que conlleva lógicas de gobierno diversas por los pesos relativos diferenciales entre países, miembros prestatarios y no prestatarios) y que los países, a través de gobiernos más o menos liberales o estatistas, también exhibirán preferencias distintas al momento de decidir si tomar o no créditos de la banca multilateral y de hacerlo, que tipo de crédito, el efectivo accionar de la banca se puede ordenar en escenarios que combinan nivel de agregación territorial que caracteriza a cada banco y tipo de gobierno en función de sus preferencias ideológicas.

Primero, se afirma que la clasificación de los bancos por su nivel de agregación territorial conlleva distintas preferencias sobre cómo influir en los países vía créditos de ajuste o de inversión. Específicamente, esto implica que cuanto mayor es el nivel de agregación territorial (Banco Mundial), mayor es el peso de países no prestatarios sobre las decisiones de crédito y, consecuentemente, mayor la preferencia por otorgar créditos de ajuste que apunten a la solvencia fiscal y por fortalecer la predominancia de los mercados (precondiciones para la maximización de los intereses de las empresas multinacionales con base/origen en los países desarrollados). En contraposición, cuanto menor es el nivel de agregación territorial (CAF),

²³ En el capítulo 3 se encuentran los gráficos de déficit/superávit fiscal de los países seleccionados. A la hora del análisis cuantitativo desarrollado en el capítulo 4 se considera una situación fiscal “apremiante” cuando el déficit supera los 5 puntos del PBI y “no apremiante” en el caso contrario.

mayor el peso de países tomadores de préstamos sobre las decisiones de crédito y, consecuentemente, mayor la preferencia por otorgar créditos de inversión que apunten al crecimiento, el empleo y la redistribución. Con relación al nivel de agregación territorial intermedia (la continental representada en este caso por el BID), si bien muestra en su gobierno un peso significativo por parte de países desarrollados (particularmente, los Estados Unidos), los países en desarrollo (tomadores de crédito, miembros prestatarios) alcanzan algo más de un 50 % del control de su directorio. En este contexto, las preferencias sobre el tipo de crédito a priorizar encuentran otros equilibrios, mostrando su comportamiento un mayor peso del papel de variables político-institucionales (Acuña y Chudnosky 2012)²⁴ que en los casos polares de mayor/menor agregación territorial. En este sentido, se encontrará una posición intermedia con respecto a los créditos de ajuste y de inversión según el tipo de gobierno y de banco.

Segundo, se clasifica a los gobiernos como “**pro mercado**” cuando muestran predisposiciones más liberales y abiertas al accionar del mercado como elemento regulador y de ordenamiento de la economía de sus países, y a los gobiernos como “**pro estado**” cuando utilizan más herramientas de planificación y regulación para dirigir la economía de sus países, a través de empresas estatales, regulaciones y leyes que acentúen el rol del Estado como eje primordial de su accionar²⁵. Se asume en este contexto, en primer lugar, que posiciones

²⁴ Se pueden reconocer tres tipos de variables político-institucionales que generan vaivenes en las preferencias y estrategias del BID: 1) aquellas referidas a los problemas de acción colectiva que enfrentan los miembros tomadores de crédito (países en desarrollo), cuya resolución es cambiante y depende del tipo de bien en cuestión, así como de la manera que este se articula con otros tipos de contingencia; 2) la determinación o no de los Estados Unidos de comportarse como “actor de veto” (a la Tsebelis, 2002), lo que resulta cambiante según la relación bilateral que mantiene este país con otros en función de la cooperación/enfrentamiento sobre temas independientes de los crediticios y usualmente ligados a cuestiones consideradas de “seguridad”; 3) en el caso del BID, además influyen, en mayor medida que en los casos polares (BM y CAF), las características personales y de liderazgo de la persona a cargo de su presidencia.

²⁵ Esta clasificación presenta dos “tipos ideales” (siguiendo a Weber, 1993) en el sentido que, en vez de sintetizar o promediar una realidad puntual, acentúan (exageran) algunas de sus características centrales con el objetivo de generar un concepto que permita la comparación de diversos procesos/realidades y, en definitiva, su comprensión. El valor principal de la caracterización de cada caso es su capacidad heurística, es decir, su

ideológicas pro-mercado acentuarán el nivel de gastos fiscales como causantes del desarrollo o, en su defecto, obturación de las fuerzas del mercado, por lo que su preferencia al momento de tomar créditos estará colocada en aquellos de ajuste fiscal; por otra parte, posiciones ideológicas pro-Estado acentuarán la capacidad productiva como causa/obturación del crecimiento, por lo que su preferencia al momento de tomar créditos se enfocará en aquellos de inversión.

En función de estos argumentos causales, el cruce entre los tres tipos de bancos multilaterales de desarrollo -según su tipo de agregación territorial, mundial, continental y regional- y los dos tipos de gobiernos –pro estado y pto mercado- introduce seis escenarios²⁶ distintos, que permiten identificar diferentes resultados esperables en términos de intervención de los bancos, que se presentan en la Matriz 1:

capacidad de identificar patrones diversos y facilitar una comparación que permita analizar la legitimidad de las hipótesis planteadas. En este contexto, es sabido que cada una de estas caracterizaciones es pasible de ser contradicha por casos que muestren gobiernos de base social de clase media-alta y que implementen políticas macroeconómicas desarrollistas/pro-Estado (un ejemplo sería la política económica implementada por Aldo Ferrer en la Argentina durante los gobiernos militares de los generales Levingston y Lanusse en el período 1970-1971), como también, por casos en los que gobiernos populistas o con importante apoyo popular implementen políticas pro-mercado (un ejemplo sería la presidencia de Carlos Menem en la Argentina en el período 1989-1999). Más allá de ello, resulta metodológicamente funcional clasificar en líneas generales a los países y preferencias de sus gobiernos de esta forma.

²⁶ Aquí también se apunta a la construcción de escenarios “típico ideales” (a la Weber 1993 y cuyas implicancias y sentido metodológico se aclararon en la nota a pie anterior).

	Gobierno nacional pro Estado	Gobierno nacional pro Mercado
Banco de Menor Agregación Territorial (CAF)	Créditos muestran predominio de inversión sobre los de ajuste	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste
Banco de Agregación Territorial Intermedia (BID)	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM
Banco de Mayor Agregación Territorial (Banco Mundial)	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste	Créditos muestran predominio de ajuste sobre los de inversión

Matriz 1: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica

El análisis de las hipótesis se lleva adelante mediante la combinación de diversas metodologías comparativas: una cualitativa político-institucional y organizacional de la estructura, funcionamiento, intereses y preferencias que caracterizan a la banca multilateral; una estadística descriptiva por región y país sobre los valores que exhiben las variables en juego; y, finalmente, un análisis econométrico sobre el peso causal diferencial de las variables independientes sobre los tipos de créditos otorgados por los bancos como objeto de estudio.

En el capítulo IV, la información recolectada a lo largo de la investigación, permitió establecer el grado de correspondencia con la misma, y cuan cerca se está de contestar la pregunta de investigación.

De esta manera, a lo largo de los siguientes capítulos se explica de qué manera actuaron los bancos multilaterales en los países de América del Sur según su agregación territorial, los

países a partir de su categorización en pro estado/pro mercado, y ambos a partir de que tipos de créditos otorgaron/recibieron en el periodo bajo análisis.

5. Hoja de ruta

El presente estudio aborda una metodología de análisis organizacional y político-institucional comparado que permite adentrarse en las diversas lógicas de gobierno de los tres bancos de desarrollo que se analizaron. Partiendo de su agregación territorial se buscó entender cómo ésta se extiende al juego interno de intereses que hacen de cada uno de los tres multilaterales un actor distinto de otro. El capítulo II se centra la descripción de cada uno de los tres bancos analizados, desde su gobierno interno, la lógica de funcionamiento, la historia, los objetivos que se proponen, entre otros temas investigados²⁷.

En el capítulo III se lleva adelante un análisis descriptivo de los diez países de América del Sur seleccionados para este estudio, utilizando la conceptualización que dividió a los países en dos grupos específicos en torno a una serie de características que permitieron aglutinar a los gobiernos como más pro mercado o más pro estado.

²⁷ En este contexto, el foco del presente análisis se interroga sobre el papel de los organismos multilaterales cuya principal función es la promoción de desarrollo de los países de la región. Se dejó de lado a FONPLATA (Fondo del Río de la Plata) por no considerarse como un banco de desarrollo según su estatuto constitutivo, y al FMI. A pesar de que el Fondo Monetario Internacional constituye también un organismo multilateral proveedor de créditos a los países, no se contempla dentro del conjunto a considerar. Dos son las razones centrales para ello, una conceptual y otra metodológica. En primer lugar, y si bien el Fondo enuncia entre sus objetivos generales la promoción del desarrollo y reducción de la pobreza, esto lo hace –de manera esperable– a través de mecanismos monetarios. En palabras del propio FMI, “The IMF’s primary purpose is to ensure the stability of the international monetary system—the system of exchange rates and international payments that enables countries (and their citizens) to transact with each other” (cf. <https://www.imf.org/en/About>). De esta forma, conceptualmente, para nuestro análisis no se lo considera un organismo estrictamente de desarrollo sino ligado al mismo de manera indirecta (como tantos otros organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO, etc.). En segundo lugar, metodológicamente el análisis se circunscribe a la lógica de toma/provisión de crédito “en situaciones en las que el contexto fiscal de los países no es apremiante (determinante)”, y el tipo de condicionalidades de política que conllevan los créditos del FMI, muestra que los gobiernos tienden a acceder a los créditos de este organismo cuando enfrentan serios problemas, justamente, de apremio fiscal.

En el capítulo IV se presenta un análisis cuantitativo que permitió cruzar distintas variables como tipo de crédito (ajuste o inversión), situación fiscal, PBI, tipo de gobierno y tipo de banca multilateral. Con este propósito, se desarrolla un modelo para los países de América del Sur que permite testear la hipótesis de que ante situaciones fiscales no apremiantes los bancos multilaterales otorgan (y los países solicitan) distintos tipos de créditos dependiendo de si los gobiernos son más pro estado o más pro mercado. En este sentido, queda claro que a la hora de tomar créditos de bancos multilaterales los tres modelos explicativos desarrollados al inicio de este capítulo no explican de manera integral el accionar de los bancos y de los países, debiendo buscar en las fortalezas y debilidades de los tres modelos la manera de entender mejor el proceso que se dio en América del Sur entre 1993 y 2013 en la relación de los países seleccionados y los tres bancos en cuestión²⁸.

Finalmente, en el capítulo V, se presentan las conclusiones alcanzadas luego de sistematizar los resultados de los capítulos III y IV.

²⁸ Las técnicas de recolección de información incluyeron: a) para el análisis cuantitativo, el uso de información disponible en fuentes secundarias (bases de datos en organismos oficiales y documentación tanto de gobiernos como de la banca); b) para el análisis político-institucional y organizacional, la obtención de datos de los tres bancos en cuestión, con base en documentos, entrevistas semiestructuradas y en profundidad con informantes clave y autoridades de estos organismos.

CAPÍTULO II

La Banca multilateral: Banco Mundial, BID y CAF desde una mirada comparativa

Introducción

Cuando se habla de financiamiento para el desarrollo se encuentran distintas instituciones que trabajan en pos de mejorar la calidad de vida de millones de personas, ayudar a los estados a mejorar sus capacidades estatales e invertir en obras públicas, colaborar con la labor de organizaciones no gubernamentales, entre otras. El objeto de estudio de esta investigación es la banca multilateral de desarrollo, y en particular el Banco Mundial, el BID y la CAF. Pero no se puede dejar de plantear que el sistema internacional de desarrollo cuenta con la acción de otras instituciones de vital importancia, como el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, así como también fundaciones privadas que colaboran en este proceso.

La banca multilateral de desarrollo ha ido evolucionando a lo largo del tiempo de manera que su concepción inicial, pensada para el otorgamiento de créditos y garantías a los países miembros, se transformó hasta incluir un conjunto de funciones mucho más amplias que han tenido un impacto significativo en el desempeño económico y social de los países en desarrollo. Estas instituciones han exhibido la capacidad de proveer una exhaustiva gama de productos y servicios a la comunidad internacional (Sagasti 2002).

En América Latina, durante las últimas décadas, los bancos de desarrollo se fueron convirtiendo en importantes anclajes externos para los países en vías de desarrollo. A partir de la crisis de la deuda que atravesó la región a principios del decenio de 1980 y, con mayor fuerza, como consecuencia de las crisis financieras mundiales del decenio de 1990, el rol de

financiamiento de la banca multilateral fue adquiriendo mayor relevancia. Como correlato, su influencia en la política regional y nacional ha evidenciado un crecimiento considerable (Toussie 1997).

En el presente capítulo, se analizan las características institucionales principales y las dinámicas internas de tres organismos que operan de manera fluida en América Latina, pero con diferente nivel de agregación territorial: el Banco Mundial (agregación global), el Banco Interamericano de Desarrollo (agregación regional) y CAF, Banco de Desarrollo para América Latina (agregación subregional)²⁹.

Conceptos y definiciones

Los bancos multilaterales de desarrollo constituyen una forma de organización creada a a partir de 1945 con el fin de tomar medidas que coadyuvaran a evitar un eventual colapso económico mundial como el ocurrido durante la crisis de los años treinta³⁰.

Si bien existen varias definiciones de la banca multilateral, el concepto general determina que son intermediarios financieros internacionales con un mandato de sus accionistas (los países miembros) de captar recursos a nivel internacional para luego volcarlos como préstamos, cooperaciones técnicas u otras herramientas financieras que ayuden al cumplimiento del

²⁹ Se encuentran también otros multilaterales que operan en la región. Algunos de alcance subregional, como Fonplata (solo actúa en Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay) y otros fuera de la región, como FIDA (solo otorga créditos relacionados a la agricultura). A efectos de nuestro análisis, solo se estudiarán los tres multilaterales definidos previamente, porque otorgan la mayor parte del financiamiento de la banca multilateral en América Latina.

³⁰ En un inicio, la creación de los BMD —específicamente del Banco Mundial— respondió al objetivo de apoyar la reconstrucción de la economía durante el período de la posguerra y la promoción de la cooperación económica internacional mediante la mejora de la capacidad comercial de las naciones empobrecidas por la guerra a través de préstamos para la reconstrucción y la implementación de proyectos para el desarrollo.

objetivo principal de estas instituciones, que es el desarrollo de los países en los cuales actúan.

En una línea similar, Sagasti (2002, 9) agrega que:

Los BMD tienen una peculiar estructura de capital que distingue entre “capital exigible” y “capital pagado”, lo que les permite movilizar recursos de los mercados financieros en forma muy eficiente y luego prestarlos a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las que les ofrecen estos mercados. También movilizan recursos de fuentes oficiales en los países donantes para otorgar préstamos blandos a los países en desarrollo más pobres. Además, proveen asistencia técnica y asesoría para el desarrollo económico y social, así como una amplia gama de servicios complementarios a los países en desarrollo y a la comunidad internacional.

En efecto, los bancos multilaterales otorgan financiamiento para el desarrollo mediante distintos mecanismos:

- Préstamos a largo plazo a tasas de interés de mercado. Para financiar estos préstamos, los Bancos de desarrollo obtienen recursos en los mercados internacionales de capital y los prestan a los gobiernos de países en desarrollo.
- Préstamos a muy largo plazo (que suelen denominarse “créditos”) a tasas de interés por debajo de las de mercado. Se financian mediante contribuciones directas de los gobiernos de países donantes.
- Algunos multilaterales también ofrecen financiamiento a título de cooperaciones y donaciones, por lo general, para asistencia técnica, servicios de asesoría o preparación de proyectos.

De este modo, y si bien cada banco multilateral de desarrollo tiene características diferentes y enfoques y lineamientos de operación específicos, en líneas generales tienden a exhibir un

modelo institucional y funciones similares. Con relación a estas últimas, siguiendo a Sagasti (2002) se pueden distinguir al menos tres de carácter central³¹:

- 1. Función financiera.** La movilización de recursos financieros es la característica esencial que distingue a los Bancos de desarrollo de otras organizaciones internacionales. Durante las últimas décadas, estas instituciones han ido variando el tipo de operación desplegada en la región, pasando de focalizarse en operaciones de infraestructura a operaciones desarrollo social o fortalecimiento de capacidades del estado.

- 2. Función de desarrollo.** Esta idea complementa la primera función y le da sentido a la banca de desarrollo en su diferenciación con la banca privada, pues todos los proyectos que llevan adelante tienen que tener un impacto positivo en la población de los países miembros de estas instituciones.

- 3. Función de suministro de bienes públicos globales y regionales.** En los últimos años, liderado por la acción del Banco Mundial y luego por la del BID, la banca multilateral comenzó a influir fuertemente en la elaboración de información y conocimiento que ayudase a los países a identificar problemas y aportar las mejores soluciones para ellos.

³¹ Cabe considerar que estas funciones no necesariamente son desempeñadas por los bancos de desarrollo en los países, regiones o áreas en las que intervienen de manera exhaustiva, homogénea e intensiva.

Banca Multilateral de Desarrollo: ¿principal o agente?

Pensar las funciones que usualmente le atribuimos a los bancos de desarrollo en la escena política, económica y social internacional conduce a analizar estas instituciones como actores político-económicos con objetivos, ideologías y cosmovisiones propias. Se entiende por actores a los sujetos individuales o colectivos con capacidad de identificar intereses, diseñar un curso de acción que permita alcanzarlos y contar con cierta autonomía relativa para llevar adelante dicho curso de acción (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Para complementar esta noción, estos autores entienden que el actor y su comportamiento pueden ser analizados con base en tres elementos: sus intereses, sus recursos y capacidades, y su ideología específica.

En cuanto a la noción de interés, es necesario destacar las diferencias existentes entre diversas visiones. Una visión subjetiva —utilizada por posturas más liberales— sostiene que el interés es todo lo que el actor define como tal. Aquí la noción de interés y la de preferencia —definida como prioridad o jerarquía entre diversas opciones— se superponen. En cambio, una visión objetiva considera el interés como bien o beneficio que afecta al sujeto más allá de que este lo reconozca (Asinelli, 2014).

Además, Acuña y Chudnovsky (2013:42) consideran que se deben incorporar diversas dimensiones para explicar este concepto:

a) lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite explicar eventos que afectan el bienestar de los sujetos más allá de que estos sean reconocidos como intereses por el propio actor; c) el grado y lógica de rendición de cuentas en la que se ven inmersos expertos y gobernantes, para discernir la distribución de poder detrás de la noción de interés presente; y finalmente d) los intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores.

Respecto a los recursos y capacidades con los que cuentan los actores, los autores describen distintas características a tener en cuenta, según se trate de actores económicos, estatales o sociopolíticos. En el caso de los primeros, su capacidad de influir en políticas depende de si actúan en el ámbito político (cámaras, uniones) o en la esfera exclusivamente económica en el ámbito de los mercados (inversores, productores, consumidores, etcétera). De este modo, si actúan como sujetos económicos, su capacidad de influir políticas e instituciones se mide en función de su peso en el contexto de las características estructural-económicas de la sociedad (modo de acumulación, tipo de economía, etcétera). Y si actúan como actores políticos, se los considera como cualquier otro actor sociopolítico.

Por último, el tercer elemento rescata el papel de la ideología específica de los actores. Así, se entiende que la ideología, junto con los valores, la identidad y la cultura, lleva a los actores a suponer que un comportamiento determinado conducirá a alcanzar el objetivo deseado. Se trata de: “...*ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar las relaciones sociales*” (Acuña y Repetto, 2009: 11; Acuña y Chudnovsky, 2013).

Se presupone, entonces, que esta variable remite a la pregunta de por qué los actores hacen lo que hacen, a su subjetividad, a las causas y motivaciones de su conducta. Por lo tanto, los intereses descritos anteriormente orientan el comportamiento de los actores en tanto se corresponden con su ideología.

En el caso que nos ocupa, no queda duda de que los bancos de desarrollo exhiben intereses, capacidades y cosmovisiones e ideologías propias y específicas. La competencia por financiar

operaciones de préstamo en determinados países y los distintos condicionamientos que establecen para ello, así como las diferencias en sus estilos de gestión, en sus relaciones con los países prestatarios, en los tipos de operaciones, en los flujos financieros, en su nivel de capacidad técnica y en su presencia en el campo, crean tensiones y fricciones entre los bancos multilaterales de desarrollo (Sagasti, 2002).

Un factor clave en este sentido es el equilibrio de poder entre los accionistas (los países miembros) que no toman préstamos y los prestatarios en cada Banco de desarrollo. Estos últimos son los países que, además de haber capitalizado el banco con recursos propios, toman su ayuda financiera (créditos, cooperaciones técnicas, etcétera), mientras que los primeros han invertido en capitalizar el banco, toman decisiones en el seno de sus directorios con voz y voto, pero no son susceptibles de obtener su ayuda financiera. Cabe considerar, y como ya se ha expuesto, que los países prestatarios son países en vías de desarrollo, mientras que los no prestatarios son países desarrollados.

En líneas generales, si bien todos los países tienen intereses y agendas particulares, la dicotomía entre países prestatarios y no prestatarios resulta de particular importancia en el contexto de análisis de un banco de desarrollo, dado que necesariamente define dos grupos de accionistas que tienden a tener intereses opuestos. Los gobiernos prestatarios buscan que los bancos suministren préstamos y servicios de asesoramiento y asistencia técnica a un bajo costo, con procedimientos burocráticos mínimos y escasos condicionamientos. Los países no prestatarios, por el contrario, intentan imponer sus propias ideas sobre el desarrollo a los prestatarios, implementar un control estricto sobre cómo se gastan los recursos y reducir el riesgo de dificultades financieras de los bancos que tendrían que pagar con su capital (Humphrey, 2013).

La incorporación de estas dinámicas al análisis resulta de suma relevancia para intentar comprender las complejidades de los préstamos multilaterales en la región.

A continuación, se analizan las características organizacionales de los tres organismos fundamentales en los procesos de financiamiento del desarrollo en América Latina, objeto de este análisis.

1. Banca Multilateral de Desarrollo: origen, características y radiografía organizacional

En el presente apartado, y antes de pasar a los capítulos III y IV de la investigación, resulta necesario analizar las características organizaciones principales de los bancos de desarrollo seleccionados como objeto de estudio. Para ello, se pone el foco sobre las siguientes categorías de análisis: surgimiento y contexto, funciones y objetivos, composición y países miembros, estructura organizacional, estructura accionarial y reglas de votación, y financiamiento.

1.1. Banco Mundial

1.1.1. Surgimiento y contexto

Las consecuencias en materia económica y social ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial condujeron al despliegue de enormes esfuerzos de cooperación internacional, que se cristalizaron en la creación de un conjunto de arreglos y organismos internacionales de sobrada influencia en la escena global hasta la actualidad.

En la conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) —también conocida como la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas—, se acordó la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). A través del establecimiento de estas agencias, se buscó suplir la necesidad que habían manifestado los Estados Unidos y Gran Bretaña desde la crisis mundial de 1930 de erigir una vía para prevenir la desestabilización de los mercados internacionales. Pero también, según algunos autores (Lichtensztein, 2010; Humphrey, 2013), Bretton Woods significó, por un lado, la muestra empírica de la hegemonía de los Estados Unidos en el bloque de países centrales traducida en su poder de definición del reordenamiento financiero internacional; por otro lado, fue la instancia de generación de un decálogo de políticas económicas para los países con problemas de balanza de pagos y de institucionalización de modalidades de préstamos y mediación financiera entre los organismos creados, los gobiernos nacionales y la banca privada internacional.

En ese contexto, la iniciativa de crear el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial) fue introducida con el objetivo de promover la recuperación de la economía de posguerra, mediante la entrega de préstamos y garantías que permitieran elevar los niveles de producción.

La propuesta de creación de este organismo preveía que todos los países miembros deberían pagar una cantidad determinada de efectivo y oro (20 %) y garantizar la subsistencia de capital restante si fuera necesario para cumplir con las obligaciones del banco. El capital total fue fijado en USD 10 mil millones. A su vez, el banco estaría gobernado por accionistas del gobierno con poder de voto directamente proporcional a sus contribuciones, como una

corporación privada. Lo cierto es que este esquema le otorgó a los Estados Unidos una voz dominante en materia política³².

Como sostiene Lichtensztein (2010:36), no se registran indicios de alguna oposición a este arreglo en Bretton Woods, ya que la mayor parte del debate entre J. M. Keynes (asesor del Ministerio de Hacienda británico) y Harry Dexter White (técnico del Departamento del Tesoro estadounidense), actores de los dos principales países involucrados, estuvo focalizado en el diseño del FMI y en la convertibilidad del patrón monetario. Este autor señala tres grandes premisas que sustentaron el consenso inicial de creación del banco:

- I. El Banco Mundial no sería una pieza importante del sistema monetario internacional de la posguerra.*
- II. Gran Bretaña y otros importantes países fundadores no discutieron absolutamente la autoridad de los Estados Unidos sobre su funcionamiento.*
- III. Desde un principio se reconoció la influencia del mercado financiero sobre la provisión de fondos del banco, y como consecuencia de ello, se dio directa injerencia en su dirección a banqueros de ese país.*

En todo caso, las principales discusiones en Bretton Woods fueron de fondo. La discusión puso el foco en la importancia de los objetivos de la reconstrucción respecto a los de “fomento”³³. Los Estados Unidos y los representantes europeos abogaban por que el banco se centrara específicamente en acciones de reconstrucción e impulsaban el uso de garantías para los préstamos. Por el contrario, los países menos desarrollados, liderados por América Latina, querían que el banco pusiera el acento en el desarrollo y aprovechara más los préstamos directos, ya que muchos tendrían que pagar tasas más altas incluso con garantías. Estados

³² El plan original de los Estados Unidos no requería que ningún miembro tuviera más del 25% del poder de voto, pero debido a que varios países querían limitar el tamaño de su adhesión, este aumentó su suscripción para compensar el déficit y terminó abarcando un 37% de las acciones con facultad de voto (Humphrey, 2013).

³³ Traducción de la época para aludir al concepto actual de desarrollo.

Unidos buscó generar los compromisos necesarios para garantizar un equilibrio entre ambas posiciones en el acuerdo final.

En el marco de la Conferencia, se establecieron las obligaciones de las naciones miembros, los poderes y recursos con los que el banco contaría y se redactó el Convenio Constitutivo, que entró en vigencia el 27 de diciembre de 1945. Finalmente, el 15 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el acuerdo de vinculación con el Banco Mundial, que quedó incorporado como organismo especializado de Naciones Unidas. Entre 1947 y 1958, el total de países miembros se incrementó en un porcentaje cercano al 50 % (de cuarenta y cinco a sesenta y siete países), similar al crecimiento que experimentó la década siguiente (entre 1958 a 1967), en la que alcanzó un 58 % de aumento (de sesenta y siete a ciento seis países).

Desde su concepción en 1944 —y aunque se suele hacer referencia al Banco Mundial como una sola institución—, el Banco Mundial ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. El Grupo Banco Mundial³⁴ está compuesto por las siguientes instituciones:

- **Asociación Internacional de Fomento (AIF).** Fue creada en 1960 por presión de los países de menor industrialización relativa. Facilita crédito en condiciones más “blandas” a los países con renta per cápita anual inferior a 925 dólares. La AIF ayuda a promover el crecimiento y reducir la pobreza de modo similar al Banco Mundial, pero a través de préstamos sin interés, asistencia técnica y asesoramiento. Los créditos

³⁴ Salvo las citas que se realicen específicamente sobre esas instituciones cuando se designen como tales, este estudio se referirá a ellas en su conjunto como “Banco Mundial” o “Banco”.

de la AIF representan aproximadamente la cuarta parte del total de los préstamos del Banco.

- **Corporación Financiera Internacional (CFI).** Su creación se origina en una propuesta realizada por Harry S. Truman en 1950 (aunque el texto de su Convenio Constitutivo fue presentado a los países miembros del Banco Mundial el 11 de abril de 1955)³⁵. La CFI asiste al sector privado en los países en vías de desarrollo y busca incentivar el crecimiento de la inversión directamente productiva, tanto nacional como extranjera. Según Lichtensztein y Baer (1989:137): “...con la fundación de la CFI, el Banco aplica una distinta modalidad de transferencia de recursos a los países subdesarrollados, ya que, además de préstamos, la citada corporación realiza inversiones en acciones que posteriormente traspasa a la iniciativa privada”.
- **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).** Fue creado en 1988 con el objetivo de brindar garantías de inversión para proteger a las compañías que invierten en países de “riesgo no comercial”. El OMGI busca promover la inversión extranjera en los países menos desarrollados mediante el otorgamiento de garantías contra pérdidas por riesgos no comerciales, como expropiación, inconvertibilidad de monedas, restricciones a las transferencias, guerras y disturbios civiles. Además, presta asistencia técnica para ayudar a los países a difundir información sobre oportunidades de inversión.
- **Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI).** Fue creado en 1966 para propiciar soluciones a las disputas entre inversionistas privados y

³⁵ El convenio entró en vigencia el 24 de julio de 1956, cuando las suscripciones de los países firmantes, que no habrían de ser menos de treinta, llegaron a representar más del 75 % del total del valor de sus acciones, establecido en USD 1000 millones.

gobiernos, así como para establecer un marco con el fin de aumentar la “seguridad jurídica”. El surgimiento de esta institución en el seno del Banco Mundial fue consecuencia de la realización creciente de mediaciones en conflictos entre gobiernos y empresas extranjeras, función que no se encontraba entre sus objetivos originales. El CIADI presta servicios de conciliación y arbitraje para resolver controversias entre gobiernos e inversores extranjeros.

1.1.2. Funciones y objetivos

Tal como se enuncia en el artículo I del Convenio Constitutivo³⁶, los fines del Banco en la actualidad son los siguientes:

- *Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades en tiempos de paz y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados.*
- *Promover la inversión extranjera privada mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren inversionistas privados; y, cuando no hubiere capital privado disponible en condiciones razonables, suplementar las inversiones privadas suministrando, en condiciones adecuadas, financiamiento para fines productivos, ya sea de su propio capital, de los fondos por él obtenidos o de sus demás recursos.*
- *Promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios.*
- *Coordinar los préstamos que haga o garantice con los préstamos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan, en primer término, los proyectos, grandes o pequeños, que fueren más útiles y urgentes.*
- *Dirigir sus operaciones con la debida atención a los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los territorios de los miembros y, en el periodo de la posguerra, contribuir a que la transición de la economía de guerra a la economía de paz se lleve a efecto sin contratiempos.*

³⁶ Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesofAgreementSpanish.pdf>

Si bien, como se dijo, el Banco Mundial era un organismo muy limitado al momento de su creación, cuyo objetivo estaba restringido a la reconstrucción de los países miembros arrasados por la guerra más que al desarrollo³⁷, con el transcurso de las décadas, fue alcanzando un lugar de real importancia en el esquema internacional.

Las escasas funciones de apoyo a la reconstrucción fueron dejando lugar a aquellas relacionadas al crecimiento económico de los países más subdesarrollados. Este viraje de funciones y destinatarios de los préstamos estuvo vinculado, entre otros, a los siguientes factores: (1) la expansión de las economías europeas y japonesa que dejaron de ser deudores internacionales para convertirse en acreedores y prestamistas; (2) el incremento acelerado de la presencia de países subdesarrollados como miembros del FMI y del Banco Mundial³⁸; (3) la racionalización de la política de ayuda bilateral estadounidense (Lichtensztein, 2010).

Un punto de inflexión se produjo en 1969 a partir del informe que el Banco encargó al ex primer ministro canadiense y premio Nobel de la Paz L. B. Pearson. *Partners in Development*, más conocido como Informe Pearson, dejó en evidencia el limitado ámbito de influencia que abarcaban sus funciones, acotadas a apoyar el crecimiento económico de los países subdesarrollados, por la vía de la infraestructura y el fomento de las inversiones productivas. En esa línea, el informe advirtió sobre la posibilidad de reformular las funciones del Banco y enfocarse en los desequilibrios sociales internos y en el funcionamiento de la economía internacional. En el mencionado informe, se señala que:

No basta con aumentar el volumen de la ayuda: es preciso que esté mejor pensada y que se organice y administre con mayor eficacia que la actual. La ayuda debe adaptarse a las necesidades de planes de desarrollo bien concebidos, que podrán prever o no préstamos destinados a proyectos concretos (Informe Pearson, 1969:13).

³⁷ Lichtensztein (2010) señala que mientras el Banco Mundial prestó menos de 800 millones de dólares entre 1948 y 1954, los créditos y donaciones otorgados en el marco del Plan Marshall registraron el monto de 16.000 millones de dólares en el período 1947-1951.

³⁸ En la actualidad, ocho de cada diez países del total de los miembros del Banco Mundial (y del FMI) son países denominados “subdesarrollados”.

El subdesarrollo no constituye forzosamente un círculo vicioso (...) sino que es un mal que el hombre puede arrancar de raíz. Pero para vencerlo se necesitan esfuerzos más intensos y mejor organizados en materia de ayuda internacional que los actuales (Informe Pearson, 1969:9).

Fue en ese contexto que el Banco Mundial fijó para sí mismo nuevos objetivos más abarcativos en materia de desarrollo económico. Las nuevas funciones han estado formalmente referidas a la satisfacción de necesidades básicas o ataque a la pobreza, desarrollo poblacional, desarrollo energético, cambio climático y objetivos más globales, como la necesidad de ajustes estructurales en los países subdesarrollados. Estas funciones recientes, sin embargo, respondieron a cuestiones planteadas en una perspectiva más amplia: la reasignación de recursos y la reinserción productiva a escala internacional, en particular, de los países subdesarrollados con cierta base industrial (Lichtensztein, 2010).

1.1.3. Estructura organizativa

De acuerdo al artículo V del Convenio Constitutivo, la estructura organizativa del Banco Mundial está conformada por una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Presidente y un Consejo Consultivo.

La Junta de Gobernadores es el máximo órgano responsable de formular políticas dentro del Banco. Se encuentra constituida por un Gobernador y un suplente por cada uno de los países miembros. El cargo lo ocupa generalmente el ministro de Finanzas, el presidente del Banco Central o un funcionario de rango similar del país. Los Gobernadores y suplentes desempeñan el cargo por períodos de cinco años y pueden ser reelegidos. La Junta se reúne una vez por año (otoño septentrional) para fijar las grandes orientaciones y discutir sobre los principales problemas de la economía mundial y sobre la estrategia consecuente a seguir por el Banco.

La Junta de Gobernadores delega el funcionamiento cotidiano del Banco Mundial, incluida la aprobación de todas las operaciones de préstamo y la gran mayoría de las decisiones de política, a la Junta de Directores Ejecutivos, que se encuentra en sesión permanente en la sede del Banco Mundial en la ciudad de Washington.

Como se establece en la sección II del artículo V del Convenio:

(b) La Junta de Gobernadores podrá delegar en los Directores Ejecutivos el ejercicio de cualquiera de sus poderes, con excepción de los siguientes:

- (i) admitir nuevos miembros y determinar las condiciones para su admisión;*
- (ii) aumentar o disminuir el capital por acciones del Banco;*
- (iii) suspender a un miembro;*
- (iv) decidir apelaciones contra interpretaciones de este Convenio dadas por los Directores Ejecutivos;*
- (v) celebrar acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales (que no fueren acuerdos informales de carácter transitorio administrativo);*
- (vi) decidir la suspensión permanente de las operaciones del Banco y la distribución de sus activos;*
- (vii) determinar la distribución de las entradas netas del Banco.*

Por su parte, el Directorio Ejecutivo está constituido por el presidente del Grupo Banco Mundial y veinticinco directores ejecutivos que actúan como una unidad. El presidente es el funcionario que lo encabeza y no tiene derecho a voto, salvo un voto decisivo en caso de una situación de equidad. Los directores ejecutivos no pueden ejercer ninguna autoridad ni representar al Banco individualmente sin autorización específica del directorio.

Cabe considerar que, como está establecido en el Convenio Constitutivo del Banco Mundial, los primeros Directorios estaban constituidos por doce directores ejecutivos (Artículo V, Sección 4, b). Sin embargo, dado el progresivo incremento de miembros, esa cantidad fue ascendiendo de manera consecuente. El aumento de directores ejecutivos elegidos requiere de la decisión de la Junta de Gobernadores por una mayoría del 80 % del derecho de voto total. Antes del 1 de noviembre de 1992, había veintidós directores ejecutivos, diecisiete de los

cuales eran elegidos. Luego de esa fecha, esta cantidad ascendió a veinte. Otros dos nuevos escaños, Rusia y un grupo nuevo en torno a Suiza, hicieron que el número total se incrementara a veinticuatro. El número aumentó en uno, alcanzando los veinticinco, a partir del 1 de noviembre de 2010.

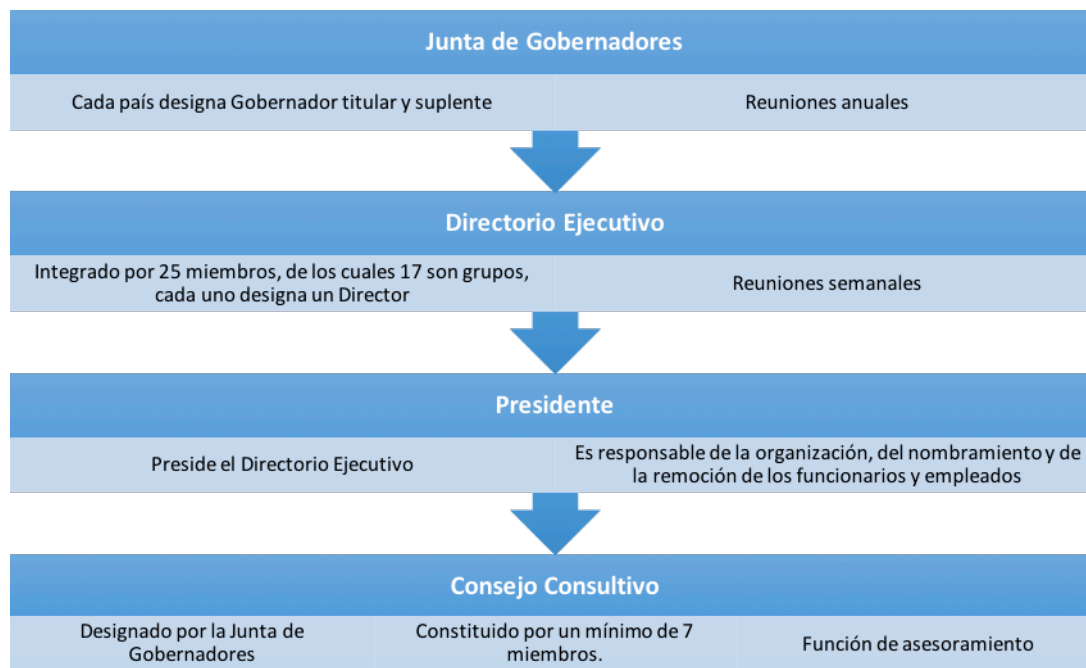
El presidente del Banco es elegido por el Directorio Ejecutivo. Lichtensztein (2010) señala que un acuerdo tácito surgido en Bretton Woods fijó que ese cargo debía ser permanentemente ocupado por un ciudadano estadounidense, así como un europeo sería director gerente del FMI. De ese modo, según Millet y Toussaint (2005:89), *“el Directorio Ejecutivo no hace más que ratificar su elección”*. Desde 1946 hasta la actualidad, el Banco Mundial ha tenido doce presidentes, todos de nacionalidad norteamericana, y seis de ellos han estado estrechamente relacionados a bancos privados de los Estados Unidos. Cabe destacar que el actual presidente Jim Yong Kim nació en Seúl, y más tarde, se nacionalizó estadounidense.

En el punto b) de la sección 5 del artículo 5, el presidente es: *... el jefe del personal del Banco y tendrá a su cargo la conducción de los negocios ordinarios del Banco bajo la dirección de los Directores Ejecutivos. Sujeto al control general de los Directores Ejecutivos, él será responsable de la organización, del nombramiento y de la remoción de los funcionarios y empleados*. En líneas generales, lo esencial de su poder reside en la facultad de iniciativa en materia de préstamos. El mandato dura cinco años y puede ser renovado.

Por último, el Consejo Consultivo, el cual está compuesto por un mínimo de siete miembros nombrados por la Junta de Gobernadores, posee funciones de asesoramiento en los diferentes

temas de política general que conciernen al Banco. Sus integrantes son nombrados por un período de dos años, con derecho a una reelección (artículo V, sección VI).

Diagrama 1. Estructura directiva



Fuente: elaboración propia con base en Convenio Constitutivo del Banco Mundial

1.1.4. Composición de accionistas y reglas de votación

En la actualidad, el Banco Mundial se encuentra integrado por un total de 189 países. El poder de voto se asigna en función de la contribución financiera de cada país al capital³⁹.

En este sentido, el Banco Mundial funciona como una sociedad cuyos accionistas son los países miembros. El número de acciones que posee un país se basa de forma aproximada en el tamaño de su economía. Estados Unidos es el accionista más importante con el 16,56 % de los votos, seguido por Japón (7,05 %), Alemania (4,13 %), China (4,55 %), el Reino Unido

³⁹ Cabe considerar que el poder de voto de los países en la Junta de Gobernadores y en la Junta Directiva es el mismo.

(3,87%) y Francia (3,87 %). Son estos países los que ejercen mayor influencia y capacidad de decisión para definir políticas al interior del Banco, ya que los principales accionistas tienen derecho a nombrar un Director Ejecutivo que represente sus intereses⁴⁰. En el Consejo Consultivo, solo ocho países tienen actualmente su propio director: los cinco principales accionistas, Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia, y, a los que se suman Rusia, Arabia Saudita y China.

Las acciones restantes, y en consecuencia, el porcentaje de los votos, se encuentran divididas entre el resto de los países miembros, los que, en gran medida, están concentrados en grupos, en función de su cercanía geográfica, política o cultural. El nombre del grupo deviene de la nacionalidad del director ejecutivo que los representa en las reuniones semanales del organismo⁴¹.

En la práctica, el director ejecutivo suele surgir del país más rico del grupo o se alterna entre los dos países más ricos. Estos países suelen ser países no prestatarios, lo cual dificulta la representación de los intereses del gran grupo de países prestatarios. De ese modo, al superponer los dos tipos de países en una sola silla, los prestatarios tienen una tarea aún más complicada para ejercer el poco poder formal que poseen (Humphrey, 2013).

⁴⁰ En la actualidad, ocho países son los que nombran un director ejecutivo propio y diecisiete, las coaliciones o grupos de miembros, como sucede con el caso de Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay que en conjunto eligen un director.

⁴¹ Resulta destacable que Kosovo no está formalmente representado por un director ejecutivo y representa un 0,07 % de los votos.

Cuadro 1. Poder de voto de los países miembro⁴²

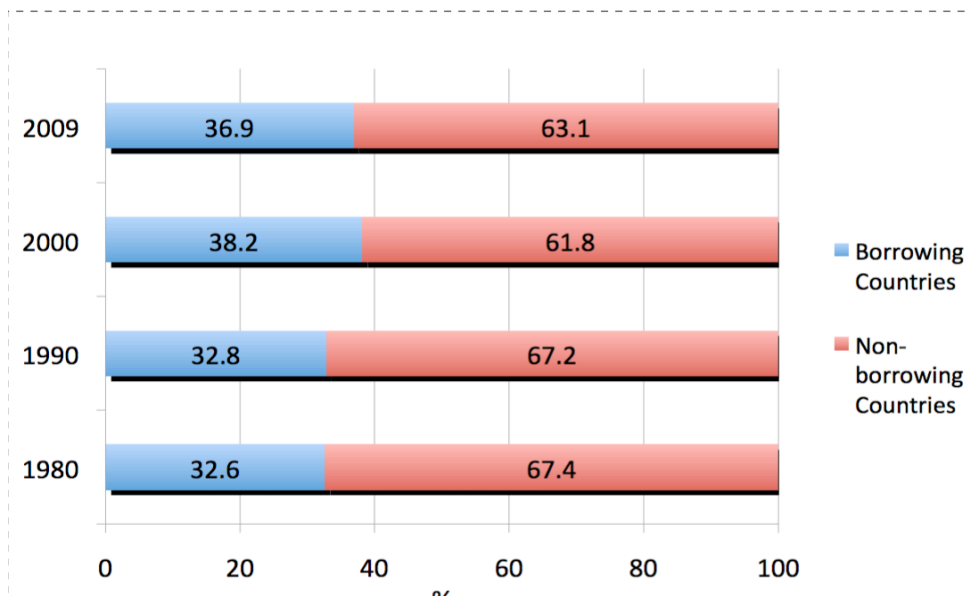
País	%
Estados Unidos	16,56
Japón	7,05
China	4,55
Alemania	4,13
Francia	3,87
Reino Unido	3,87
Canadá	2,94
India	3,00
Italia	3,72
Rusia	2,85
Arabia Saudí	2,85
España	1,90
Brasil	1,83
Otros	42,31

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2017).

Se puede decir que el equilibrio de poder entre los países prestatarios y no prestatarios en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial no exhibe cambios sustantivos en las últimas tres décadas (Gráfico 1). Si bien los países prestatarios registraron un aumento marginal en su poder de voto en las últimas décadas, los países no prestatarios aún detentan poco más de dos tercio del total de votos.

⁴² Información disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> (consulta mayo 2017).

Gráfico 1. Distribución poder de voto 1980-2009



Fuente: Humphrey 2013

Esta configuración ha permitido a los países no prestatarios —que suelen ser los más desarrollados— tener un mayor control sobre las decisiones efectuadas por mayoría simple: cambios en la política operativa y financiera, y aprobación de todos los proyectos individuales de préstamo.

Otras cuestiones necesitan mayorías especiales para su aprobación. De acuerdo con el Convenio Constitutivo del Banco Mundial, se destaca que (1) las modificaciones a dicho Convenio requieren el 85 % de las acciones con derecho a voto (Artículo VIII a); (2) el aumento del número de directores ejecutivos requiere el 80 % de las acciones con derecho a voto (Art. V, Sección 4. b) y (3) los aumentos de capital exigen el 75 % de las acciones con derecho a voto (Art. II, Sección 2.b).

La mayoría especial establecida para posibles reformas al Convenio Constitutivo originalmente fue fijada en el 80 % de los derechos de voto. Sin embargo, dado que durante el aumento de capital general de 1989 la participación de los Estados Unidos quedaría por

debajo del 20 %, la condición de ese país para aceptar dicho aumento fue la modificación de los artículos correspondientes con el fin de garantizar su poder de veto efectivo (Humphrey, 2013).

En la misma línea, aunque no puede por sí mismo obstruir posibles modificaciones en el número de directores ejecutivos o en el capital del Banco Mundial, Estados Unidos puede establecer alianzas con los principales accionistas para lograrlo. A su vez, y como ya se ha dicho, este país se ha guardado para sí el derecho consuetudinario de nombrar al presidente del Banco, lo cual le garantiza un poder muy significativo al momento de estructurar la agenda, los lineamientos políticos y las operaciones (Humphrey, 2013).

En resumen, resulta evidente que el Banco Mundial se encuentra controlado por los países no prestatarios. Aun en cuestiones que requieren una mayoría simple, los prestatarios deben armar un frente unificado y luego convencer al menos a uno o dos donantes principales para establecer una alianza que les permita lograr el 50 % de los votos necesarios para poder fijar su posición. Esto es así porque en el Directorio Ejecutivo, en el que la mayor parte de las decisiones requieren una mayoría simple, los países prestatarios son “representados” por los directores ejecutivos elegidos por un grupo de países prestatarios y no prestatarios. Más complejas resultan las cuestiones decididas en el marco de la Junta de Gobernadores, en la que las decisiones requieren mayorías especiales. En este sentido, se entiende que el Banco Mundial se encuentra controlado por países no prestatarios y fundamentalmente, por los Estados Unidos (Humphrey, 2013).

1.1.5. Financiamiento y recursos

El Banco Mundial financia sus iniciativas de desarrollo por medio de las actividades en los mercados mundiales de capitales (en el caso del Banco Mundial) y de la recepción de contribuciones de países miembros más ricos (en el caso de la AIF). Desde 1946, los gobiernos accionistas han comprometido alrededor de 14.000 millones de dólares en capital. A su vez, algunas actividades específicas cuentan con recursos de donantes a través de fondos de inversiones manejados por el mismo Banco.

El Banco Mundial —que aporta más de la mitad del endeudamiento anual del Banco— obtiene recursos vendiendo bonos —calificados AAA⁴³— en los mercados financieros internacionales

y otras seguridades de deuda a los fondos de pensiones, compañías aseguradoras, corporaciones, otros bancos e individuos de todo el mundo. A su vez, gana intereses de sus acreedores a tasas que reflejan su costo de endeudamiento. Los préstamos deben ser pagados entre quince y veinte años, si bien se ha fijado un período de gracia de tres a cinco años antes de que comience el repago del principal (Banco Mundial, 2008).

Otra fuente de ingreso de fondos (menos del 5 %) son pagos de los países cuando se vinculan al Banco. Los países miembros compran acciones, en proporción a su fortaleza económica relativa, y pagan solamente una pequeña porción del valor de esas acciones. El balance no pagado se pone “en espera” en caso de que el Banco pueda sufrir pérdidas tan graves que no pueda pagar a sus acreedores —algo que hasta el momento no ha sucedido—. Este capital garantizado solo puede ser utilizado para pagar a los propietarios de bonos del Banco, no para

⁴³ El Banco Mundial ha mantenido una clasificación crediticia AAA desde 1959. Esta clasificación le ha permitido otorgar préstamos a bajo costo y ofrecer a los países de ingreso mediano acceso a capital en condiciones favorables, ayudando a complementar o movilizar el financiamiento privado.

cubrir costos administrativos o para hacer préstamos. Las reglas del Banco Mundial establecen que la suma de todos los préstamos pendientes y desembolsados no debe exceder el total combinado de capital y de reservas (Banco Mundial, 2008).

De este modo, mediante las ganancias que se obtienen cada año del retorno de sus inversiones y del margen de utilidad que se recibe en concepto de préstamos, el Banco Mundial paga sus gastos operativos, incrementa sus reservas para fortalecer la hoja de balance y efectúa transferencias anuales de fondos a la AIF, el fondo destinado a los países más pobres.

Si bien se trata de una institución cooperativa que no busca maximizar ganancias, el Banco Mundial debe asegurar un ingreso suficiente que le permita sostener cierta fortaleza financiera en pos de sus actividades de desarrollo.

2.2. Banco Interamericano de Desarrollo - BID

2.2.1 Surgimiento y contexto

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la atención de los Estados Unidos volvió a posarse sobre la región, que desde 1950 se sustentaba con el crecimiento de un sector industrial dependiente del mercado externo, a través de su tradicional apoyo a las corporaciones estadounidenses. A medida que la hegemonía de los Estados Unidos se fue consolidando, la internacionalización de la producción se convirtió en la mayor fuente del desarrollo regional a partir del uso de la Inversión Externa Directa (IED) como fuente principal de financiación (Vivares, 2013)⁴⁴.

⁴⁴En escaso tiempo, la región se transformó en una de las principales receptoras de IED estadounidense, con un promedio entre 40 % en 1950 y 31,4 % en 1957 del total de la IED de los Estados Unidos en el mundo.

De este modo, al inicio de la década de los cincuenta, la expansión de la IED en la mayoría de los países industrializados permitió la consolidación del poder hegemónico estadounidense en la región. Esta hegemonía fue sustentada organizativamente en la previamente existente Unión Panamericana⁴⁵, una institución dependiente del Departamento de Estado de los Estados Unidos desde 1920.

Como señala Vivares (2013:68), *“La Unión Panamericana fue la primera expresión de la dominación de los Estados Unidos y su alianza con las élites liberales y oligárquicas de la región, fundamento sobre el cual se desarrollaría el sistema interamericano”*. De este modo, siguiendo a este autor, la Unión Panamericana sirvió de arena política para el tejido de las nuevas alianzas regionales y la integración hemisférica sobre los Estados Unidos. En 1948, la Unión Panamericana se constituyó en la actual Organización de Estados Americanos (OEA).

El diseño del BID en este contexto político-económico regional significó —en vez de constituir una institución regional o latinoamericana— la creación de un ente hemisférico dependiente de los Estados Unidos, que cumplía en parte las aspiraciones de las élites regionales que bregaban por encontrar una vía de ingreso en el orden mundial de posguerra (Vivares, 2013).

De esta forma, al promediar la década de los cincuenta, la OEA organizó una serie de conferencias con el objetivo de analizar las necesidades de financiamiento externo de la región y discutir la creación de un nuevo banco regional de desarrollo. En ese escenario, los

⁴⁵ En la I Conferencia Interamericana (1890), se creó la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas con una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, encargada de compilar y distribuir información comercial. Inicialmente, fue supervisada por el secretario de Estado de los Estados Unidos hasta la creación del Consejo Superior en 1897. En 1902, por resolución de la II Conferencia Interamericana fue cambiada a Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y se ampliaron sus funciones. En 1906, fue designada como Comité Permanente de las Conferencias Interamericanas.

países participantes criticaron al Banco Mundial por su política conservadora: préstamos bajos, condicionamientos de política económica, ausencia de crédito para países que detentaban deudas atrasadas con el sector privado⁴⁶ y manifestaron sus expectativas de contar con una institución para la región. El 30 de diciembre de 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado oficialmente por la OEA con el mandato de: *“contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región”* (Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, Art. I/sec. 1 y Art. II/sec.1, OEA, 1959).

Los países miembros del BID en ese entonces eran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos.

Como se verá a continuación, la propuesta de los Estados Unidos en materia de diseño institucional, se ajustó bastante al modelo del Banco Mundial en términos de estructura de capital y política operativa general. Los gobiernos accionistas contribuyeron cada uno con un porcentaje del capital, que parte se pagó en efectivo y parte —la mayoría—, en garantía.

En una primera etapa, el BID mantuvo una tendencia de prestar⁴⁷ a todos los países socios, sin considerar lineamientos políticos, económicos ni su relación bilateral con los Estados Unidos.

Un ejemplo de ello es Brasil. En el período 1958-1964, durante el mandato del presidente

⁴⁶ En 1946, de los 38 países que se incorporaron al Banco Mundial en su creación, 16 eran de América Latina (y otros tres se unieron al año siguiente). Esto evidencia el interés considerable en el éxito del nuevo banco de desarrollo y la expectativa de los países de la región con su creación.

⁴⁷ Los primeros créditos fueron en vivienda, salud y educación. Sólo en el caso de Chile, en el período entre 1961 y 1973, el BID aprobó 59 créditos por un total de USD 305,7 millones que fueron dirigidos hacia proyectos de agricultura, energía, transporte, educación, salud y desarrollo urbano, lo que hizo evidente el carácter desarrollista del BID.

Juscelino Kubitschek, este país se opuso discursivamente a la política de los Estados Unidos. En ese marco, el Banco Mundial no le otorgó préstamos al país, mientras que el BID sí lo hizo⁴⁸. Este ejemplo sugiere, por un lado, la intención de los Estados Unidos de reconstruir su hegemonía en la región y, por el otro, de mantener la imagen del BID como un organismo con autonomía y con vocación de promover la solidaridad entre los latinoamericanos (Humphrey, 2013).

Esta tendencia tuvo un punto de inflexión adentrada la década de los setenta. Con el comienzo de la crisis internacional, los Estados Unidos comenzaron a reducir sus contribuciones al BID: de otorgar USD 1.800 millones en recursos durante los primeros ocho años de operaciones contribuyó con USD 500 millones en los ocho años siguientes. Este país también empezó a interesarse activamente en detener los préstamos a países con los cuales mantenía disputas comerciales, en particular movimientos de nacionalización contra compañías estadounidenses en Chile y en Perú. Esta situación quedó en evidencia en las palabras del Francisco Morales Bermúdez, ministro de Economía y Finanzas del Perú, en su condición de gobernador por ese país:

...Con el transcurso del tiempo, la problemática de América Latina ha variado, por una serie de razones. Y el socio mayoritario, también por otras razones, pareciera no estar ya en disposición de mantener la misma proporción de aporte de capital que justificó el poder decisorio inicial.

(...)

La solución práctica estriba en abocarnos, con serenidad pero con decisión, a darle al Banco los instrumentos legales necesarios para que atienda las tres exigencias contemporáneas del desarrollo, aunque ello suponga introducir en el Convenio Constitutivo las modificaciones estatutarias que fueren pertinentes. Porque América Latina necesita ahora un Banco que pueda actuar con eficacia como Agente financiero para la explotación de sus recursos básicos, con miras a facilitar la movilización de los cuantiosos recursos que se requieren para llevar a cabo esa empresa. América Latina necesita ahora un Banco con la flexibilidad y margen de autonomía, suficientes para afrontar los problemas propios de todo proceso de industrialización acelerada. América Latina necesita ahora un Banco que cuente con los instrumentos necesarios para dar respaldo vigoroso a las exportaciones de la región, especialmente de bienes no tradicionales. América Latina necesita, en suma, un Banco Interamericano

⁴⁸ Algo similar sucedió con la Argentina entre los años 2008 y 2014, cuando los conflictos en el CIADI, el no pago de la deuda al Club de París, el *default* del año 2001 y la política del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, entre otras cuestiones, hicieron que el Banco Mundial detuviera la aprobación de créditos en el seno de su directorio y que el BID disminuyera los préstamos, aunque sin discontinuar su aprobación.

con una estructura diferente a la de 12 años atrás. La trascendencia de estas reflexiones mueve a pensar en la necesidad de que en esta Asamblea surja un mecanismo de trabajo que haga posible un nuevo esquema institucional para esta década ya iniciada del 70, un esquema en el que los países no prestatarios y los países prestatarios, los desarrollados y los en proceso de desarrollo, unan solidariamente sus esfuerzos financieros y humanos, a semejanza de la Comunidad Económica Europea, en pos de un objetivo común: que desaparezcan las causas del subdesarrollo en América Latina⁴⁹.

La disminución del capital concesional disponible del gobierno de los Estados Unidos, unida a su creciente actitud intervencionista en las operaciones de préstamos, estimuló a la dirección del BID a tomar una posición más proactiva sobre la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y un cambio en su modelo organizacional.

El BID se encontró con que no podía obtener apoyo financiero significativo de otras partes del mundo, ya que ningún otro país tenía participación en el directorio. Esto condujo a la inclusión de nuevos socios no regionales. El número de países miembros aumentó con el ingreso de Trinidad y Tobago en 1967, al que pronto se le unieron Barbados y Jamaica en 1969, Canadá en 1972, Guyana en 1976, Bahamas en 1977 y Suriname en 1980. Entre 1976 y 1986, ingresaron al BID los veintidós países miembros no regionales, que incluyen a dieciséis países europeos, Israel y Japón. Belice ingresó en 1992 y, tras la desintegración de Yugoslavia, se unieron Croacia y Eslovenia en 1993. La República de Corea ingresó como país miembro en 2005 y la República Popular de China lo hizo en 2009. Cuba firmó, pero no ratificó el Convenio Constitutivo del Banco, los estatutos que dieron origen a la institución, y por lo tanto, no es miembro⁵⁰.

⁴⁹ Discurso pronunciado por el general de División EP. Francisco Morales Bermúdez, ministro de Economía y Finanzas del Perú, en su condición de gobernador por el Perú, en la Segunda Sesión Plenaria de la XIII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, el 9 de mayo de 1972, en la ciudad de Quito, Ecuador.

⁵⁰ Se encuentra aquí una gran diferencia con CAF. Cuando la Corporación Andina de Fomento adecuó su Convenio Constitutivo para que ingresaran países fuera de la órbita andina, definieron conservar la identidad latinoamericana y de países en vías de desarrollo en su directorio, así como la no diferencia entre miembros prestatarios y no prestatarios.

Las transformaciones que atravesó el BID desde su fundación en 1959 y el cambio radical a mediados de la década de 1970 evidencian cómo las presiones en materia de recursos influyeron tanto sobre las operaciones como sobre la estructura de membresía. De este modo, si bien los orígenes del BID fueron diferentes de los del Banco Mundial, el punto de inflexión que atravesó la institución en la década de los setenta lo acercó más al modelo operativo de banca multilateral de desarrollo que exhibe el Banco Mundial.

En la actualidad, el BID está integrado por cuarenta y ocho países miembros, de los cuales veintiséis son miembros prestatarios en la región. El poder de votación de cada país está basado en las suscripciones al capital ordinario de la institución⁵¹.

2.2.2. Funciones y objetivos

Como se establece en el artículo 1 del Convenio Constitutivo del BID⁵², el objetivo del Banco es contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo.

“(a) Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

- I. Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;*
- II. Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;*
- III. Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables;*
- IV. Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y*

⁵¹ A lo largo de los años, el BID ha agregado nuevos países miembros y ha aumentado su capital nueve veces. Todo país interesado en ingresar en el BID como miembro regional debe ser miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los países que desean ser admitidos como miembros no regionales deben ser miembros del Fondo Monetario Internacional. En ambos casos, otro de los requisitos básicos consiste en la suscripción de acciones del capital ordinario y la contribución al fondo para operaciones especiales.

⁵² Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>

V. *Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.*

(b) En el desempeño de sus funciones el Banco cooperará, en la medida de lo posible, con los sectores privados que proveen capital de inversión y con instituciones nacionales o internacionales”.

El BID inició sus operaciones en octubre de 1960, y en febrero de 1961, Perú se convirtió en su primer prestatario al recibir un préstamo para financiar la estación depuradora de aguas La Tomilla, cerca de Arequipa. Los primeros créditos fueron en infraestructura, vivienda, salud y educación. Solo en el caso de Chile, en el período entre 1961 y 1973, el BID aprobó 59 créditos por un total de USD 305,7 millones, que fueron dirigidos a proyectos de agricultura, energía, transporte, educación, salud y desarrollo urbano. Esto hizo evidente la impronta desarrollista del BID en sus inicios (Vivares, 2013).

Las áreas estratégicas de intervención —como en todos los bancos de desarrollo— han ido variando de acuerdo a los contextos políticos y económicos. Desde 1961 hasta fines de 2009, el BID aprobó USD 183.000 millones en préstamos y garantías concentradas en las áreas de infraestructura, desarrollo social y otras inversiones en América Latina y el Caribe.

2.2.3. Estructura organizativa

La estructura organizacional del BID presenta enormes similitudes con la del Banco Mundial. Por un lado, el BID fue el segundo multilateral en crearse y el Banco Mundial era el único modelo de referencia disponible en ese momento. Por otro lado, dado que el BID fue creado en gran medida bajo la dirección del gobierno de los Estados Unidos, replicar la estructura del Banco Mundial era sin duda de gran utilidad para garantizar el ejercicio de sus intereses.

En esa línea, el BID también se encuentra conformado por una Asamblea de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Presidente, un Vicepresidente Ejecutivo.

La máxima autoridad del BID es la Asamblea de Gobernadores. Cada país miembro designa a un gobernador, cuyo poder de votación es directamente proporcional al capital que el país suscribe a la institución. Los gobernadores son generalmente ministros de Hacienda, presidentes de bancos centrales o altos funcionarios públicos.

La Asamblea de Gobernadores celebra una reunión anual en marzo o abril de cada año para analizar las operaciones y actividades del Banco y adoptar decisiones de peso en cuanto a las políticas a adoptarse en el futuro. Asimismo, los gobernadores realizan reuniones extraordinarias para discutir asuntos urgentes o claves.

Aunque en última instancia los gobernadores del BID son los responsables de supervisar las actividades y la administración de la institución, en la práctica, muchas de esas funciones se delegan en el Directorio Ejecutivo. Al igual que el Banco Mundial, la Asamblea de Gobernadores toma decisiones de alto nivel en su reunión anual, mientras que las decisiones diarias sobre proyectos y políticas se encomiendan al Directorio Ejecutivo, que se encuentra en sesión continua en la sede del BID en la ciudad de Washington.

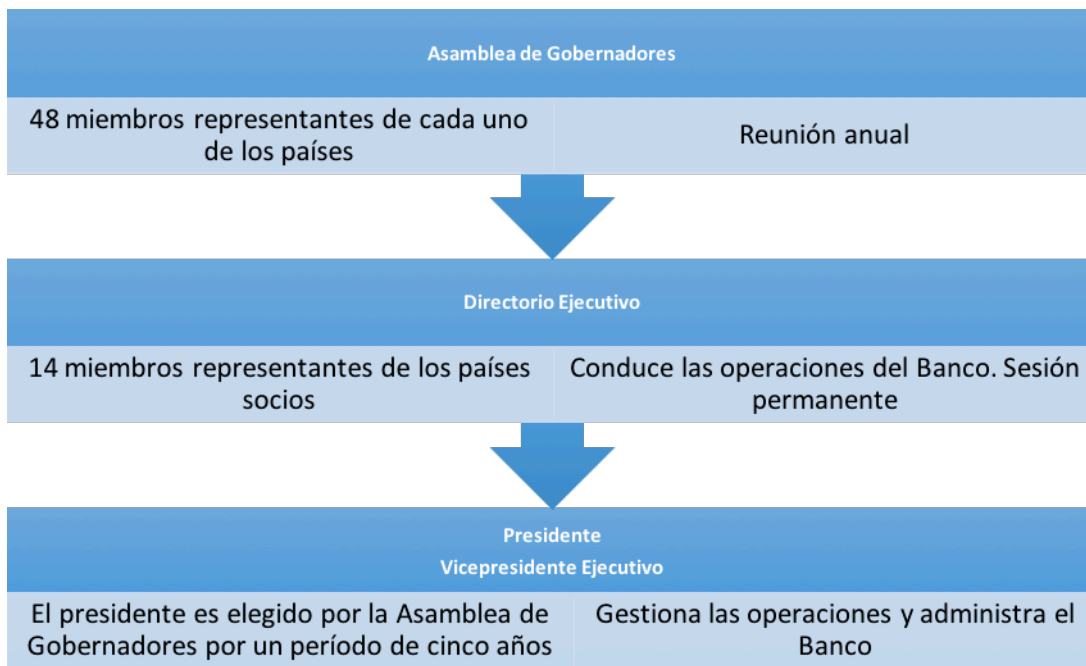
El Directorio Ejecutivo es responsable de la conducción de las operaciones del BID y para ello puede ejercer todas las facultades delegadas por la Asamblea de Gobernadores. Es su deber aprobar las propuestas de préstamos y garantías, así como las políticas, las estrategias de país y el presupuesto administrativo; asimismo, es responsable de establecer las tasas de interés y de tomar decisiones sobre empréstitos y otros asuntos financieros.

El Directorio Ejecutivo está compuesto por catorce directores en representación de los cuarenta y ocho países miembros, y catorce suplentes, que están plenamente facultados para actuar cuando sus titulares están ausentes. El Directorio Ejecutivo tiene cinco comités permanentes que tratan y discuten los documentos que posteriormente se remiten a la aprobación de aquel. Dichos comités están integrados por la totalidad de las catorce sillas del Directorio.

El presidente del BID es el representante legal de la institución y el responsable de llevar a cabo los asuntos diarios y de gestionar sus operaciones y administración. Es elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de cinco años, preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, pero no tiene voto, excepto en los casos de empate. A su vez, el presidente formula las propuestas sobre la política general consideradas por el Directorio.

El vicepresidente Ejecutivo es designado por el Directorio a propuesta del presidente. Ejerce la autoridad y desempeña en la administración las funciones que determine el referido Directorio. En caso de impedimento del presidente, el vicepresidente Ejecutivo ejerce la autoridad y las funciones de presidente. Participa en las reuniones del Directorio Ejecutivo, pero sin derecho a voto excepto cuando, en ejercicio de las funciones de presidente, tenga que decidir una votación en caso de empate.

Diagrama 2. Estructura directiva



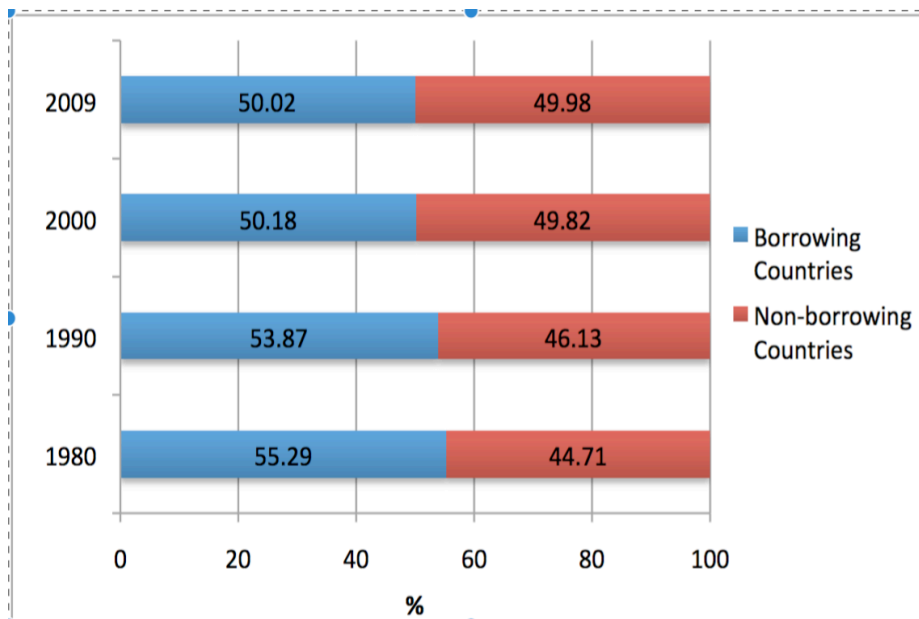
Fuente: elaboración propia con base en Convenio Constitutivo del BID

2.2.4. Composición de accionistas y reglas de votación

Como en el Banco Mundial, el poder de voto en el BID se asigna en función de la contribución financiera que efectúan los países miembros a la base de capital.

En cambio —y en esa misma perspectiva comparativa—, la distribución del poder de voto entre los accionistas del BID configura un esquema bastante diferente. Si bien Estados Unidos siempre ha sido el principal accionista, los países prestatarios siempre han mantenido un poder de voto combinado de más del 50 % (Gráfico 1.2).

Gráfico 2. Distribución poder de voto 1980-2009



Fuente: Humphrey 2013

Resulta destacable que esta proporción fue significativamente mayor en los inicios operativos del BID en la década de 1960, pero comenzó a declinar en la década de 1970 con la integración por razones financieras de nuevos países miembros no prestatarios, como se esbozó en los apartados anteriores. No obstante, y para garantizar que los nuevos miembros no redujeran el poder de los países de la región —como parte de las negociaciones del octavo aumento general de capital en 1995—, se modificó la sección 4.b del artículo VIII del Convenio Constitutivo con el objetivo de establecer que la participación de voto de los miembros prestatarios regionales no mermara por debajo del 50,005 % y la cuota estadounidense no se redujera por debajo del 30 %. En esa línea, el citado artículo establece:

(b) No entrará en vigencia ningún aumento en la suscripción de cualquier país miembro a la acciones de capital ordinario, y quedará suspendido todo derecho de suscribir esas acciones que tuviera el efecto de reducir el poder de votación (i) de los países miembros regionales en vías de desarrollo a menos de 50,005 por ciento de la totalidad de los votos de los países miembros; (ii) del miembro que posea el mayor número de acciones a menos de 30 por ciento de dicha totalidad de votos; o (iii) de Canadá a menos de 4 por ciento de dicha totalidad de votos.

En materia de decisiones políticas y de proyectos, la mayoría requerida en la Asamblea de Gobernadores es de carácter simple, configuración que otorga a los países prestatarios el control del poder si actúan conjuntamente. Así se enuncia en la sección 4.c del artículo VIII del convenio:

(c) En las votaciones de la Asamblea de Gobernadores, cada gobernador podrá emitir el número de votos que corresponda al país miembro que represente. Salvo cuando en este Convenio se disponga expresamente lo contrario, todo asunto que considere la Asamblea de Gobernadores se decidirá por mayoría de la totalidad de los votos de los países miembros.

Sin embargo, y a pesar del peso relativamente alto de los países prestatarios en la mayoría de las decisiones de política y proyectos, los accionistas no prestatarios, fundamentalmente los Estados Unidos, tienen varias otras vías de ejercer su poder y de garantizar sus intereses. Una de ellas es el establecimiento de mayorías especiales en una extensa serie de cuestiones —aún más que las establecidas en el diseño organizacional del Banco Mundial—.

En tales casos, el Convenio Constitutivo exige una mayoría del 75 % de los votos, adjudicándole el poder de veto a los Estados Unidos. Esto se observa en la composición del poder de voto de los principales países miembros (Cuadro 2) y en el Anexo I.

Cuadro 2. Poder de voto de los países miembros

País	% ⁵³
Estados Unidos	30,006
Argentina	10,751
Brasil	10,751
México	6,912
Venezuela	5,761
Japón	5,001
Canadá	4,001
Chile	2,953
Colombia	2,953
Otros	20,93

Fuente: BID

De ese modo, Estados Unidos tiene pleno poder de veto sobre las mismas cuestiones descriptas con relación al Banco Mundial, así como en las siguientes decisiones que, en el caso del Banco Mundial, solo requerirían una mayoría simple o mayoría de dos tercios:

- ✓ Admisión de nuevos miembros al BID no regionales (Art. II, Sección 1.b)⁵⁴.
- ✓ Cambios en las comisiones cobradas sobre los préstamos no concesionales del BID (Art. III, Sección 12)⁵⁵.

⁵³ Datos redondeados; el detalle puede no sumar a los subtotales y al total. Última actualización: febrero de 2009, tras el ingreso de la República Popular de China al BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/capital-social-y-poder-de-voto,3166.html> (consulta: mayo 2017).

⁵⁴ Art. II, Sección 1.b: Los demás miembros de la Organización de los Estados Americanos y Canadá, Bahamas y Guyana podrán ingresar al Banco en las fechas y conforme a las condiciones que el Banco acuerde. También podrán ser aceptados en el Banco los países extrarregionales que sean miembros del Fondo Monetario Internacional, y Suiza, en las fechas y de acuerdo con las normas generales que la Asamblea de Gobernadores establezca. Dichas normas generales solo podrán ser modificadas por acuerdo de la Asamblea de Gobernadores, por mayoría de dos tercios del número total de los gobernadores, que incluya dos tercios de los gobernadores de los miembros extrarregionales y que represente por lo menos tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros.

- ✓ Decisiones sobre inversiones (Artículo VII, Sección 1.iii)⁵⁶.
- ✓ Decisiones sobre la distribución o transferencia de utilidades netas corrientes y acumuladas (Art. VII, Sección 4.a y b)⁵⁷.
- ✓ Aprobación de operaciones de préstamo del Fondo para Operaciones Especiales (Art. IV, Sección 9.b)⁵⁸.
- ✓ Establecimiento de cuórum en la Asamblea de Gobernadores (Art. VIII, Sección 2.e)⁵⁹.

Al igual que en el caso del Banco Mundial, se suele asumir el poder de veto informal de los Estados Unidos sobre la elección de los presidentes del BID y su capacidad para nombrar al vicepresidente, funcionario número dos de la institución, que tradicionalmente ha sido elegido por ese país y siempre ha sido un ciudadano estadounidense.

En consecuencia, si bien el BID ofrece mayor poder de votación de carácter formal a los accionistas de los países prestatarios que el Banco Mundial —fundamentalmente en la Asamblea de Gobernadores y en el Directorio Ejecutivo—, los países no prestatarios —en especial los Estados Unidos— se han asegurado el poder de veto sobre cuestiones de peso en

⁵⁵ Art. III, Sección 12: Comisión Especial. En todos los préstamos, participaciones o garantías que se efectúen con los recursos ordinarios de capital del Banco o que los comprometan, este cobrará una comisión especial. La comisión especial, pagadera periódicamente, se calculará sobre el saldo pendiente de cada préstamo, participación o garantía y será de uno por ciento anual, a menos que el Banco, por mayoría de tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros, decida reducir dicha tasa.

⁵⁶ Artículo VII, Sección 1: Facultades Diversas del Banco. Además de las facultades que se indican en otras partes de este Convenio, el Banco podrá: (iii) Con la aprobación de una mayoría de tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros, invertir los fondos que no se necesiten para sus operaciones, en valores que estime convenientes.

⁵⁷ Art. VII, Sección 4: (a) La Asamblea de Gobernadores podrá determinar periódicamente la parte de las utilidades netas corrientes y acumuladas de los recursos ordinarios de capital que se distribuirá. Tales distribuciones se podrán hacer solamente cuando las reservas hayan llegado a un nivel que la Asamblea de Gobernadores juzgue adecuado.

(b) A tiempo de aprobar el estado de ganancias y pérdidas, de acuerdo con el Artículo VIII, Sección 2(b)(viii), la Asamblea de Gobernadores podrá transferir al Fondo parte de las utilidades netas para el respectivo año fiscal, de los recursos ordinarios de capital, por decisión adoptada por mayoría de dos tercios del número total de los gobernadores que represente por lo menos tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros.

⁵⁸ Art. IV, Sección 9 (b): Todas las resoluciones del Banco sobre las operaciones del Fondo se adoptarán por mayoría de tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros, salvo que se disponga otra cosa en este artículo.

⁵⁹ Art. VIII, Sección 2(e): El quórum para las reuniones de la Asamblea de Gobernadores será la mayoría absoluta de los gobernadores, que incluya la mayoría absoluta de los gobernadores de los países miembros regionales y que represente por lo menos tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros.

materia de gobernanza de la institución. Esto posiciona al BID, en el marco de la presente investigación, en una situación de “governabilidad intermedia o relativamente equilibrada” en comparación con los otros dos bancos de desarrollo.

2.2.5. Financiamiento y recursos

Los recursos financieros del BID provienen de sus cuarenta y ocho países miembros de las Américas, Europa y Asia, de empréstitos obtenidos en los mercados financieros, de fondos fiduciarios que administra y de operaciones de cofinanciamiento. Desde 1962, la clasificación crediticia del BID, al igual que la del Banco Mundial, es AAA, la más elevada que existe. Su estabilidad financiera se apoya en su base de capital, en un estilo de inversión conservador y en sus políticas crediticias, así como en su desempeño financiero y en el respaldo que le otorgan sus países miembros.

En julio de 2010, la Asamblea de Gobernadores acordó los términos del Noveno Aumento General de Recursos (GCI-9), la mayor expansión de capital en la historia del BID. EL GCI-9 proporcionó USD 70 mil millones de suscripciones adicionales al capital ordinario y US\$ 479 millones de nuevas contribuciones al Fondo para Operaciones Especiales (FOE)⁶⁰. Al concluir el GCI-9, el capital suscrito del BID alcanzó un total de USD 170,9 mil millones y las contribuciones al FOE a USD 10,2 mil millones.

3.3 Banco de Desarrollo de América Latina - CAF

3.3.1 Surgimiento y contexto

⁶⁰ La implementación del GCI-9 comenzó en 2011 y finalizó en 2016, mientras las legislaturas de los países miembros adjudican los fondos necesarios.

Al igual que el BID, la Corporación Andina de Fomento (actual Banco de Desarrollo de América Latina-CAF) fue pensada como un nuevo modelo de banco multilateral de desarrollo orientado a promover la integración económica entre los países andinos, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El origen de esta iniciativa se encuentra en la firma de la Declaración de Bogotá por parte de los entonces presidentes de Colombia, de Chile y de Venezuela, así como de los representantes personales de los primeros mandatarios de Ecuador y de Perú en agosto de 1966⁶¹. Dicha Declaración —considerada la columna vertebral de CAF y el Grupo Andino— contemplaba un Programa de Acción Inmediata para los países andinos y Chile, que incluía la implementación de medidas de integración económica y la coordinación de las políticas comerciales, industriales, financieras y de los servicios de cooperación técnica. Operativamente, para lograr este objetivo, se estableció una comisión mixta, encargada de llevar a cabo dichas funciones, y se propuso la creación de una Corporación de Fomento.

Este esfuerzo de integración regional impulsado por el Grupo Andino, que apuntaba a la creación de un mercado común, fue parte de una estrategia de crecimiento y desarrollo que prevaleció en América Latina durante la segunda mitad de la década de los sesenta.

En febrero de 1968, los gobiernos de los países miembros suscribieron en Bogotá el Convenio Constitutivo⁶² y concibieron a la institución como un banco múltiple y agencia de promoción

⁶¹ El Gobierno de Bolivia se adhirió en 1967.

⁶² CAF fue creado incluso antes de que el Acuerdo de Cartagena de 1969 constituyera formalmente al Grupo Andino. En mayo de 1969, dicho acuerdo estableció el marco político del grupo subregional andino y propuso la adopción de un modelo conjunto de desarrollo económico, social y comercial entre países que presentaban características similares y que buscaban obtener los beneficios que, en el esquema de integración regional de la época (ALALC), estaban generalmente reservados a las naciones más grandes. Para este fin, incorporó instrumentos relativos a la adopción de estrategias comunes para el desarrollo industrial, energético, agropecuario, así como de investigación y transferencia tecnológica, inversión de capitales, construcción de infraestructura física y tráfico de personas, entre otros.

del desarrollo y de la integración andina. Dos años más tarde, en junio de 1970, CAF inició formalmente sus operaciones, con sede constituida en la ciudad de Caracas.

En aquel momento, el principal problema al que se enfrentó CAF fue la recaudación de recursos para sus operaciones. Los seis países fundadores habían comprometido veinticinco millones de dólares en capital, pero estos se pagarían en varios años, por eso resultaba necesario encontrar rápidamente otras fuentes financiación. Sin embargo, ni los mercados de capitales estadounidenses ni los europeos como tampoco los países árabes evidenciaron alguna inclinación a invertir en los bonos CAF. Durante sus primeros años de acciones, se dedicó casi exclusivamente al otorgamiento de pequeños créditos vinculados al comercio, a la industria y a la exportación de los países andinos.

Como resultado de estos obstáculos, CAF se vio forzado a depender más de lo esperado del capital de los seis países miembros. Para 1980, había recaudado un total de doscientos sesenta millones de dólares de sus países socios, en comparación con ciento treinta y siete millones de fuera de la subregión. Si bien CAF había logrado una buena *performance* con respecto al otorgamiento de créditos en momentos en que la crisis de la deuda había logrado que se cerraran fuentes de financiamiento tradicionales, todavía su rol de desarrollo se circunscribía a los países andinos, muy alejado de la cantidad y calidad de los créditos otorgados por el BID y el Banco Mundial.

De este modo, la duplicación por parte de los accionistas del capital desembolsado, de cien a doscientos millones de dólares, y la suscripción de otros doscientos millones en capital exigible fue fundamental para asegurarse más recursos financieros y también para demostrar a

futuras y posibles fuentes privadas y públicas de financiamiento el compromiso de los países miembros con CAF⁶³.

En este sentido — y a diferencia de los otros bancos multilaterales de desarrollo objeto de este estudio—, CAF tuvo a favor que ningún país socio había incumplido nunca un préstamo, a pesar de que cuatro de los cinco gobiernos miembros de la institución estaban o habían estado en incumplimiento con los mercados internacionales en algún momento.

Aun cuando Perú suspendió el pago de la deuda internacional y cayó en mora con el Banco Mundial, el FMI y el BID a mediados de la década de 1980, continuó prestando servicio a todas las obligaciones con CAF. Esto, según palabras del ex presidente ejecutivo Enrique García, *“significaba el compromiso de los países fundadores con la institución y con la visión de futuro que le había dado su Convenio Constitutivo, que le permitiría a CAF, en la década de 1990, comenzar a incorporar a países de América Latina y convertirse en el primer banco de desarrollo cuyos dueños son países en vías de desarrollo”*⁶⁴.

Enrique García, quinto presidente de la institución, comenzó su mandato en 1991 y logró el crecimiento exponencial de CAF, que dejó de ser una institución solamente andina para incorporar en su seno a otros países de la región. Esto fue realmente un hecho relevante que permitió expandir más allá de las fronteras andinas tanto el objetivo integracionista de CAF como su base operativa. De este modo, México se unió en 1990, Chile retornó a la institución en 1992 y Trinidad y Tobago ingresó en 1993 (Garrido Martínez, 2011). También se sumaron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entre otros países de la región.

⁶³ La nueva suscripción fue aprobada en 1983. El capital autorizado aumentó nuevamente a USD 1.000 millones en 1986, de los cuales USD 200 millones correspondió a acciones "C", con el propósito explícito de atraer a los accionistas —y por lo tanto, más capital— desde fuera de la subregión.

⁶⁴ Entrevista a Enrique García, ex presidente ejecutivo de CAF.

Si bien la intención era incorporar a países más desarrollados e industrializados como miembros para garantizar el acceso a los mercados financieros, la estrategia inicial fue incrementar el número de acciones serie C. Resulta destacable en este punto que si bien las acciones C tenían un poder de voto subordinado, esta decisión evidenció la voluntad de CAF de adaptar su modelo original de organización puramente subregional en pos de mantener su viabilidad y solvencia financiera.

En 1993, Standard & Poor's otorgó a CAF una calificación de grado de inversión, seguida por Moody's Investor Service e IBCA. En ese mismo año, CAF emitió tres bonos públicos por un total de doscientos ochenta y nueve millones de dólares: doscientos millones en el mercado de eurobonos y ochenta y nueve millones en bonos japoneses. Como resultado de este giro, la institución logró recaudar en un año más recursos financieros externos a la subregión que en sus dos décadas anteriores. De esta manera, a principios de la década de los noventa, el capital autorizado era de USD 2.050 millones, alcanzando los USD 15.000 millones a fines de 2016. Durante sus primeros veinte años de vida, CAF otorgó créditos por un valor de USD 350 millones, y en el período de estudio de nuestra investigación, lo hizo por más de USD 50.000 millones⁶⁵.

3.3.2. Funciones y objetivos

De acuerdo con su misión corporativa, el objetivo principal de CAF es el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la movilización de sus recursos para la prestación de servicios financieros múltiples, de alto valor agregado, a los clientes de los sectores públicos y privados de los países accionistas⁶⁶.

⁶⁵ Informe Anual 2016, CAF.

⁶⁶ Art. 3, Capítulo I, Convenio Constitutivo de CAF.

Para cumplir con este objetivo, CAF contempla el desarrollo de las siguientes funciones:

- a) Efectuar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión y dirigir y preparar los proyectos correspondientes;*
- b) Difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones de los recursos disponibles;*
- c) Proporcionar directa o indirectamente la asistencia técnica y financiera necesaria para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación;*
- ch) Obtener créditos internos o externos;*
- d) Emitir bonos, debentures y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de los países accionistas;*
- e) Promover la captación y movilización de recursos;*
- f) En el ejercicio de las funciones a que se refieren este literal y el precedente, se sujetará a las disposiciones legales de los países en que se ejerzan dichas funciones o en cuyas monedas nacionales estén denominadas las respectivas obligaciones;*
- g) Promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables;*
- h) Conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías; Promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones (underwriting), y otorgarlas en los casos que reúnan las condiciones adecuadas;*
- i) Promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones.
La Corporación podrá transferir las acciones, participaciones, derechos y obligaciones que adquiera ofreciéndolos en primer lugar a entidades públicas o privadas de sus países accionistas y, a falta de interés por parte de estas, a terceros interesados en el desarrollo económico y social de los mismos;*
- j) Realizar, en las condiciones que determine, los encargos o gestiones específicos relacionados con su objeto, que le encomendaren sus accionistas o terceros;*
- k) Coordinar su acción con la de otras entidades nacionales e internacionales en el desarrollo de sus países accionistas; Recomendar los mecanismos de coordinación necesarios para las entidades u organismos del área que proporcionen recursos de inversión;*
- l) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, iniciar o contestar acciones judiciales y administrativas y, en general, realizar toda clase de operaciones, actos, contratos y convenios requeridos para el cumplimiento de sus fines (Art.4 Capítulo I, Convenio Constitutivo de CAF).*

Las áreas de acción consideradas prioritarias para el logro del desarrollo sostenible y la integración regional identificadas por CAF son infraestructura, sectores productivos, defensa del medio ambiente, desarrollo humano y social, desarrollo institucional y fortalecimiento de la gobernabilidad.

En los últimos veinticinco años, la institución actualizó su visión, incorporando los criterios de estabilidad económica, eficiencia, equidad social y equilibrio medio ambiental con una inserción inteligente en el mundo. Esto le permitió otorgar el 30 % de los créditos en América Latina y convertirse en el primer otorgador de créditos de infraestructura con respecto a los otros multilaterales.

3.3.3. Estructura organizativa

A primera vista, la estructura organizativa de CAF resulta bastante parecida a las de los otros organismos descritos anteriormente. Se rige por una Asamblea de Accionistas (equivalente a la Junta de Gobernadores del Banco Mundial y el BID), que a su vez delega una gran parte de las responsabilidades en el Consejo de Administración. También está conformado por un Directorio, un Comité Ejecutivo, un Comité de Auditoría y un Presidente ejecutivo.

Los accionistas de los países están representados en estos dos organismos a través de la propiedad de acciones de capital. Pero estas similitudes —como se verá en el próximo apartado— ocultan una serie de diferencias fundamentales en materia de gobierno y de representatividad de los países socios.

La Asamblea de Accionistas es el órgano supremo y puede reunirse en sesión ordinaria (una vez al año) o extraordinaria. Es convocada por el presidente Ejecutivo y se encuentra compuesta por accionistas de las series A, B y C. Entre sus funciones están aprobar el informe anual del Directorio y los estados financieros auditados, y determinar el destino de las utilidades percibidas por CAF. Además, elige a los miembros del Directorio, designa a los auditores externos y conoce de otros asuntos que se le sean sometidos⁶⁷.

El Directorio es el órgano que establece las políticas, nombra al presidente ejecutivo, aprueba las operaciones crediticias, el presupuesto anual de gastos, el otorgamiento de garantías o inversiones y cualquier otra operación que se encuentre dentro de los objetivos de la institución. Se reúne cuando él mismo lo determine, cuando sea citado por su presidente, a

⁶⁷ Capítulo III, Convenio Constitutivo de CAF.

pedido de por lo menos el veinticinco por ciento de los directores, o a requerimiento del presidente Ejecutivo⁶⁸. La aprobación de ciertas operaciones es delegada al Comité Ejecutivo o al presidente Ejecutivo, de conformidad con los parámetros establecidos por el Directorio. De acuerdo al artículo 24 del capítulo V del Convenio Constitutivo, su integración es la siguiente:

Artículo 24. Designación y Elección

La elección de Directores se hará en la siguiente forma:

A. Un Director y su Suplente, designados uno (1) por acción de cada accionista de la Serie "A".

B. Un Director y su Suplente que serán designados por los tenedores de las acciones de la Serie "B" de cada uno de los Países Miembros, que tuvieren derecho a tal designación, y que no fueren entidades bancarias y financieras privadas.

C. Un (1) Director y su respectivo Suplente que serán elegidos por las entidades bancarias y financieras privadas de los Países Miembros, accionistas de la Corporación.

D. Dos (2) Directores y sus Suplentes que serán elegidos por los tenedores de las acciones de la Serie "C".

Para las elecciones de los Directores cada accionista tendrá un número de votos igual al número de acciones pagadas que posea o represente. En el caso de las acciones de la Serie "C", los Directores y los Suplentes deberán ser de distintas nacionalidades.

El Comité Ejecutivo fue establecido por el Directorio en 1971, está integrado por seis directores designados por los accionistas de las series A, B y C, y es presidido por el presidente Ejecutivo. Le corresponde resolver las aprobaciones de las operaciones financieras que no exceden de los límites establecidos por el Directorio en su delegación de funciones.

El Comité de Auditoría fue establecido por el Directorio en 1996, está integrado por seis miembros: el presidente del Directorio —que lo preside—, cuatro directores elegidos por el Directorio para un período de dos años y el presidente Ejecutivo de CAF. Le corresponde recomendar la selección y contratación de los auditores externos, conocer su plan de trabajo, revisar el informe anual y los estados financieros de la institución, antes de que sean presentados al Directorio y a la Asamblea de Accionistas. Asimismo, debe conocer los informes que presenta la auditoría interna y el programa anual para la administración y

⁶⁸ En la última década, se mantuvieron cuatro reuniones de Directorio al año.

control de riesgo de la cartera e inversiones, y el informe anual de ejecución de dicho programa.

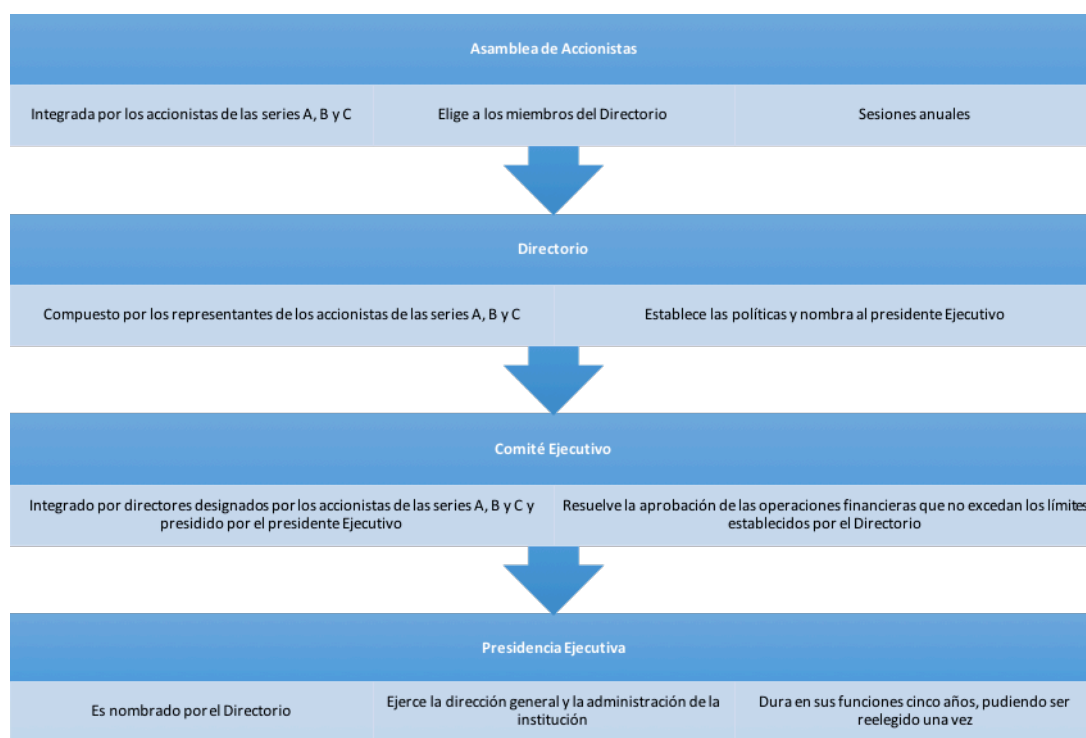
El presidente Ejecutivo es el representante legal de CAF y posee las siguientes funciones: (1) ejercer la dirección general y la administración de la institución; (2) decidir y encargarse de todo asunto que no esté encomendado a algún otro órgano; (3) participar en las sesiones del Directorio con derecho a voz, pero sin voto. Además, le corresponde aprobar los planes estratégicos para países y sectores, las estructuras y los procesos institucionales que correspondan a su nivel de autoridad y las operaciones financieras por aquellos montos que se encuentren dentro de límite que el Directorio le haya delegado. También, designa a los vicepresidentes que considere necesarios para la marcha de la institución, señalándoles en cada caso las atribuciones, deberes y remuneraciones que les correspondan. La duración de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelegido.

Cabe considerar, que a diferencia del Banco Mundial y del BID, mientras que la Asamblea de Accionistas se reúne generalmente una vez al año, al igual que la Junta de Gobernadores de los otros bancos de desarrollo estudiados, el Consejo de Administración se reúne solo cuando se convoca para propósitos especiales y no se encuentra en sesión permanente. De ese modo, y como se ha expuesto, la gran mayoría de las decisiones de políticas y préstamos son tomadas por el Comité Ejecutivo presidido por el presidente de CAF — hasta un monto determinado—, y el resto de las operaciones aprobadas por el Directorio reunido a tal efecto.

En consecuencia, esta estructura organizativa es bastante menos burocrática y más ágil que la del BID o el Banco Mundial, ya que otorga más autonomía a la administración de CAF frente a sus accionistas. A efectos comparativos, a fines de 2015, la planta de funcionarios contaba

con alrededor de 750 integrantes, en comparación con el BID que contaba con más 5000 entre funcionarios y contratados. Esta visión menos burocrática se relaciona con dos características del Directorio de la institución: todos los integrantes son tomadores de crédito y no es residente⁶⁹, como en el caso el BID y el Banco Mundial. Esto permite, sin duda, una mayor autonomía del Consejo de Administración de la institución.

Diagrama 3. Estructura directiva



Fuente: elaboración propia en base a convenio constitutivo

3.3.4 Composición de accionistas y reglas de votación

Una de la diferencias más importante con el resto de los bancos de desarrollo es que CAF ha sido siempre gobernado por los países prestatarios y esto ha tendido a constituir una estructura

⁶⁹ Se entiende como directorio residente a los del Banco Mundial y el BID. Cada país envía sus representantes a la sede de la institución en la ciudad de Washington, donde actúan como representantes de los países en el Directorio, junto al resto de la administración de ambas instituciones. En el caso de CAF, la sede de la institución se encuentra en Caracas, donde funciona la administración. El Directorio se reúne trimestralmente para aprobar proyectos, y los directores representantes son, en general, los mismos de la Junta de Gobernadores de los otros multilaterales (ministros de Economía y Finanzas o presidentes de bancos centrales).

de gobierno que garantiza un proceso de toma de decisiones más igualitario. La estructura de accionistas creada en 1970 ha permitido a los diferentes países aportar capital de acuerdo con su peso económico y, al mismo tiempo, asegurar que las diferencias de ese poder económico no se tradujeran en una representación desigual en la gobernanza de la institución.

El Convenio Constitutivo ha fijado que cada acción A tiene derecho a designar a su propio representante en el Consejo de Administración (uno cada uno), mientras que las acciones B votan por elegir representantes en proporción a su contribución financiera. Al momento de su creación, cada uno de los cinco países miembros del Grupo Andino⁷⁰ adquirió una acción serie "A" por un monto de 1,2 millones de dólares. La mayor parte del capital de CAF estaba formada por acciones serie "B", distribuidas equitativamente entre Colombia, Perú y Venezuela. Ecuador y Bolivia compraron solo alrededor de un tercio del número de acciones serie "B", en función del poder de sus economías. Sin embargo, dado que las reglas de votación siempre han obligado a que las acciones serie A tengan más peso que las acciones serie B en todas las votaciones —tanto en la Asamblea de Accionistas como en la Junta Directiva—, Bolivia y Ecuador han tenido más voz y voto que su contribución financiera. Sin duda, esto difiere bastante de las reglas constitutivas y las disposiciones vigentes al interior del BID y el Banco Mundial⁷¹.

Como se ha expuesto anteriormente, la integración de CAF comenzó a ampliarse a principios de los años noventa, con el objetivo de diversificar tanto la fuente de ingreso de capitales como la cartera de clientes. En 1991, México fue el primer país no andino que se asoció y

⁷⁰ Aunque Chile fue uno de los países miembros fundadores de CAF, durante la presidencia de Pinochet, dejó de pertenecer al organismo. Posteriormente, se unió como accionista minoritario.

⁷¹ Si bien las reglas de votación han ido variado a lo largo del tiempo y de la evolución institucional del organismo, en todos los casos, los accionistas serie A han mantenido un poder de voto proporcionalmente mayor que los accionistas serie B. Y estas modificaciones al Convenio Constitutivo han sido efectuadas con la aprobación de los accionistas serie A.

hacia 2010 sumaban un total de trece. Hasta 2009, todos los nuevos miembros se incorporaron como accionistas serie "C": tenían una participación de capital y un poder de voto más bajos que los accionistas de las series A o B. Estos accionistas votaron en las Asambleas de acuerdo con su contribución financiera, y no se les permitió comprar acciones de las series A o B, lo que minimizó su influencia⁷².

En 2005, mediante la Decisión N.º 164/2005, los accionistas aprobaron una reforma para permitir que cualquier país de América Latina y el Caribe se convirtiera en un accionista A. Así se expresa en el Artículo 59 del Capítulo X del Convenio:

Artículo 59. Adhesión

El presente Convenio queda abierto a la adhesión de todos aquellos países de América Latina y el Caribe que cumplan las condiciones para su adhesión que determine la Asamblea de Accionistas. Los instrumentos de adhesión se depositarán en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

El Convenio entrará en vigor para el país adherente treinta (30) días después de que la Asamblea de Accionistas determine que se han cumplido las condiciones para su adhesión, incluyendo la presentación del correspondiente instrumento de adhesión. La Asamblea de Accionistas considerará y aprobará el ajuste de las disposiciones pertinentes del presente Convenio, motivado por la adhesión de un nuevo Estado.

En función de estas modificaciones, en 2010, Brasil, Panamá y Uruguay ingresaron al organismo y extendieron la membresía de CAF más allá de la región andina. Estos países poseen acciones A y por lo tanto, conservan igual poder de voto que los miembros fundadores. En 2011, Argentina suscribió acciones de capital ordinario por un monto de quinientos cuarenta y tres millones de dólares. Sumado a su participación previa, totalizó un capital suscrito de seiscientos cuarenta y tres millones de dólares y se convirtió en accionista de la serie A.

⁷² Para todas las decisiones importantes, el Convenio Constitutivo establece que se requieren los votos de al menos cuatro accionistas A (Capítulo III, Artículos 15, 16 y 17). En el Consejo de Administración, los accionistas serie C pueden elegir conjuntamente a dos de los trece directores (Capítulo IV, Artículos 23 y 24), mientras que cinco son nombrados por los accionistas de A y cinco por los accionistas de B. El decimotercer director es elegido por un grupo de bancos privados que también son accionistas serie B desde 1989.

Paralelamente, CAF comenzó a expandir accionistas serie C más allá de la región latinoamericana, con el objetivo de incrementar su capital. España adquirió acciones C en 2002 y Portugal⁷³ lo hizo a fines de 2009⁷⁴. A partir de 2011, solo España estaba representada en el Consejo con el 3,1 % de poder de voto, compartiendo representación con Trinidad y Tobago.

Resulta destacable que los países no latinoamericanos —los únicos no prestatarios asociados— no son susceptibles de ser elegidos para la adquisición de acciones serie A y B y detentar más del 15 % del poder de participación. Si bien esta determinación no se encuentra en el Convenio Constitutivo, funciona como una regla consuetudinaria seguida por los accionistas a la hora de evaluar la incorporación de nuevos miembros a la institución.

Cuadro 3. Tenedores de acciones serie A, B y C de CAF

Países accionistas serie A y B	Países accionistas serie C
Argentina	Barbados
Bolivia	Chile
Brasil	Costa Rica
Colombia	España
Ecuador	Jamaica
Panamá	México
Paraguay	República Dominicana
Perú	Portugal
Trinidad y Tobago	
Uruguay	
Venezuela	

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2017).

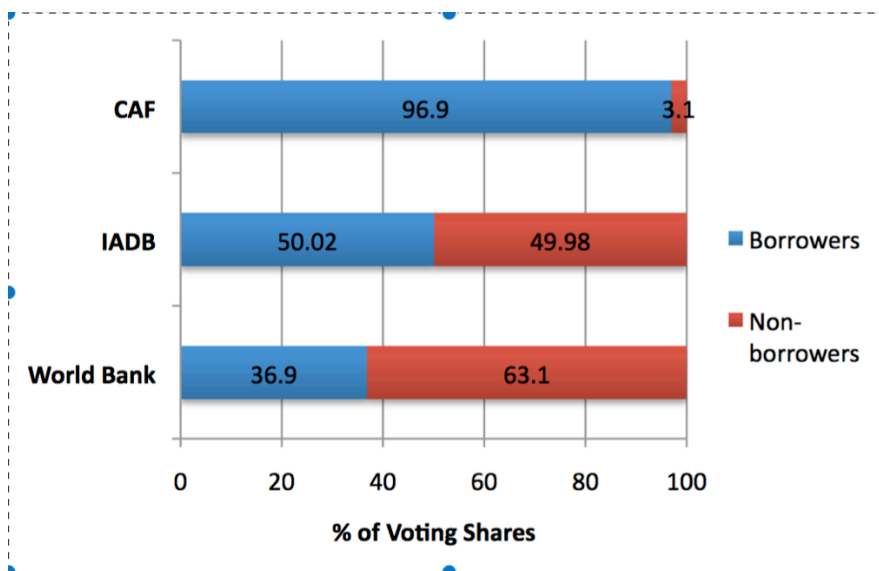
⁷³ El 30 de noviembre de 2009, en el marco de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, se convirtió en accionista tras suscribir 15 millones de euros al capital ordinario del organismo y 60 millones de euros al capital de garantía.

⁷⁴ Italia ha firmado una carta de intención para comprar acciones C en el futuro.

Así, la estructura accionaria de CAF permite, por un lado, atraer el capital necesario para el crecimiento del organismo y por el otro, garantizar la equidad en voz y voto entre los distintos accionistas más allá de su capacidad económica.

Esta última afirmación se observa en el Gráfico 1.3 sobre la distribución del poder de voto entre prestatarios y no prestatarios en perspectiva comparativa con el Banco Mundial y con el BID.

Gráfico 3 Comparativo prestatarios y no prestatarios BM, BID CAF (2009)



Fuente: Humphrey 2013

Otro punto a resaltar en materia de gobernanza es que los presidentes de CAF hasta marzo de 2017 han sido de nacionalidad boliviana o ecuatoriana, dos países con la participación más pequeña del capital. Esto se debe a una regla no escrita que marca que, como la sede del Banco está en Caracas, Venezuela no propondría nunca al presidente Ejecutivo —en cambio, el vicepresidente ejecutivo siempre fue venezolano—. Perú sería la sede del Pacto Andino y Colombia, la del Parlamento Andino.

Esto se modificó por primera vez con la elección del peruano Luis Carranza como presidente Ejecutivo en noviembre de 2016 para el período 2017-2022. Si bien la conformación original de CAF dista de la andina original (siendo claramente latinoamericana en la actualidad), en la última elección existió “el acuerdo” entre los ministros de los países andinos que debía ser presidente un ciudadano de uno de los países fundadores.

A pesar de esto último, los arreglos institucionales de los últimos veinticinco años evidencian la apuesta de los accionistas de CAF por convertir a la organización en un banco de desarrollo latinoamericano.

3.3.5 Financiamiento y recursos

La estrategia de financiamiento de CAF se basa en la diversificación de fuentes y plazos, la mitigación de riesgos asociados con las tasas de interés y las monedas, y la obtención de tasas competitivas que permitan una intermediación eficaz de los recursos financieros.

Desde 1993, CAF ha realizado ciento sesenta y dos emisiones de bonos por un monto superior a los treinta mil millones de dólares en los más importantes mercados internacionales de capital de los Estados Unidos, Europa, Asia, Oceanía y diversos países de América Latina.

CAF mantiene también presencia constante en los mercados de capital a corto plazo, a través de los programas de papeles comerciales en los Estados Unidos (USD 2.000 millones) y Europa (USD 3.000 millones).

4. A modo de comparación

Los bancos multilaterales de desarrollo han constituido una de las innovaciones más importantes en materia de experiencias vinculadas a la cooperación para el desarrollo surgidas en el siglo XX. En el contexto de los cambios de estrategia geopolítica de los Estados Unidos y sus aliados durante la posguerra, los bancos de desarrollo han sido el resultado de la acción de los gobiernos que buscaban la integración internacional y, en el caso del Banco Mundial y el BID, acceso al apoyo financiero y político de los Estados Unidos, así como acceso a los mercados internacionales de bonos a fin de conseguir financiamiento para apalancar las inversiones en sus países miembros.

El Banco Mundial fue fundado en 1944 fruto de los debates en la Conferencia de Bretton Woods y de la nueva configuración mundial que se perfilaba. En 1959, quince años después, nació el BID como respuesta de los países de América Latina a la necesidad de contar con una herramienta de desarrollo propia. A su vez, los debates subregionales —Grupo Andino— que se suscitaron en Latinoamérica dieron lugar al nacimiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1968, más allá de que a partir de la década de los noventa comenzara un paulatino cambio en su configuración que lo llevó a incorporar más países de la región y a dejar de ser una institución andina para convertirse en una latinoamericana.

Estos bancos han sido actores claves durante el período desarrollista en las décadas de 1960 y 1970, pero también líderes e impulsores en la implementación de reformas de ajuste estructural pro mercado en la década de 1990. Sin embargo, como se resalta en este estudio, subsisten diferencias internas en materia organizativa que sin duda, y como se verá en los

capítulos III y IV, han incidido en su rol en el desarrollo regional y en el otorgamiento de diferentes tipos de créditos según el grado de agregación territorial definido en el capítulo I.

Respecto a este punto, se ha visto que las diversas configuraciones de accionistas que conformaron cada entidad tienen consecuencias distintas en la estructuración del proceso de toma de decisiones y en sus orientaciones. También, las experiencias del Banco Mundial, el BID y CAF aquí analizadas sugieren que cualquiera sea la composición de sus accionistas se torna necesario recurrir a los mercados financieros privados para poder operar eficazmente.

De este modo, los tres multilaterales objeto de estudio han podido desarrollar una estrategia de obtención de fondos en los mercados internacionales que les han permitido catalizar recursos a más bajo costo a los países de la región. En caso del Banco Mundial y del BID esta estrategia surgió antes que en el caso de CAF. Y si bien CAF ha crecido paulatinamente en los últimos años con respecto a su calificación⁷⁵, el hecho de no contar con países desarrollados en su directorio —como sí los tienen el Banco Mundial y el BID— hace que los intereses de los créditos otorgados por esta institución sean levemente superiores a los otorgados por el BID y el Banco Mundial, lo que obliga a CAF a desarrollar otras estrategias a la hora de relacionarse con los países, principalmente vinculadas con la agilidad y la rapidez en el otorgamiento de los créditos. Si el plazo promedio de los créditos otorgados a los países puede variar entre uno y dos años en el Banco Mundial, este tiempo se reduce a nueve meses aproximadamente en el BID, y desciende a cuatro meses en el caso de CAF.

⁷⁵ El Banco Mundial y el BID gozan de una calificación de AAA desde hace muchos años, principalmente por la pertenencia de países desarrollados a sus directorios. En el caso de CAF, su calificación comenzó a crecer año a año fruto de su manejo financiero. A pesar de esto nunca logró una calificación de AAA por no tener países desarrollados en su directorio.

Existe otra variablea tener en cuenta: la relación préstamos/gastos administrativos, que es menor en el caso de CAF, en comparación con los otros multilaterales, debido tanto a la menor cantidad de empleados de la institución como a la decisión política de su administración para poder disminuir los costos de los créditos y volverse más competitivos con respecto a los otros multilaterales en lo que respecta a los gastos operacionales como porcentaje del costo de operación⁷⁶.

En referencia al gobierno de cada una de estas instituciones, vale la pena recordar que sus directorios son fruto de la capitalización que cada país haya hecho al momento de ingresar a cada una de las instituciones. Si bien el Banco Mundial y el BID tienen, como ya se explicó, directorios similares, ambos con prestatarios y no prestatarios, en el primero, la posición de los países desarrollados es claramente prevaleciente y es destacable el poder de veto de los Estados Unidos, mientras que en el segundo, a pesar de que los países no prestatarios tienen una cuota de poder importante —lo mismo que los Estados Unidos, con el 30 % del directorio—, el estatuto de la organización le otorga a los países prestatarios una pequeña diferencia a su favor (nunca menor a 50,04 %).

En el caso de CAF, al ser todos los países prestatarios y no poseer en su directorio países desarrollados, la relación de fuerzas es equilibrada entre sus miembros, primando siempre el consenso al momento de aprobar los créditos. A modo de ejemplo, por norma no escrita, todos los créditos son aprobados por unanimidad, y esto se sostuvo incluso cuando las

⁷⁶ Los distintos bancos multilaterales tienen distintas maneras de medir la eficiencia del gasto. La mas usada es la que relaciona el costo de operación administrativo de cada institución con respecto a la cartera de créditos. En base a estimaciones propias previo estudio de los datos de cada uno de los bancos, se puede decir que el costo administrativo de CAF ronda el 0.6%, el del BID el 0.8% y el del Banco Mundial el 1.1%. Existen otras maneras de medir la eficiencia que utilizan esta instituciones para compararse entre ellas, como el costo de operación teniendo en cuenta el porcentaje de empleados, el costo de operación por persona, el gasto en servicios financieros, el gasto en servicios legales, entre otras maneras de medir la eficiencia y comparar el rendimiento de cada organización. Un ejemplo de esto se puede observar en el apéndice número 6, donde se reproduce un cuadro comparativo de los gastos operacionales de los tres bancos, para los años 2014 y 2015-

relaciones entre países miembros transitaban graves crisis entre ellos, como la Guerra del Cenepa en 1995.

Otro ejemplo muy ilustrativo sobre las diferencias internas a la hora de aprobar créditos en el seno de las tres instituciones ocurrió con la República Argentina entre 2011 y 2013. La crisis del país en 2001 lo había llevado a declarar el *default* de su deuda. Y si bien no se había declarado en cesación de pagos con los bancos de desarrollo, la posición de los bonistas internacionales que no entraron en los distintos momentos de restructuración de la deuda, la relación con el Club de París y los juicios ante el CIADI hicieron que, a partir de 2011, la situación en los tres multilaterales variara significativamente.

En el caso del Banco Mundial, aunque los créditos previamente aprobados siguieron su ejecución —con algunos contratiempos—, no se aprobaron nuevos créditos en ese período ni se avanzó con una nueva estrategia que posibilitara su obtención. Con el BID, la situación se fue deteriorando de manera paulatina. No se tomaron decisiones drásticas ni se explicitaron las razones de manera abierta, pero en el directorio los países desarrollados comenzaron a utilizar maniobras de dilación para tratar que los créditos no se aprobaran⁷⁷. El peso de los países desarrollados que interactuaban en el directorio no logró que los créditos se detuviesen, pero sí que bajaran significativamente en volumen⁷⁸. En cambio, en el caso de CAF, los créditos siguieron su rumbo normal. Hasta España, que luego de la disputa por la nacionalización de la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales S. A. (YPF) bloqueaba todos los créditos en el BID, votaba afirmativamente en el directorio de CAF.

⁷⁷ Básicamente, se pedían extensiones de estudio en distintas comisiones como método para atrasar la resolución de los créditos.

⁷⁸ Si para 2011 la estrategia de aprobación de créditos con el BID suponía la aprobación de USD 1600 millones aproximadamente, para fines de 2013, rondaba los USD 800 millones.

Estos ejemplos ilustran claramente cómo la arquitectura institucional de cada banco, y por consiguiente su gobierno, representa a los intereses de cada país de manera distinta, dependiendo en cuál institución esté actuando. Esto permite sostener que la inclusión de países desarrollados en el directorio puede traer aparejado un desbalance importante al momento de la toma de decisiones, cuestión que no se observa en CAF por no contar con países desarrollados y por integrar a todos países como prestatarios en su directorio.

Como consecuencia, y según el contexto, la compatibilización de los intereses de los mercados de capitales privados, de los países más ricos y los países en vías de crecimiento con la función de desarrollo genera una yuxtaposición de prioridades que no siempre resulta fácil de resolver al interior de cada bancos de desarrollo en la formulación de sus políticas operacionales y financieras (Humphrey, 2013).

Se volverá sobre este punto en los capítulos siguientes, cuando la noción de agregación territorial tome una dimensión muy importante a la hora de analizar el tipo de crédito —ajuste o inversión— que cada uno de los multilaterales estudiados otorga a los países de América del Sur, objetivo de nuestro estudio.

Esta interacción al interior de cada uno de los organismos, su gobierno interno y los intereses de sus accionistas, entre otras cuestiones, se verán reflejados en el tipo de la relación que cada una de estas organizaciones mantendrá con los gobiernos de los países, contraparte con la que se generan las estrategias de préstamo a lo largo del período 1993 a 2013, y en la variable pro estado o pro mercado que adopte cada país de la región a lo largo de estos veintiún años de análisis.

Sin pretender avanzar con los resultados que se presentan en los próximos capítulos, vale la pena recordar que la investigación se plantea que a mayor agregación territorial (Banco Mundial), habrá mayor tendencia a otorgar créditos de ajuste que de inversión, mientras que a menor agregación territorial (CAF), habrá mayor tendencia a otorgar préstamos de inversión que de ajuste. En el caso del BID, en el que se observan distintos equilibrios fruto, entre otras cosas, de la casi igualdad de poder de voto entre países prestatarios y no prestatarios, se espera un comportamiento que tratará de incorporar nociones de equilibrios entre los actores al interior y al exterior de la institución.

El análisis realizado en este capítulo ayuda a entender mejor el porqué de los resultados de los capítulos posteriores. Y si bien el origen y surgimiento de los tres multilaterales ha sido similar, los cambios que se han dado al interior de su organización, propios del contexto social y político de los países de América del Sur, hicieron que la visión de cada uno de ellos haya variado con el tiempo, así como su manera de relacionarse con los países de la región según su posicionamiento político —que a efectos de la presente investigación se compatibiliza en las nociones de pro estado y pro mercado—. De la misma manera, al variar el posicionamiento político de los países de la región, se han generado conflictos de interés al interior de cada uno de estas organizaciones —tanto en ámbitos políticos como administrativos— que demandan mayor atención respecto del tipo de crédito que cada institución otorga a cada país, con el fin de comprender más acabadamente las motivaciones de las distintas formas de relacionarse con los países estudiados.

Aunque no será objeto específico de análisis las características de liderazgo de las personas a cargo de cada una de los bancos de desarrollo, en el período de la presente investigación cumplieron su mandato cinco de los doce presidentes del Banco Mundial, dos de los cuatro

presidentes del BID y uno de los seis presidentes de CAF⁷⁹. Es importante recalcar esto, ya que cada una de estas instituciones le ha otorgado un poder discrecional distinto a cada uno de ellos a lo largo del tiempo, lo que le ha permitido darle una dinámica diferente a cada uno de los tres multilaterales. Se presenta aquí por su vínculo con el concepto de agregación territorial analizado en el capítulo I y que se retomará en los capítulos III y IV con mayor detalle.

Entendiendo que el peso de las estructuras burocráticas es mayor en el Banco Mundial que en el BID, y a su vez mayor en este último que en CAF, es posible expresar que el peso de la personalidad y estilo de liderazgo de sus presidentes es inverso en cuanto a la agregación territorial: mayor en CAF que en el BID, y mayor en el BID que en el Banco Mundial. También es interesante destacar que de los diez países de América del Sur que integran esta investigación, seis han tenido a cargo la dirección de BID o CAF —Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay— y cuatro no —Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela. Y en el caso del Banco Mundial, todos sus presidentes han sido norteamericanos —incluyendo a su último presidente, Jim Kim, coreano nacionalizado norteamericano—.

Esta característica establece una gran diferencia a tener en cuenta en lo concerniente a la agregación territorial de cada multilateral y los distintos intereses en el seno de cada uno de ellos.

La injerencia —o preeminencia— de los Estados Unidos se observa, en primer lugar, en la conformación de los directorios del Banco Mundial y del BID donde su influencia y su poder de veto es muy alto —a diferencia de CAF—. Y en segundo lugar la ubicación geográfica de

⁷⁹ Banco Mundial: Lewis Preston (1991-1995), James D. Wolfensohn (1995-2005), Paul Wolfowitz (2005-2007), Robert B. Zoellick (2007-2012) y Jim Young Kim (2012 a la actualidad). BID: Enrique Iglesias (1988-2005) y Luis Alberto Moreno (2005 a la actualidad). CAF: Enrique García (1991-2017).

su sede en la ciudad de Washington para los dos primeros y en Caracas para CAF, muestra claramente una posición geopolítica de liderazgo de los Estados Unidos.

Resumiendo, las características descritas en el presente capítulo de cada uno de los tres multilaterales visiblemente impactarán en la manera de relacionarse con cada uno de los países de la región en el período bajo estudio. Estos matices marcarán una importante diferenciación a la hora de otorgar distintos tipos de créditos según los intereses de cada organismo, los intereses de sus miembros, cuestiones de geopolítica, y hasta la posición interna del *management* de cada una de estas organizaciones.

A continuación, se presenta un análisis estadístico y descriptivo de las variables definidas en la investigación, que permitirán encontrar razones al comportamiento de la banca multilateral en América del Sur.

CAPITULO III

21 años, 10 países

Introducción

Luego de haber presentado el marco teórico de la investigación en el capítulo I y de haber avanzado en un conocimiento más abarcativo de los bancos multilaterales de desarrollo en el capítulo II, a continuación se persigue una primera fundamentación empírica sobre las hipótesis de la investigación. Vale recordar que la hipótesis general argumenta que el accionar de la banca multilateral variará tanto en función de la situación fiscal de los países como de las distintas articulaciones que se establezcan entre actores en sí mismos heterogéneos: gobiernos nacionales y bancos multilaterales. Y la hipótesis específica plantea que, en situaciones en las que el contexto fiscal no es apremiante (determinante), el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos (inversión o ajuste) dependerá de la combinación de las distintas preferencias articuladas de bancos y países (gobiernos), que mostrarán diversidad en términos de su agregación territorial (bancos) y en función de las orientaciones políticas (pro mercado/pro estado, países).

Para ampliar la mirada sobre el fenómeno de estudio, en este capítulo se presenta un análisis estadístico descriptivo de las variables. Este capítulo se basa en el mismo modelo (que se presenta en el capítulo IV), razón por la se utilizan las mismas variables del modelo econométrico que se encuentran posteriormente, asegurando consistencia y articulación entre los dos análisis cuantitativos –el descriptivo y el econométrico-.

El análisis descriptivo de las variables permite adentrarnos en cada una de las variables por país, para luego poder entender los datos agregados y mirar sus efectos en los países de América del Sur en su conjunto.

Se comenzará analizando el total de préstamos por país. Como se verá a lo largo del capítulo, se clasificó a los diez países de América del Sur objeto de nuestro estudio en tres grupos para poder hacer comparaciones que ayuden a entender mejor las diferencias —y las similitudes— existentes entre ellos. El primer grupo está integrado por los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El segundo, por los países identificados en el colectivo conocido como ALBA (Bolivia, Ecuador y Venezuela), y el tercero el, el compuesto por los países englobados en la ALIANZA del PACÍFICO (Chile, Colombia y Perú). Se elige esta división porque permite visualizar mejor los matices propios de cada país y entender las distintas variables político-ideológicas detrás de la situación particular de cada país.

Para esto, se presenta cada variable del modelo. En primer lugar, se estudia el total de préstamos por año por país. El análisis de esta variable permite visualizar qué pasó en cada uno de los países y en cada subgrupo definido en el período especificado con el monto total de los préstamos que los bancos multilaterales de desarrollo negociaron y otorgaron a los países, sin diferenciar todavía entre créditos de ajuste e inversión. Esto presenta una primera impresión del impacto de los créditos otorgados y posibilita especificar algunas particularidades que se van presentando a medida que se avanza con el análisis.

En segundo lugar, se analizan específicamente los préstamos de ajuste e inversión por separado. Esto permite tener una primera impresión de qué tipo de créditos tomaron —o

recibieron— los países en el período estudiado, lo que facilita una primera lectura acerca del comportamiento de los países a la hora de tomar qué tipos de créditos.

En tercer lugar, se aborda la variable política-ideológica según la categorización en dos tipos ideales de gobierno en cuanto si los países fueron pro mercado o pro estado en el período estudiado. Se divide, a su vez, este análisis en dos: primero, se ven figuras de cómo se comportaron cada uno de los países en los veintiún años analizados de manera agregada, para luego mostrar la orientación política por año. Estas dos formas de visualizar una misma variable presenta la oportunidad de analizar el comportamiento político de la región como un todo, y el mismo comportamiento año por año. Para la construcción de esta variable se le solicitó a un panel de expertos de América Latina que categorizaran como pro estado/pro mercado los gobiernos entre 1993 y 2013. Además, se utilizó la misma categorización realizada por Campello (2014) para el período 1978-2006 como variable de control. Por último, se compararon ambas categorizaciones, obteniendo una correspondencia del 82 % entre ambos enfoques.

En cuarto lugar, se presenta la variable de agregación territorial de los bancos multilaterales de desarrollo. Esta variable es crucial -como ya se vio en el capítulo II-. porque las diferencias entre el Banco Mundial, el BID y CAF son muy importantes al adentrarse en el análisis del comportamiento de cada una de estas instituciones. En primera instancia, se analiza qué sucedió en cada país en todo el período de estudio con relación a la proporción de préstamos. Se hace de este modo para ver el impacto de cada banco en cada país, sin importar el monto de los créditos, pero sí su porcentaje, y entonces poder comparar lo sucedido en la región. Y en segunda instancia presentamos los préstamos por banco y por año para así poder comparar la importancia de cada uno de los bancos en cada país. Esto también permite dilucidar si la

orientación política de cada país tiene relación —o no— con el tipo de banco con que cada país se relaciona de manera particular.

En quinto y sexto lugar se presenta el producto bruto interno y la situación fiscal de cada país. Se agrega en lo que concierne a la situación fiscal un gráfico en el que se observa la situación fiscal de cada país según la orientación política por año, para poder analizar si existe alguna relación entre estas dos cuestiones para cada uno de los países de la región.

A modo de información adicional, se agregará en los apartados 7 y 8 la tasa de interés de bonos soberanos y la tasa de interés de préstamos de multilaterales. Estos dos últimos cuadros no formaran parte del modelo pues no se cuenta con información completa de todos los países para todo el período de análisis, pero es incluida en el entendido que aporta datos que ayudan a contextualizar mejor la situación de los países de la región bajo análisis.

En definitiva, este capítulo se concentra en el análisis descriptivo de las variables definidas en la investigación de manera particular para cada uno de los países y divididas de manera general en tres grupos de países que ayudarán a comprender mejor el complejo fenómeno bajo estudio.

21 años, 10 países

Como se expuso en el capítulo I, para poder entender mejor la relación de los tipos de créditos que cada uno de los bancos multilaterales de desarrollo estudiados otorga a los países de América del Sur seleccionados —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela—, se toma una cantidad de años —entre 1993 y 2013,

una serie de veintiún años— que es lo suficientemente amplia como para cubrir distintas situaciones de orientación política de los países y de esta manera, elaborar un modelo que permita generar pautas de comportamiento de las tres instituciones en su accionar en la región.

Analizar estos diez países en estos veintiún años permite, además, tener una visión interesante de lo sucedido en la región en este período en materia de las corrientes políticas que definieron el accionar de los bancos multilaterales. Se sabe que la década de los noventa estuvo teñida por el denominado Consenso de Washington y una serie de reformas que llevó a los bancos multilaterales a actuar de determinada manera. Y el fracaso de muchas de esas políticas también llevó a estas instituciones a cambiar la forma de relacionarse con los países. Y a los países mismos, según los gobiernos de turno, a tener visiones más o menos positivas de los organismos multilaterales de crédito en general, y de los tres bancos multilaterales de desarrollo en estudio, en particular.

Las seis variables en cuestión (más dos de información contextual)

A continuación, se define operativamente cada una de las seis variables⁸⁰ que se utilizarán en los modelos econométricos y se presentan gráficos descriptivos de su comportamiento a lo largo del tiempo para cada país.

⁸⁰ A los efectos del modelo econométrico se utilizaran las primeras seis variables. La 7 y 8 se agregan por cuestiones informativas y de contexto, pero no se las incluyen en el análisis econométrico por no contar con datos completos para todos los países o para todos los años del período bajo análisis.

1. Préstamos (Total_préstamos)

“Total_préstamos” es una variable dependiente continua que expresa el monto en millones de dólares estadounidenses corrientes de préstamos aprobados por cualquiera de los tres bancos multilaterales de desarrollo (BM, BID, CAF) estudiados en un año determinado.

En primer lugar se analiza la evolución de esta variable en el tiempo a través de gráficos de puntos y líneas. El gráfico corresponde a cada país integrado en alguno de los tres grupos en que se ha dividido la región: el primer grupo corresponde a países del Mercosur, con Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; el segundo grupo corresponde a países de la alianza Alba, con Bolivia, Ecuador y Venezuela; y el tercer grupo corresponde a países de la Alianza del Pacífico, con Chile, Colombia y Perú.

En los siguientes gráficos, los puntos expresan los valores exactos para cada año, mientras que la línea, a través de una regresión ‘loess’, suaviza la unión de los puntos permitiendo identificar mejor las tendencias.

Las Figuras 3.1.1, 3.1.2 y 3.1.3 muestran los gráficos para el primero, segundo y tercer grupo de países, respectivamente. Cabe destacar que los gráficos se encuentran en distinta escala para que no se diluya el comportamiento de la variable en los países más pequeños. En todos los países se observa que hay variación a lo largo del período analizado.

Figura 3.1.1. Primer grupo. Total de préstamos por año (en millones de dólares estadounidenses)

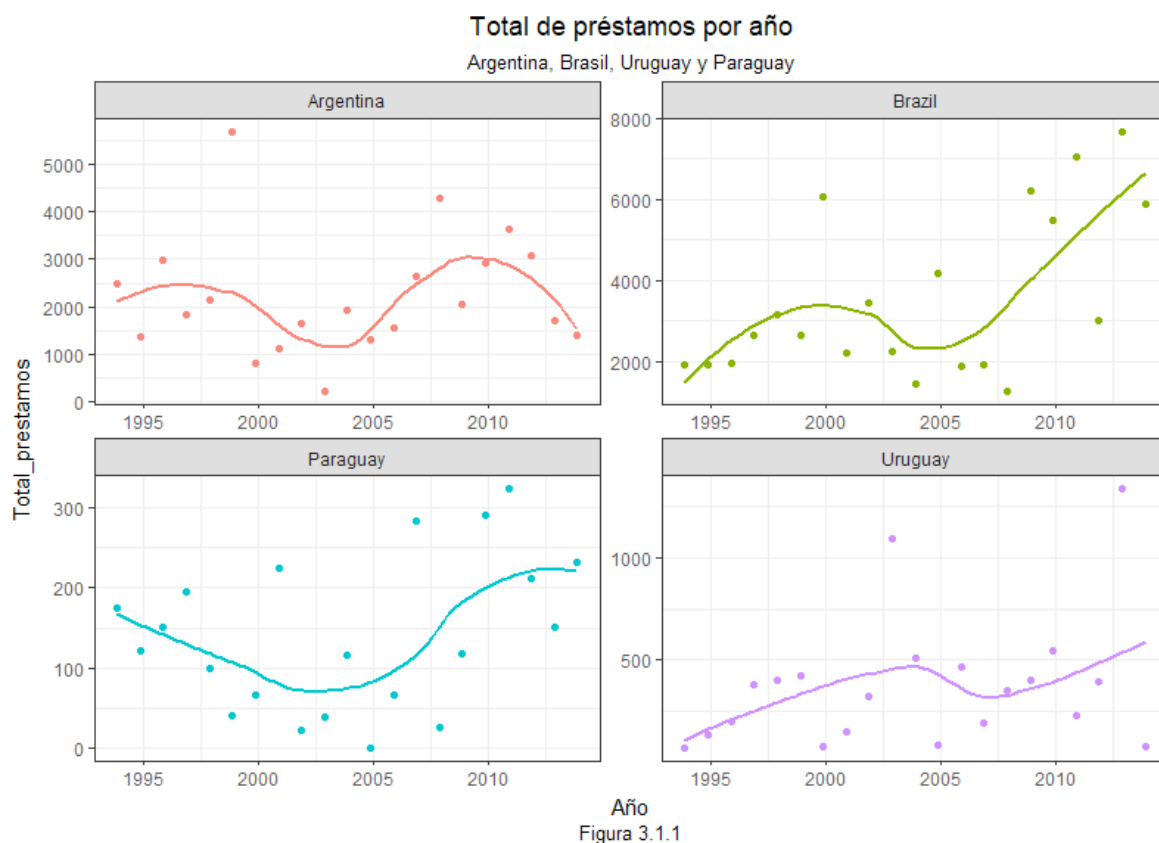
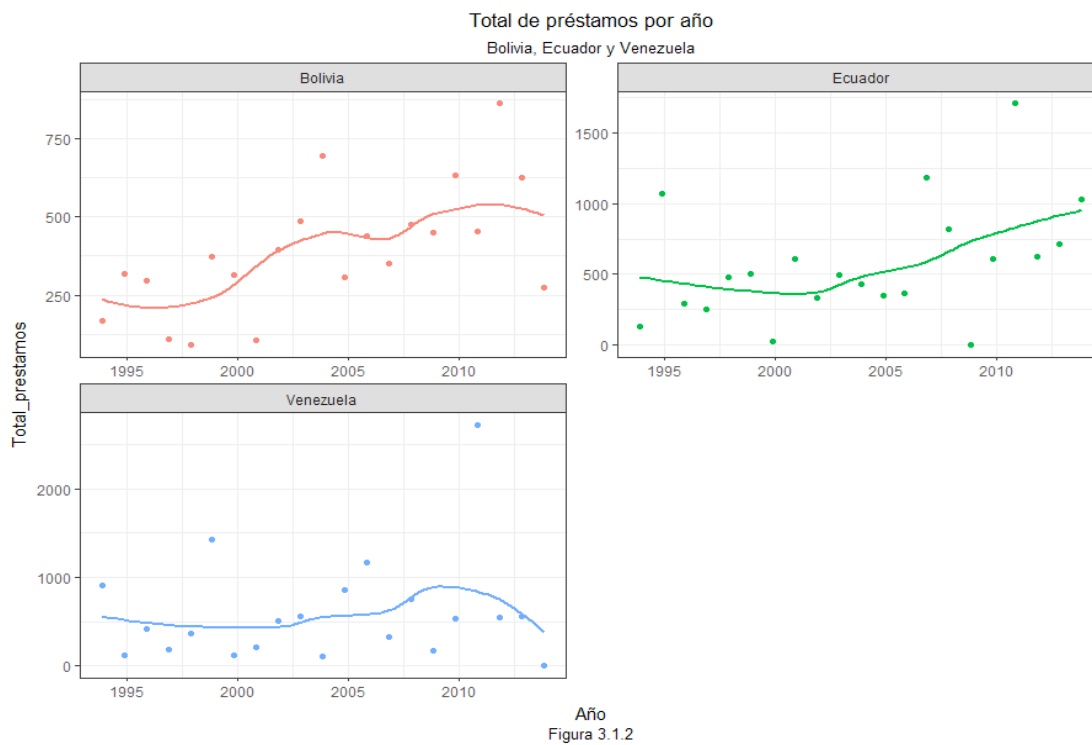


Figura 3.1.1

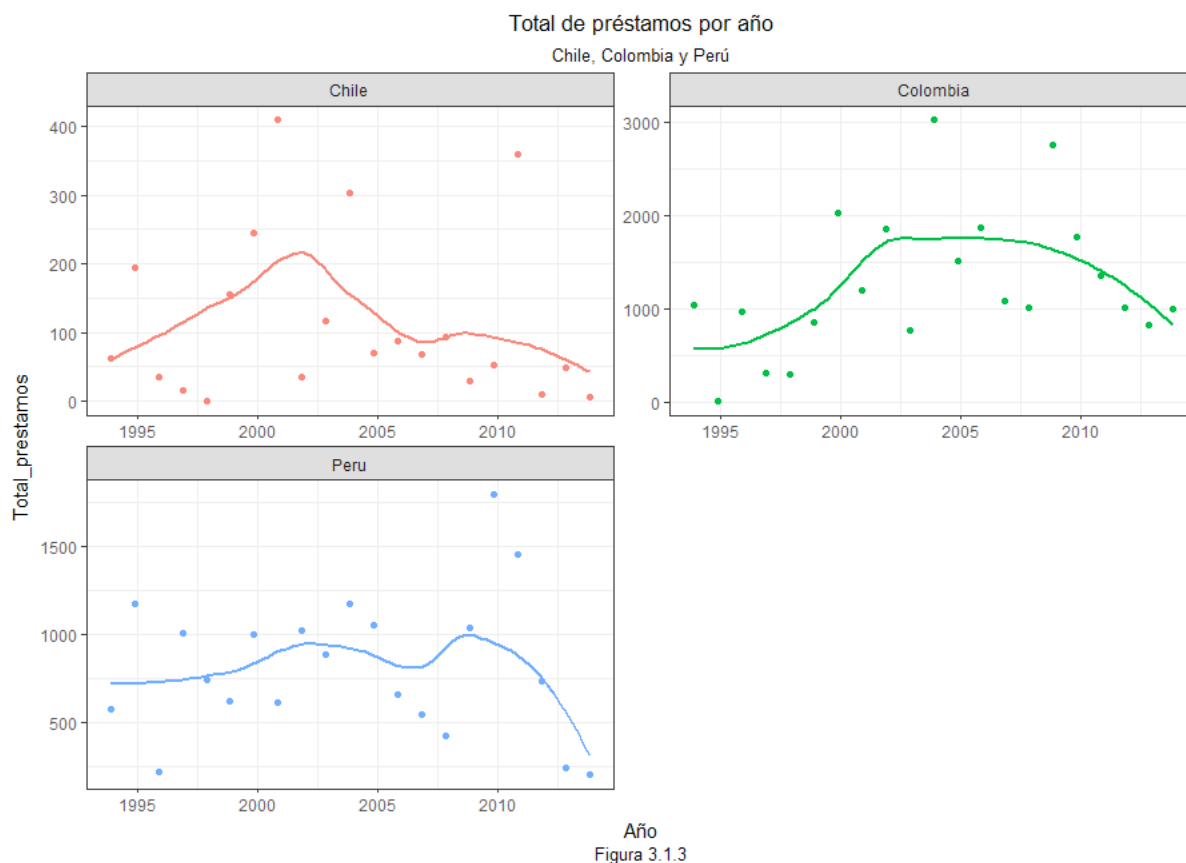
Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.1.2. Segundo grupo. Total de préstamos por año (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.1.3. Tercer grupo. Total de préstamos por año (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Antes de avanzar con el análisis pormenorizado de cada país —y esta apreciación es válida para todos los gráficos que se mostrarán en adelante—, vale aclarar que se debe tener en cuenta que los montos totales de los créditos en cada país están relacionados con el peso específico de cada economía.

Asimismo, cada uno de los multilaterales en cuestión pacta con cada país la denominada “estrategia país”, que consiste en un compromiso entre las partes en las cuales bancos y países se ponen de acuerdo en los montos y en los temas de los créditos a otorgar. Además, cada

multilateral tiene valores establecidos de los montos que puede aprobar para cada uno de los países, dependiendo del tamaño, del nivel de capitalización, de la coyuntura económica imperante en cada año, entre otras variables. Esto significa que hay montos estipulados anualmente por los multilaterales que pueden ser prestados a cada país.

Hecha esta aclaración, para los países del Mercosur (figura 3.1.1), a partir del año 2004, se nota una tendencia a un aumento de los créditos en general.

Se encuentran algunas particularidades para el caso de la Argentina: si bien se observa una tendencia de crecimiento desde el 2004 en adelante, a diferencia del resto de los países, se produce una caída en los montos totales a partir de 2010. Frente al *default* producido en 2001 y a las sucesivas reestructuraciones de deuda, el gobierno interno de cada uno de los multilaterales se comportó de diferente manera.

En el caso del Banco Mundial, a partir de 2010, finalizó la estrategia país pactada oportunamente, y los diversos pleitos que mantenía el país, en particular en el CIADI, hicieron que los proyectos ya aprobados siguieran su curso normal, pero ante la ausencia de una nueva estrategia país, el directorio del Banco Mundial estuvo imposibilitado de aprobar nuevos créditos a favor de la República Argentina. El BID procedió de modo similar, pero los países latinoamericanos —unificados internamente en el GRULAC⁸¹— lograron seguir aprobando créditos para el país, pero con una baja en el monto. En el caso de CAF, la situación continuó sin cambios. Esta particularidad generó que, desde el año 2010 en adelante, los montos totales reflejados en el gráfico muestren tendencia a la baja. En cambio, en Brasil,

⁸¹ Grupo Latinoamericano.

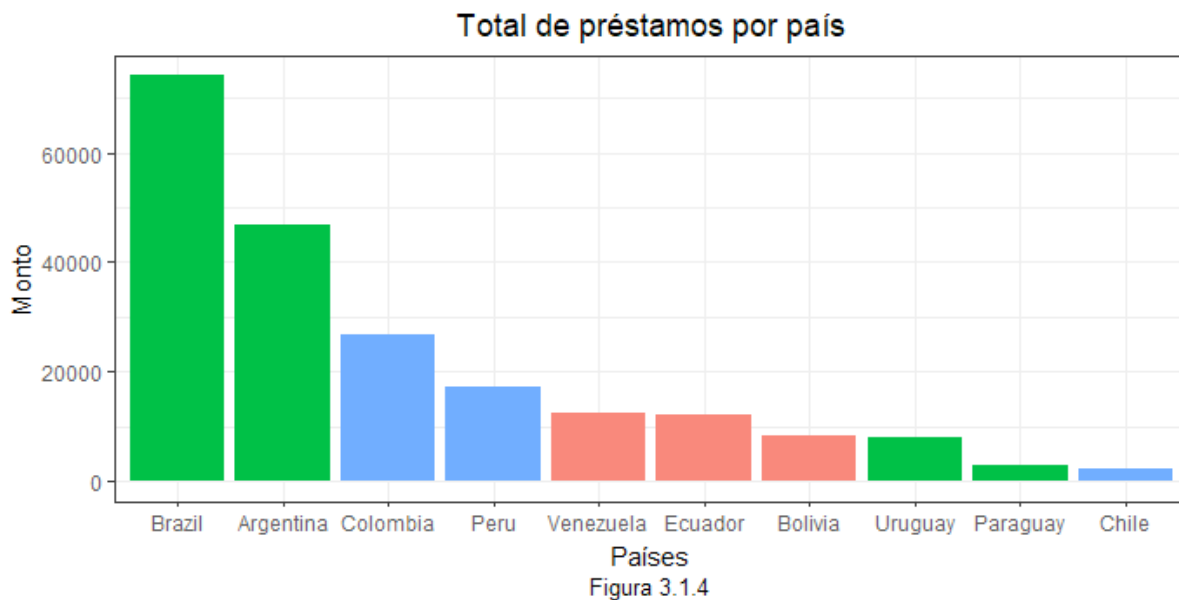
Paraguay y Uruguay se observa un claro crecimiento de los créditos con los bancos de desarrollo alrededor de la década del 2000.

En la figura 3.1.2, se observa la misma tendencia al crecimiento en los países del ALBA. Bolivia y Ecuador claramente aumentan su participación en el total de créditos. En el caso de Venezuela, fruto del posicionamiento político del país, el Banco Mundial directamente dejó de otorgarle créditos y el BID redujo su exposición —ver figura 3.4.3—. CAF continuó con el financiamiento, convirtiéndose en la única fuente de financiamiento externa proveniente de organismos multilaterales de crédito.

En la figura 3.1.3, correspondiente a los países de la Alianza del Pacífico, es posible observar que la tendencia es contraria a la de los países del Mercosur y del Alba. Su particularidad, en comparación con los anteriores grupos, se relaciona con que estas economías (Chile, Colombia y Perú) están alcanzadas por lo que se conoce en el mercado como “grado de inversión”. Esto le permite a estos tres países obtener financiamiento, la mayoría de las veces, más barato en el mercado —a través de bonos, emisiones, etcétera— que el que pueden lograr de los tres multilaterales.

Como norma general, se puede afirmar que el financiamiento del Banco Mundial es “más barato” que el del BID, y el del BID es “más barato” que el de CAF. Esto se debe a que los países que forman parte del directorio de cada uno de los multilaterales poseen distintos grados de inversión, haciendo más solidas sus posiciones al momento de endeudarse en los mercados para tomar dinero que luego se vuelca en forma de créditos y cooperaciones técnicas a los países miembros. A pesar de esto, para determinadas cuestiones, estos países optan por financiarse mayoritariamente en el mercado y no por medio de los multilaterales.

Figura 3.1.4. Total de préstamos por país (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Para finalizar el análisis de esta variable, en la figura 3.1.4, se observa un cuadro que muestra el total de préstamos por país en millones de dólares. Se organiza en tres colores, donde el verde representa a los países del Mercosur, el azul a los países de la Alianza del Pacífico y el rojo a los países del Alba. Claramente se observa un monto total de préstamos mayor en favor de las economías más grandes de la región. Del monto total de créditos para América del Sur en el período estudiado (USD 210.465 millones), el 62,50 % fue para los países del Mercosur (USD 131.809,8 millones), el 21,90 % para los países de la Alianza del Pacífico (USD 46.254,9 millones) y el 15,56 % para los países del ALBA (USD 32.810 millones).

El análisis de esta variable permite tener una primera impresión de la intervención de los tres bancos multilaterales en el período estudiado. A continuación, se desagrega esta información en la clasificación presentada en el capítulo I, donde se divide a los créditos otorgados en dos categorías: ajuste e inversión.

2. Préstamos de ajuste e inversión (Ajuste_rel e Inver_rel)

Se trata de variables continuas dependientes que representan la proporción de préstamos de ajuste e inversión, respectivamente, respecto del monto total de préstamos para un año determinado. Se analizará solo una de las dos variables, ya que al haber dos tipos de préstamo, el aumento en la proporción de una implica una idéntica disminución en la proporción de la otra.

Como se planteó en el capítulo I, a efectos de simplificar el análisis en estas dos categorías, se describieron los diferentes tipos de préstamos que los tres bancos multilaterales estudiados ofrecen y se sintetizaron como préstamos de ajuste y préstamos de inversión⁸².

En este caso, se observa que los dos tipos de préstamos varían en forma distinta. Además, hay variación en los préstamos de inversión en todos los países, mientras que respecto de los préstamos de ajuste, es poca la variación en algunos países, como Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Chile.

⁸² Se aclaró también en el capítulo 1 que el objeto de la presente investigación es la relación entre el BM, BID y CAF con los países de América del Sur para entender su manera de relacionarse a través de los créditos otorgados (inversión y ajuste) y las preferencias político-ideológicas de los gobiernos. Es por eso que cuando hablamos de créditos de ajuste solo nos referimos a los de los tres bancos de desarrollo y no se tienen en cuenta los posibles créditos de ajuste por parte, por ejemplo, del FMI. Esto puede llevar a una subestimación en lo que respecta a las necesidades de ajuste de los países en estudio, pero que no interfiere de manera alguna con los argumentos aquí planteados que van en la dirección de entender por que los bancos de desarrollo y los países hacen lo que hacen.

Figura 3.2.1. Préstamos de ajuste y de inversión por país por año (en millones de dólares estadounidenses)

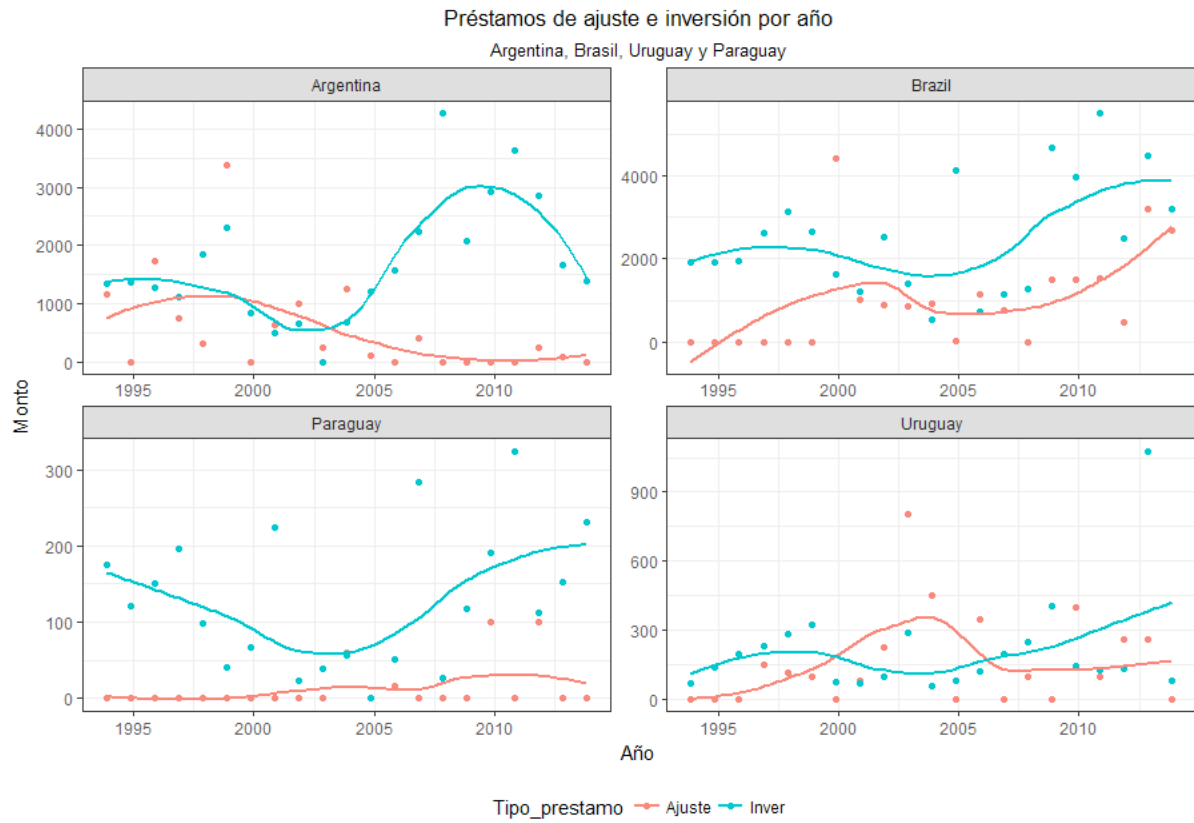


Figura 3.2.1

Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.2.2. Préstamos de ajuste y de inversión por país por año (en millones de dólares estadounidenses)

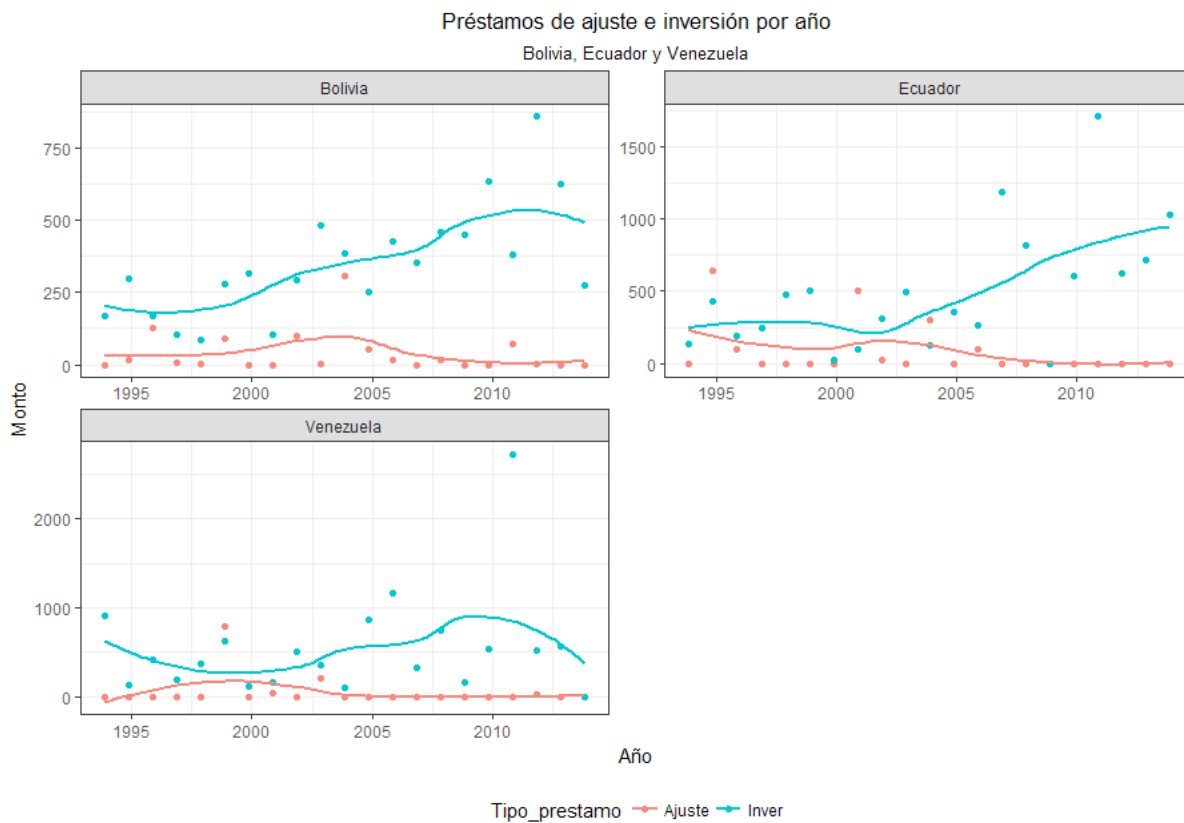


Figura 3.2.2

Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.2.3. Préstamos de ajuste y de inversión por país por año (en millones de dólares estadounidenses)

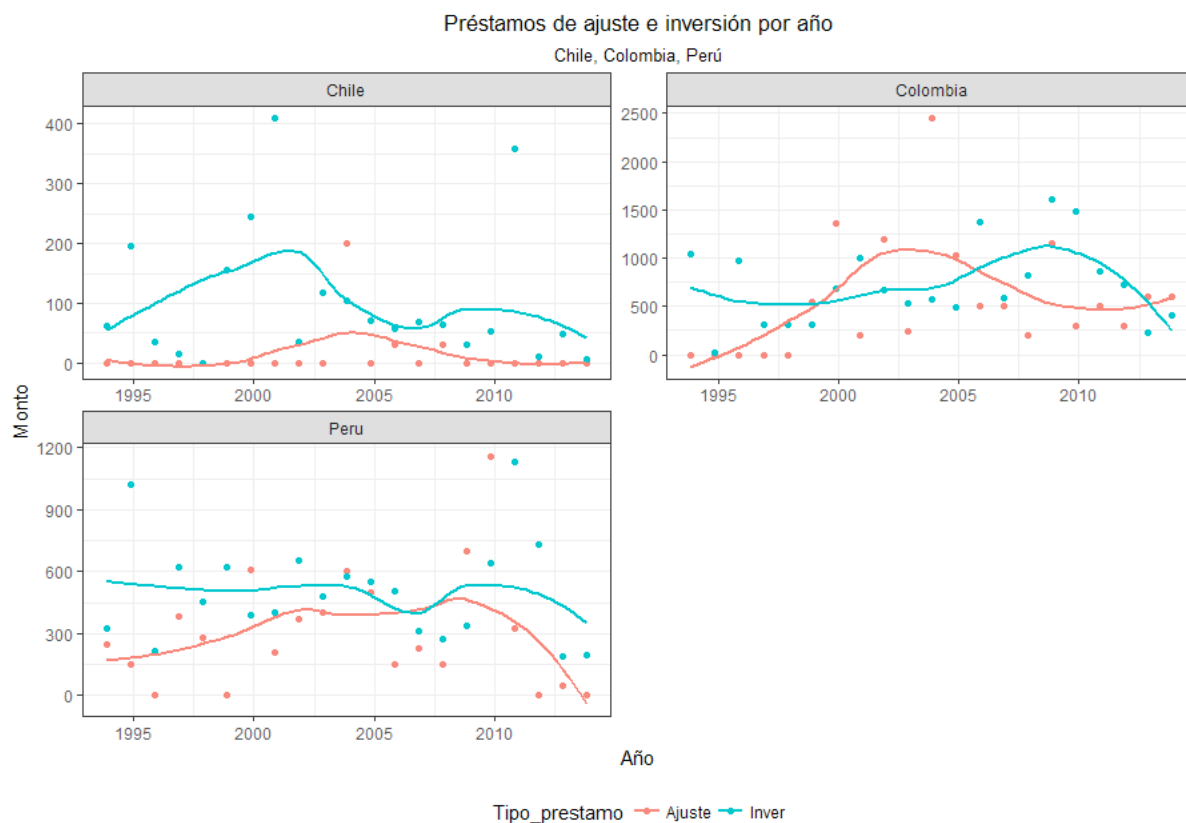


Figura 3.2.3

Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

En la figura 3.2.1, que engloba a los países del Mercosur, se observa claramente y en todos los casos, un crecimiento de los créditos de inversión a partir de 2004. En todos los casos están por sobre los de ajuste, aunque con algunas diferencias entre países.

En el gráfico sobre Argentina, la tendencia en el predominio de los créditos de inversión por sobre los de ajuste coincide con la variable de orientación política que se describe en el próximo apartado. También se ve una caída en la cantidad de créditos, que, como se explicó en el apartado anterior, coincide con la menor cantidad de créditos otorgados por el BID y con

la no renovación de la estrategia país con el Banco Mundial. En el caso de Brasil se observa un crecimiento del financiamiento en ambos tipos de créditos, con un leve predominio de los créditos de inversión por sobre los de ajuste, con la particularidad de que, en los últimos años, gran parte de los créditos con los bancos de desarrollo fueron tomados directamente por los gobiernos del nivel subnacional —con aprobación del Estado federal—.

En el caso de Paraguay se ve un crecimiento de los créditos de inversión por sobre los de ajuste. Es importante destacar aquí una diferencia significativa: mientras en todos los países la aprobación final de los créditos está a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, en Paraguay está sujeta a la aprobación del Congreso. Esto genera que, en promedio, se requiera de dos años para que cada crédito sea aprobado, lo que hace que un crédito de ajuste, que muchas veces tiene necesidades de tipo inmediatas —a diferencia de los de inversión, que se destinan a obras— no tenga la rapidez necesaria en su aprobación para cumplir con los objetivos que se propone, en general, de política fiscal. En el caso de Uruguay se observa que ambos tipos de préstamos se cruzan en los distintos años de estudio. También, como se verá mas adelante, se aprecia en el período pro mercado una tendencia al predominio y crecimiento de los créditos de ajuste, mientras que en el período pro estado, predominan los créditos de inversión.

En los países del ALBA, correspondientes a la figura 3.2.2, se observa con claridad un predominio de los créditos de inversión y una baja de los créditos de ajuste. En los tres casos en cuestión se puede relacionar con la orientación ideológica de nuestra variable política. Cabe destacar el caso de Venezuela, donde se aprecia una caída en el monto de los créditos, fruto de su desvinculación con el Banco Mundial y de la caída generalizada de los mismos con el BID. Esta merma no se ve reflejada en CAF, sino que muy por el contrario—y como se

observará en los gráficos del capítulo IV—, se encuentra un crecimiento de los créditos de esta entidad. Se puede afirmar que este punto está asociado a dos particularidades. En primer lugar, Venezuela como país andino, fue uno de los fundadores de CAF —cuando se lo conocía como Corporación Andina de Fomento, antes de cambiar su nombre por el de Banco de Desarrollo de América Latina, cuando se sumaron países no andinos a la organización—. Y en segundo lugar, la sede regional de CAF se encuentra en Caracas, Venezuela, lo que ha generado un espacio mayor de relacionamiento entre el gobierno y el banco.

En los países de la Alianza del Pacífico — ver figura 3.2.3—, se encuentra, producto de la calificación financiera de grado de inversión en los tres países analizados, una baja en ambos tipos de crédito. En el caso de Chile, es posible observarlo especialmente en los montos, ya que su exposición con la banca multilateral es muy baja. Colombia, en cambio, muestra patrones diversos en este sentido y un monto mayor de créditos con respecto a Chile y Perú. En el caso de Colombia, se halla una relación entre mayor déficit fiscal y mayor necesidad de financiamiento, en especial, en créditos de ajuste. El período de crecimiento de los créditos de ajuste ciertamente coincide con el período de mayor déficit fiscal, como se verá en las próximas páginas -figura 3.5.3-. De manera similar, se encontrará un pequeño crecimiento en los créditos de inversión a medida que disminuye el déficit fiscal.

En el caso de Perú notamos un crecimiento paulatino de los créditos de ajuste, que llegan a cruzarse con los de inversión alrededor de 2006. Esto coincide, como se observará más adelante, con el período de superávit fiscal de este país, que también concuerda con una caída en los créditos de ajuste e inversión a partir de 2010.

Figura 3.2.4. Tipos de préstamos por país (en millones de dólares estadounidenses)

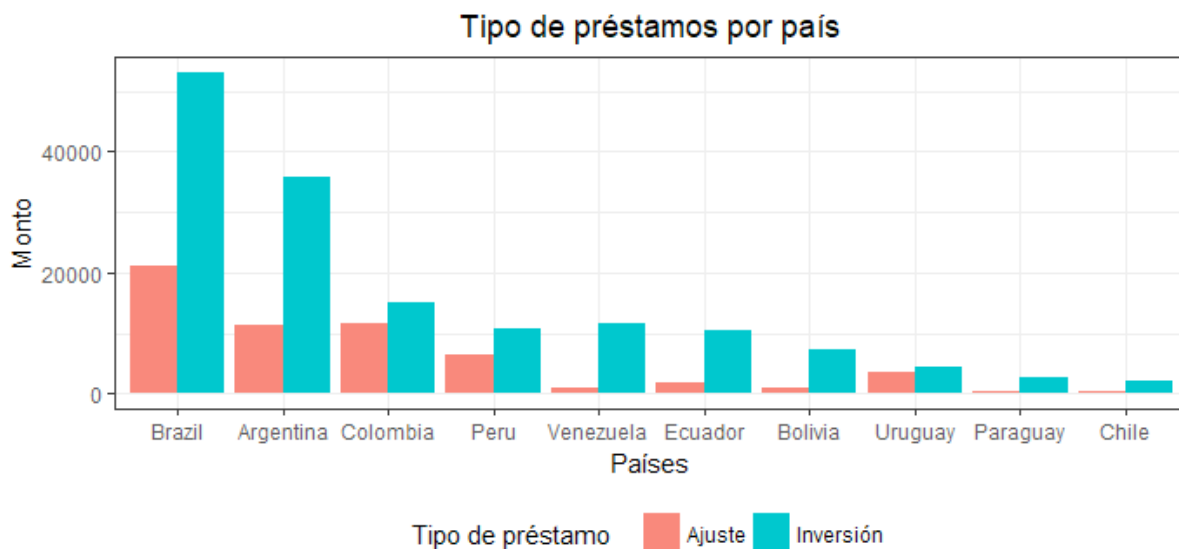


Figura 3.2.4

Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Para finalizar el análisis de la variable préstamos de ajuste e inversión, se presenta un gráfico del total de préstamos para cada uno de los países estudiados, marcando la diferencia entre ambos tipos de créditos. De los USD 210.465 millones totales de créditos para los países de la región en el período estudiado, el 72,5 % (USD 153.039,23 millones) correspondió a préstamos de inversión y el 27,4 % (USD 57.835,53 millones) a préstamos de ajuste.

Como se muestra en la figura 3.2.4, el Mercosur se lleva el 45,5 % (USD 95.956,65 millones) en créditos de inversión y el 17 % (USD 35.853,15 millones) en créditos de ajuste. Mientras tanto, la Alianza del Pacífico se lleva el 13,2 % (USD 27.821,54 millones) de los créditos de inversión y el 8,74 % (USD 18.433,4 millones) de los préstamos de ajuste. Por último, el ALBA se lleva el 13,8 % (USD 29.262,04 millones) de los créditos de inversión y el 1,68 % (USD 3.548,98 millones) de los créditos de ajuste.

3. Variable político/ideológica (Pol)

Se trata de una variable independiente categórica que contiene dos categorías que indican la orientación político-ideológica del gobierno en el año correspondiente: “pro mercado” y “pro estado”.

Esta variable es de vital importancia para el presente análisis, ya que la hipótesis señala que, además de los temas fiscales, en la relación con los bancos de desarrollo surgen otras cuestiones a tener en cuenta cuando se solicitan los créditos. *A priori* se sostiene que no será lo mismo para un país con gobiernos de orientación política-ideológica pro estado tomar créditos de ajuste o de inversión, lo que a la vez estará relacionado con la agregación territorial de los bancos y con la relación que, a partir de estas particularidades, sostengan con los países con gobiernos de orientación pro estado o pro mercado.

Se entiende de antemano que muchas veces la simplificación en categorías puede generar dudas. Pero la acentuación de las características de los gobiernos de los países en dos tipos ideales permite generar una conceptualización que lleva a poder comparar diversos procesos/realidades, y en definitiva, a comprenderlos mejor.

En base a esta información se elaboró una pregunta que se envió a líderes políticos, académicos, funcionarios públicos, y funcionarios de organismos internacionales de los diez países seleccionados para la investigación⁸³. A todos se les pidió que, en la medida de sus

⁸³ La pregunta fue enviada a más de ciento treinta especialistas de reconocida trayectoria y conocimiento de América Latina. Fueron recibidas al momento del cierre de la encuesta ciento diez respuestas. Las mismas se distribuyeron de manera equitativa contando con más de diez especialistas de cada uno de los países, con la excepción de Chile (7) y Perú (8). En el apéndice 3 se encuentra la pregunta reelaborada, y en el apéndice 4 se puede encontrar el listado con los nombres de los especialistas consultados por país. Se incluyen en el listado los siete expertos que contestaron la encuesta pero requirieron solicitud de anonimato.

conocimientos, categorizaran a todos los gobiernos seleccionados entre 1993 y 2013 como pro estado o pro mercado. En la cuadro número 1 se puede encontrar el resumen de manera agregada, año por año para cada uno de los países de América del Sur y para cada año de gobierno. A efectos de simplificar la lectura del mismo, se observa el número total de votos y la selección que hizo el panel de expertos para una de la categorías –pro estado- con su consiguiente porcentaje, y la categorización mayoritaria. En color rojo se destacan aquellos gobiernos percibidos como pro mercado, mientras que en color azul aquellos categorizados como pro estado.

Salvo los casos de Chile, Colombia y Perú que fueron catalogados mayoritariamente como pro mercado para los veintún años analizados, se puede observar una tendencia a tener gobiernos con orientaciones políticas pro mercado en la primera mitad de los años de la presente investigación (década del 90). Mientras que la segunda mitad (a partir del año 2000 aproximadamente) comienza a vislumbrarse un cambio en las tendencias de los gobiernos de la región, mostrando orientaciones político- ideológicas del tipo pro estado.

Se puede apreciar con claridad en el cuadro presentado como algunos presidentes de la región, como el caso de Hugo Chavez, Rafael Correa, Evo Morales o Cristina Kirchner son percibidos con una orientación política-ideológica pro estado de manera muy nítida. Lo mismo sucede con los casos, por ejemplo, de Alvaro Uribe, Carlos Menem, Fernando Enrique Cardoso y Sebastian Piñeira, que son percibidos con una orientación pro mercado muy clara

Cuadro 1: Categorización de posturas pro-mercado y pro-Estado de gobiernos por país según panel de expertos

Pais	Año	Presidente	Voto Pro Estad	Total de votos	Porcentaje Pro Estad	Categorización
ARGENTINA	1993	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1994	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1995	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1996	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1997	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1998	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	1999	Menem	3	103	2.91	promercado
ARGENTINA	2000	De la Rúa	8	101	7.9	promercado
ARGENTINA	2001	De la Rúa	12	101	11.88	promercado
ARGENTINA	2002	Duhalde	55	97	56.7	proestado
ARGENTINA	2003	Duhalde	58	98	59.18	proestado
ARGENTINA	2004	N. Kirchner	101	103	98.05	proestado
ARGENTINA	2005	N. Kirchner	101	103	98.05	proestado
ARGENTINA	2006	N. Kirchner	101	103	98.05	proestado
ARGENTINA	2007	N. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2008	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2009	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2010	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2011	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2012	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
ARGENTINA	2013	C. Kirchner	102	103	99.02	proestado
BOLIVIA	1993	Jaime Paz Zamora	21	94	22.34	promercado
BOLIVIA	1994	G. Sanchez de Losada	0	95	0	promercado
BOLIVIA	1995	G. Sanchez de Losada	0	95	0	promercado
BOLIVIA	1996	G. Sanchez de Losada	0	95	0	promercado
BOLIVIA	1997	G. Sanchez de Losada	0	95	0	promercado
BOLIVIA	1998	Hugo Banzer	11	96	11.45	promercado
BOLIVIA	1999	Hugo Banzer	12	96	12.5	promercado
BOLIVIA	2000	Hugo Banzer	12	96	12.5	promercado
BOLIVIA	2001	Hugo Banzer	12	95	12.63	promercado
BOLIVIA	2002	Jorge Quiroga	4	96	4.16	promercado
BOLIVIA	2003	G. Sanchez de Losada	2	97	2.06	promercado
BOLIVIA	2004	Carlos Mesa	13	98	13.26	promercado
BOLIVIA	2005	Carlos Mesa	14	98	14.28	promercado
BOLIVIA	2006	Carlos Mesa/E. Rodriguez	16	98	16.32	promercado
BOLIVIA	2007	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2008	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2009	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2010	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2011	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2012	Evo Morales	101	103	98.05	proestado
BOLIVIA	2013	Evo Morales	100	103	97.08	proestado
BRASIL	1993	Itamar Franco	14	103	13.59	promercado
BRASIL	1994	Itamar Franco	10	104	9.61	promercado
BRASIL	1995	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	1996	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	1997	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	1998	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	1999	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	2000	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	2001	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	2002	F.Enrique Cardoso	4	104	3.84	promercado
BRASIL	2003	Lula Da Silva	92	104	88.46	proestado
BRASIL	2004	Lula Da Silva	92	104	88.46	proestado
BRASIL	2005	Lula Da Silva	92	104	88.46	proestado
BRASIL	2006	Lula Da Silva	92	104	88.46	proestado
BRASIL	2007	Lula Da Silva	93	104	89.42	proestado
BRASIL	2008	Lula Da Silva	93	104	89.42	proestado
BRASIL	2009	Lula Da Silva	93	104	89.42	proestado
BRASIL	2010	Lula Da Silva	95	104	91.34	proestado
BRASIL	2011	Dilma Rousseff	99	104	95.19	proestado
BRASIL	2012	Dilma Rousseff	99	104	95.19	proestado
BRASIL	2013	Dilma Rousseff	99	104	95.19	proestado

CHILE	1993	Patricio Alwin	9	103	8.73	promercado
CHILE	1994	Eduardo Frei	11	103	10.67	promercado
CHILE	1995	Eduardo Frei	11	103	10.67	promercado
CHILE	1996	Eduardo Frei	11	103	10.67	promercado
CHILE	1997	Eduardo Frei	11	103	10.67	promercado
CHILE	1998	Eduardo Frei	11	103	10.67	promercado
CHILE	1999	Eduardo Frei	10	103	9.7	promercado
CHILE	2000	Ricardo Lagos	29	102	28.43	promercado
CHILE	2001	Ricardo Lagos	30	102	29.41	promercado
CHILE	2002	Ricardo Lagos	30	102	29.41	promercado
CHILE	2003	Ricardo Lagos	30	102	29.41	promercado
CHILE	2004	Ricardo Lagos	30	102	29.41	promercado
CHILE	2005	Ricardo Lagos	32	103	31.06	promercado
CHILE	2006	Michelle Bachelet	58	104	55.76	proestado
CHILE	2007	Michelle Bachelet	58	104	55.76	proestado
CHILE	2008	Michelle Bachelet	58	104	55.76	proestado
CHILE	2009	Michelle Bachelet	68	104	65.38	proestado
CHILE	2010	Sebastian Pinera	3	104	2.88	promercado
CHILE	2011	Sebastian Pinera	3	104	2.88	promercado
CHILE	2012	Sebastian Pinera	3	104	2.88	promercado
CHILE	2013	Sebastian Pinera	2	104	1.92	promercado
COLOMBIA	1993	Cesar Gaviria	7	98	7.14	promercado
COLOMBIA	1994	Ernesto Samper	31	99	31.31	promercado
COLOMBIA	1995	Ernesto Samper	31	99	31.31	promercado
COLOMBIA	1996	Ernesto Samper	31	99	31.31	promercado
COLOMBIA	1997	Ernesto Samper	31	99	31.31	promercado
COLOMBIA	1998	Andres Pastrana	8	98	8.16	promercado
COLOMBIA	1999	Andres Pastrana	5	99	5.05	promercado
COLOMBIA	2000	Andres Pastrana	5	99	5.05	promercado
COLOMBIA	2001	Andres Pastrana	5	99	5.05	promercado
COLOMBIA	2002	Alvaro Uribe	4	102	3.92	promercado
COLOMBIA	2003	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2004	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2005	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2006	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2007	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2008	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2009	Alvaro Uribe	4	103	3.88	promercado
COLOMBIA	2010	Juan Manuel Santos	8	103	7.76	promercado
COLOMBIA	2011	Juan Manuel Santos	8	103	7.76	promercado
COLOMBIA	2012	Juan Manuel Santos	8	103	7.76	promercado
COLOMBIA	2013	Juan Manuel Santos	8	102	7.84	promercado
ECUADOR	1993	Sixto Duran	5	100	5	promercado
ECUADOR	1994	Sixto Duran	5	100	5	promercado
ECUADOR	1995	Sixto Duran	5	100	5	promercado
ECUADOR	1996	Abdala Bucaram	58	102	56.86	proestado
ECUADOR	1997	Fabian Alarcon	2	101	1.98	promercado
ECUADOR	1998	Jamil Mahuad	6	102	5.88	promercado
ECUADOR	1999	Jamil Mahuad	6	102	5.88	promercado
ECUADOR	2000	Gustavo Noboa	3	99	3.03	promercado
ECUADOR	2001	Gustavo Noboa	3	99	3.03	promercado
ECUADOR	2002	Gustavo Noboa	4	99	4.04	promercado
ECUADOR	2003	Lucio Gutierrez	39	99	39.39	promercado
ECUADOR	2004	Lucio Gutierrez	39	99	39.39	promercado
ECUADOR	2005	Alfredo Palacio	41	97	42.26	promercado
ECUADOR	2006	Alfredo Palacio	42	97	43.29	promercado
ECUADOR	2007	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2008	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2009	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2010	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2011	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2012	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado
ECUADOR	2013	Rafael Correa	105	106	99.05	proestado

PARAGUAY	1993	J.Carlos Wasmosy	5	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1994	J.Carlos Wasmosy	5	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1995	J.Carlos Wasmosy	5	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1996	J.Carlos Wasmosy	5	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1997	J.Carlos Wasmosy	5	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1998	J.Carlos Wasmosy	6	91	5.49	promercado
PARAGUAY	1999	Raul Cubas	9	90	10	promercado
PARAGUAY	2000	Luis Gonzalez Machi	17	90	18.88	promercado
PARAGUAY	2001	Luis Gonzalez Machi	17	90	18.88	promercado
PARAGUAY	2002	Luis Gonzalez Machi	17	90	18.88	promercado
PARAGUAY	2003	Luis Gonzalez Machi	17	90	18.88	promercado
PARAGUAY	2004	Nicanor Duarte	51	95	53.68	proestado
PARAGUAY	2005	Nicanor Duarte	51	95	53.68	proestado
PARAGUAY	2006	Nicanor Duarte	52	95	54.73	proestado
PARAGUAY	2007	Nicanor Duarte	52	95	54.73	proestado
PARAGUAY	2008	Fernando Lugo	88	97	90.72	proestado
PARAGUAY	2009	Fernando Lugo	89	97	91.75	proestado
PARAGUAY	2010	Fernando Lugo	89	97	91.75	proestado
PARAGUAY	2011	Fernando Lugo	89	97	91.75	proestado
PARAGUAY	2012	Fernando Lugo	89	97	91.75	proestado
PARAGUAY	2013	Federico Franco	18	98	18.36	promercado
PERU	1993	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1994	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1995	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1996	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1997	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1998	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	1999	Alberto Fujimori	6	103	5.82	promercado
PERU	2000	Alberto Fujimori	4	103	3.88	promercado
PERU	2001	Valentin Paniagua	5	101	4.95	promercado
PERU	2002	Alejandro Toledo	9	102	8.82	promercado
PERU	2003	Alejandro Toledo	10	102	9.8	promercado
PERU	2004	Alejandro Toledo	10	102	9.8	promercado
PERU	2005	Alejandro Toledo	10	102	9.8	promercado
PERU	2006	Alejandro Toledo	15	102	14.7	promercado
PERU	2007	Alan Garcia	13	102	12.74	promercado
PERU	2008	Alan Garcia	13	102	12.74	promercado
PERU	2009	Alan Garcia	13	102	12.74	promercado
PERU	2010	Alan Garcia	14	102	13.72	promercado
PERU	2011	Ollanta Humala	35	102	34.31	promercado
PERU	2012	Ollanta Humala	34	102	33.33	promercado
PERU	2013	Ollanta Humala	34	102	33.33	promercado
URUGUAY	1993	Luis Lacalle	5	100	5	promercado
URUGUAY	1994	Luis Lacalle	5	100	5	promercado
URUGUAY	1995	Julio M. Sanguinetti	11	100	11	promercado
URUGUAY	1996	Julio M. Sanguinetti	11	100	11	promercado
URUGUAY	1997	Julio M. Sanguinetti	11	100	11	promercado
URUGUAY	1998	Julio M. Sanguinetti	11	100	11	promercado
URUGUAY	1999	Julio M. Sanguinetti	11	100	11	promercado
URUGUAY	2000	Jorge Batlle	12	100	12	promercado
URUGUAY	2001	Jorge Batlle	12	100	12	promercado
URUGUAY	2002	Jorge Batlle	12	100	12	promercado
URUGUAY	2003	Jorge Batlle	12	100	12	promercado
URUGUAY	2004	Jorge Batlle	15	100	15	promercado
URUGUAY	2005	Tabaré Vazquez	78	100	78	proestado
URUGUAY	2006	Tabaré Vazquez	78	100	78	proestado
URUGUAY	2007	Tabaré Vazquez	78	100	78	proestado
URUGUAY	2008	Tabaré Vazquez	78	100	78	proestado
URUGUAY	2009	Tabaré Vazquez	78	100	78	proestado
URUGUAY	2010	Pepe Mujica	91	101	90.09	proestado
URUGUAY	2011	Pepe Mujica	91	101	90.09	proestado
URUGUAY	2012	Pepe Mujica	91	101	90.09	proestado
URUGUAY	2013	Pepe Mujica	89	100	89	proestado

VENEZUELA	1993	Ramon Velazquez	10	95	10.52	promercado
VENEZUELA	1994	Rafael Caldera	22	101	21.78	promercado
VENEZUELA	1995	Rafael Caldera	22	101	21.78	promercado
VENEZUELA	1996	Rafael Caldera	22	101	21.78	promercado
VENEZUELA	1997	Rafael Caldera	22	101	21.78	promercado
VENEZUELA	1998	Rafael Caldera	24	101	21.78	promercado
VENEZUELA	1999	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2000	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2001	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2002	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2003	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2004	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2005	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2006	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2007	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2008	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2009	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2010	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2011	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2012	Hugo Chavez	105	105	100	proestado
VENEZUELA	2013	Hugo Chavez	105	105	100	proestado

Fuente.: Elaboración propia a partir del panel de expertos

A efectos de poder contrarrestar los resultados del panel de expertos con otro estudio de similares características, se consideró la investigación de Daniela Campello (2014), quien desarrolló una categorización para países y años muy similares a los de esta investigación. Campello (2014, 263) desarrolla un interesante análisis para comprender cómo los gobiernos de América Latina en su período de estudio (1978-2006) fueron variando (o no) sus preferencias y políticas desde una visión *market oriented* a una *state oriented*, y viceversa. Argumenta que estos posicionamientos “solo pueden ser entendidos en el contexto de las constantes crisis y *booms* económicos típicos de las economías latinoamericanas”. Realiza un análisis de los medios masivos de comunicación, de las plataformas políticas de los candidatos y del posicionamiento de sus partidos durante los seis meses previos a las campañas electorales para diferenciar a los candidatos en estas dos tipologías, para luego analizar el primer año de gestión (con base en los mismos medios de comunicación, atribuciones constitucionales del poder ejecutivo, mayorías/minorías legislativas, grado de institucionalización) y volver a categorizar a los gobiernos y a analizar la causa de los

cambios en su orientación a la hora de gobernar. Esto genera una categorización muy útil para contextualizar la clasificación de la presente investigación en gobiernos “pro estado/pro mercado”.

Como se marcó previamente, se entiende de antemano que todas las categorizaciones pueden no captar las complejidades propias de las decisiones que toman los gobernantes y que, a la vez, no es fácil captar la gradualidad que un gobierno puede llevar adelante a la hora de categorizarlo en pro estado o pro mercado. Pero la dificultad de captar estas graduaciones (Stokes, 2001) lleva a reducir posiciones a decisiones dicotómicas, que en el caso de esta investigación han quedado enmarcadas en la dicotomía “pro estado/pro mercado”.

El trabajo de Campello (2014) cubre a nueve de los diez países—solo no analiza Paraguay—y quince de los veintinueve años del período de análisis de esta investigación. En el cuadro número 2 se observa la comparación de la categorización de Campello y el resultado del panel de expertos desarrollado a los fines de esta investigación. Se puede decir que la mayoría del panel de expertos coincidió, en gran parte de los casos, en la categorización entre pro estado/pro mercado de los distintos gobiernos en más de un 90 % con el modelo de “state oriented/market oriented” de Campello. A su vez, la comparación con la misma categorización realizada por la autora —para los años compartidos entre ambas investigaciones— tiene un nivel de coincidencia del 82 %. De las treinta y tres categorizaciones elaborada por Campello (2014), veintisiete coinciden con el panel de expertos mientras que dieciocho observaciones no se corresponden con el mismo por quedar fuera del análisis que ella realiza⁸⁴. Cabe destacar que, en el caso de las seis observaciones que no coinciden (gobiernos de Lula Da Silva, Bachelet, Samper, Bucaram, Vázquez y

⁸⁴ El estudio de Campello analiza los casos de 1978 a 2006. Paraguay es el único país que no coincide con el panel de expertos por no haberlo incluido dentro de su análisis.

Caldera), el panel de expertos estuvo dividido en la categorización de los mismos gobiernos, con una clara mayoría en su categorización, pero sin la contundencia del resto de los casos. En los casos de Lula Da Silva y Tabaré Vazquez el panel de expertos se inclinó mayoritariamente categorizándolos como pro estado, mientras que Campello (2014) los encuentra pro mercado. En el caso de Bachelet casi seis de cada diez entrevistados categorizó su gobierno como pro estado, en porcentaje similar al caso de Bucaram. En los casos de Samper y Caldera esta diferencia se reduce a casi tres de cada diez.

Cuadro 2. Comparación Campello/Posturas pro-mercado y pro-Estado de gobiernos por país

PAÍS	PRESIDENTE	CAMPELLO	PANEL DE EXPERTOS	
Argentina	Menem	PM	PM	ÍDEM
	De la Rúa	PM	PM	ÍDEM
	Duhalde		PE	N/A
	Kirchner	PE	PE	ÍDEM
	Fernández de Kirchner		PE	N/A
Bolivia	Paz Zamora	PM	PM	ÍDEM
	Sánchez de Losada	PM	PM	ÍDEM
	Banzer	PM	PM	ÍDEM
	Quiroga		PM	N/A
	Sánchez de Losada	PM	PM	ÍDEM
	Mesa		PM	N/A
	Morales	PE	PE	ÍDEM
Brasil	Franco	PM	PM	ÍDEM
	Cardozo	PM	PM	ÍDEM
	Da Silva	PM	PE	DIFIERE
	Rousseff		PE	N/A
Chile	Alwin	PM	PM	ÍDEM
	Frei	PM	PM	ÍDEM
	Lagos	PM	PM	ÍDEM
	Bachelet	PM	PE	DIFIERE
	Piñera		PM	N/A
Colombia	Gaviria	PM	PM	ÍDEM
	Samper	PE	PM	DIFIERE
	Pastrana	PM	PM	ÍDEM
	Uribe	PM	PM	ÍDEM
	Santos		PM	N/A

Ecuador	Durand	PM	PM	ÍDEM
	Bucaram	PM	PE	ÍDEM
	Mahuad	PM	PM	ÍDEM
	Gutiérrez	PM	PM	ÍDEM
	Palacio		PM	N/A
	Correa	PE	PE	ÍDEM
Paraguay	Wasmosy		PM	N/A
	Cubas		PM	N/A
	Machi		PM	N/A
	Duarte		PE	N/A
	Lugo		PE	N/A
	Franco		PM	N/A
Perú	Fujimori	PM	PM	ÍDEM
	Paniagua		PM	N/A
	Toledo	PM	PM	ÍDEM
	García	PM	PM	ÍDEM
	Humala		PM	N/A
Uruguay	Lacalle	PM	PM	ÍDEM
	Sanguinetti	PM	PM	ÍDEM
	Batlle	PM	PM	ÍDEM
	Vázquez	PM	PE	DIFIERE
	Mujica		PE	N/A
Venezuela	Velázquez		PM	N/A
	Caldera	PE	PM	DIFIERE
	Chávez	PE	PE	ÍDEM

Fuente: elaboración propia con base en Campello y panel de expertos. PM: pro mercado. PE: pro Estado. ÍDEM: misma categoría. DIFIERE: cambia categoría. N/A: no categorizado por Campello.

A continuación, se podrá observar esta división en pro estado y pro mercado de dos maneras diferentes. En primera instancia, en las figuras 3.3.1, 3.3.2 y 3.3.3, se encuentran de manera agregada en todos los años de la serie cada país dividido en dos para todo el período.

En las figuras 3.3.4, 3.3.5 y 3.3.6, se presenta esta categorización dividida por año, de manera tal de visualizar los distintos períodos de la variable. En primer lugar, cabe destacar que se encuentran dos países que se mantienen sin variación a lo largo de los años de estudio, con

una orientación política-ideológica “pro mercado” en todos los años. Son los casos de Colombia y Perú⁸⁵. El resto de los países estudiados han tenido períodos de gobiernos con orientaciones pro estado y pro mercado respectivamente.

Figura 3.3.1. Orientación político-ideológica

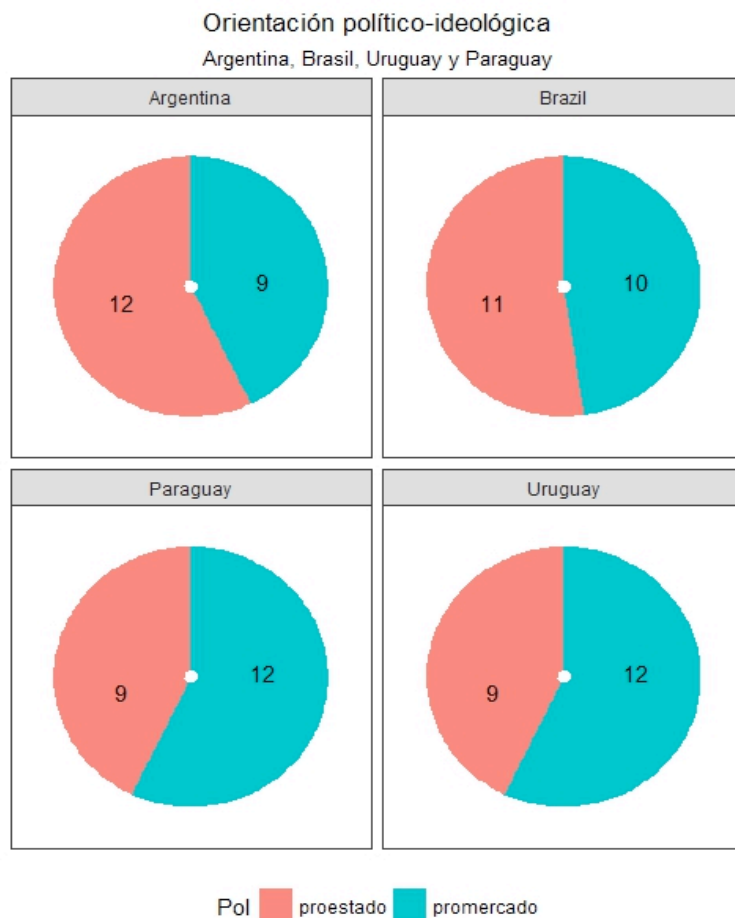


Figura 3.3.1

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

⁸⁵ Si bien el panel de expertos ha sido contundente en la elaboración de la variable, vale la pena aclarar que se han encontrado algunas diferencias, a saber. En el caso de Chile, mayoritariamente fue encontrado como pro mercado por el panel de expertos, a excepción del período de la presidente Bachelet. Si bien su período finalmente fue catalogado como pro estado, el 45% de los encuestados lo describió como pro mercado. En el caso del presidente Lagos, el 30% del panel lo catalogó como pro estado.

En el caso de Colombia se puede decir que prácticamente la totalidad de los expertos marcaron a todos los gobiernos como pro mercado, encontrando que varios de los mismos (31%) marcaron el período del presidente Samper como pro estado. En el caso de Perú, también claramente pro mercado, se encuentran algunas menciones (33%) que ubican al presidente Humala como pro estado.

Cabe aclarar que la categorización realizada en el trabajo de Campello que también utilizamos en esta investigación, califica a los gobiernos de Colombia y Perú como market oriented (pro mercado en nuestra clasificación).

Figura 3.3.2. Orientación político-ideológica

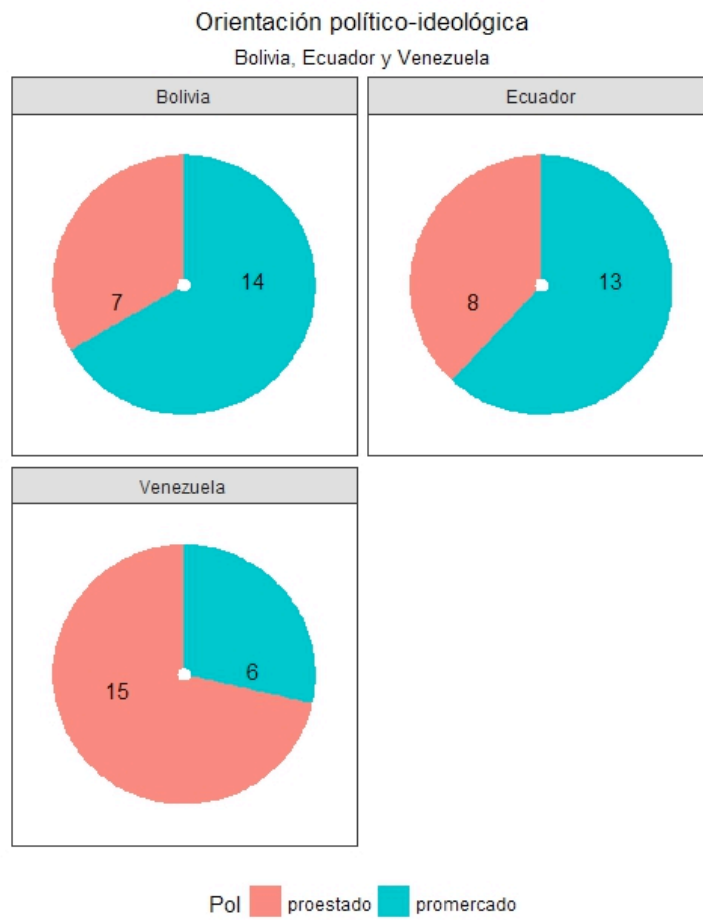


Figura 3.3.2

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

Figura 3.3.3. Orientación político-ideológica

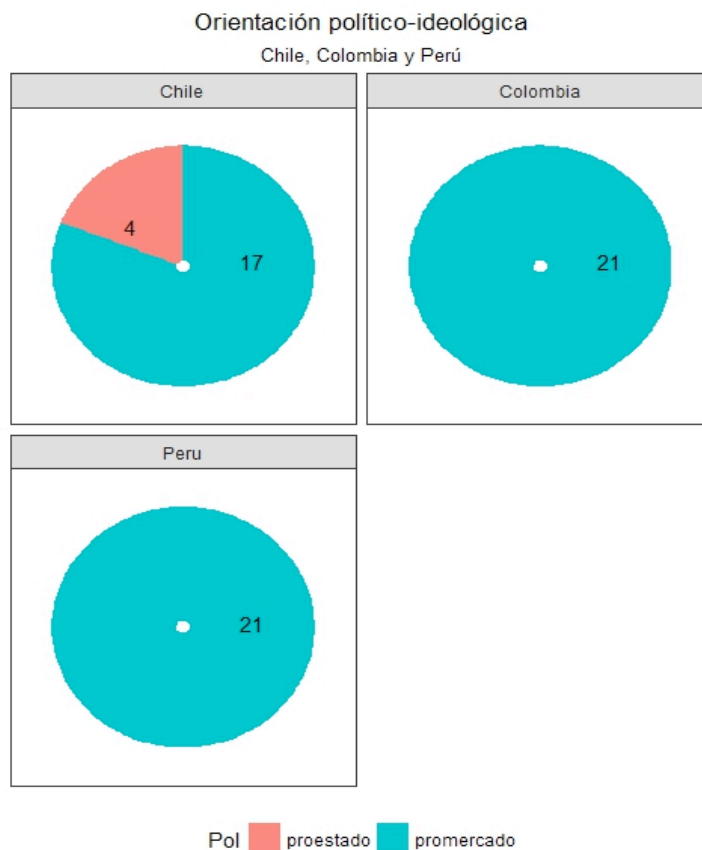


Figura 3.3.3

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

En los países del Mercosur, para los veintiún años de la serie de análisis, se encuentra que Argentina (57 % y 43 %) y Brasil (52 % y 48 %) tuvieron mas períodos pro estado que pro mercado. En el caso de los países del Alba, Ecuador (38 % y 62 %) tuvo mas gobiernos dentro de la categoría de pro mercado, cambiando la tendencia claramente con la llegada al poder de Rafael Correa. Venezuela (71,% y 29 %) presenta un predominio de orientación política pro estado por sobre la de pro mercado de manera marcada durante casi todo el periodo de estudio. Bolivia (33 % y 67 %) durante la mayor parte del período estudiado resulta más pro mercado. Recién a partir de la llegada de Evo Morales a la presidencia en 2007 muestra un cambio constante en esta variable. En el caso de los países de la Alianza del

Pacífico, Colombia y Perú están caracterizados por políticas pro mercado en el 100 % del período estudiado, mientras que Chile (19% y 81%) tiene un breve periodo pro estado en la presidencia de Michelle Bachelet.

Figura 3.3.4. Orientación política por año

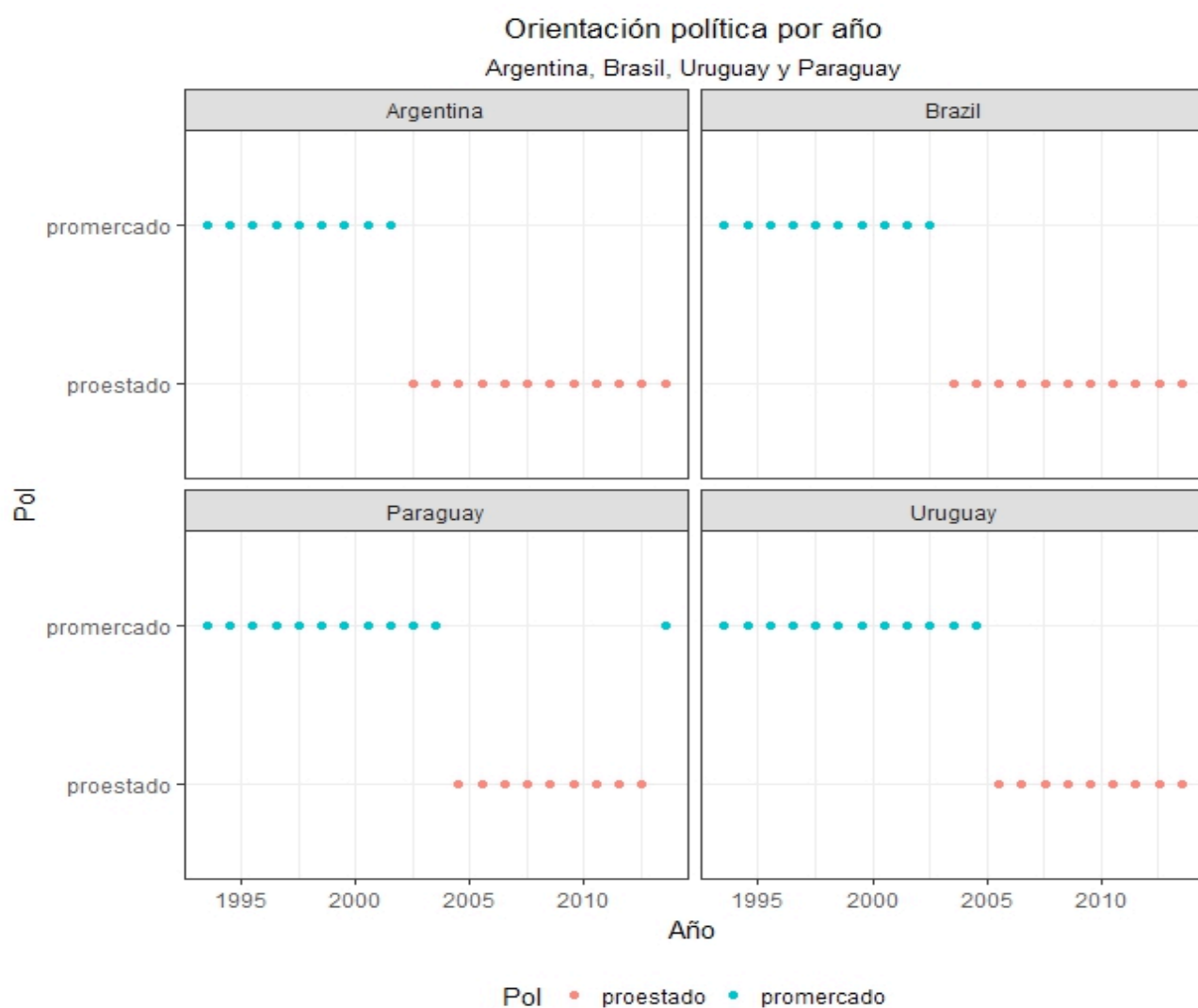


Figura 3.3.4

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

Figura 3.3.5. Orientación política por año

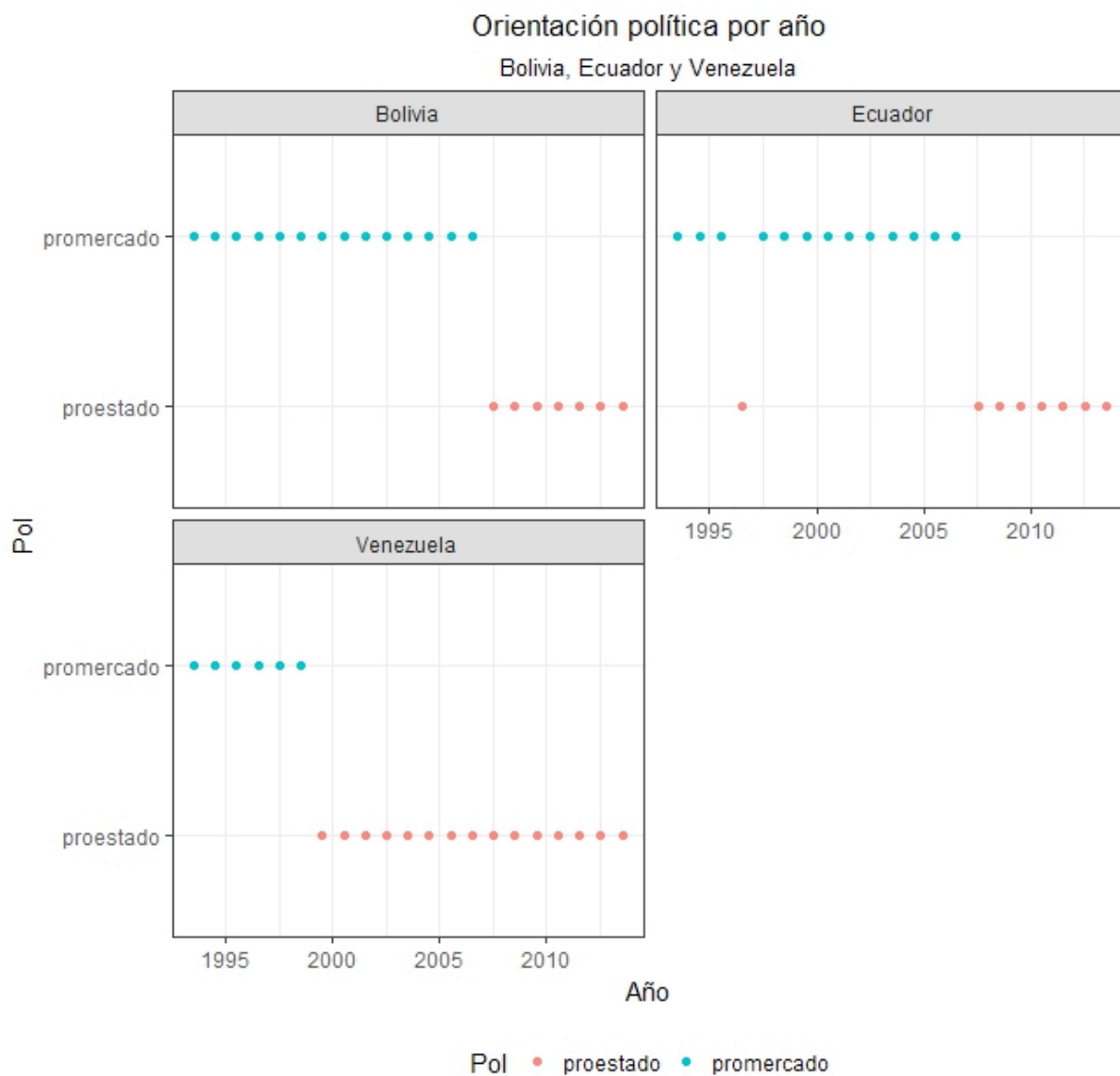


Figura 3.3.5

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

Figura 3.3.6. Orientación política por año

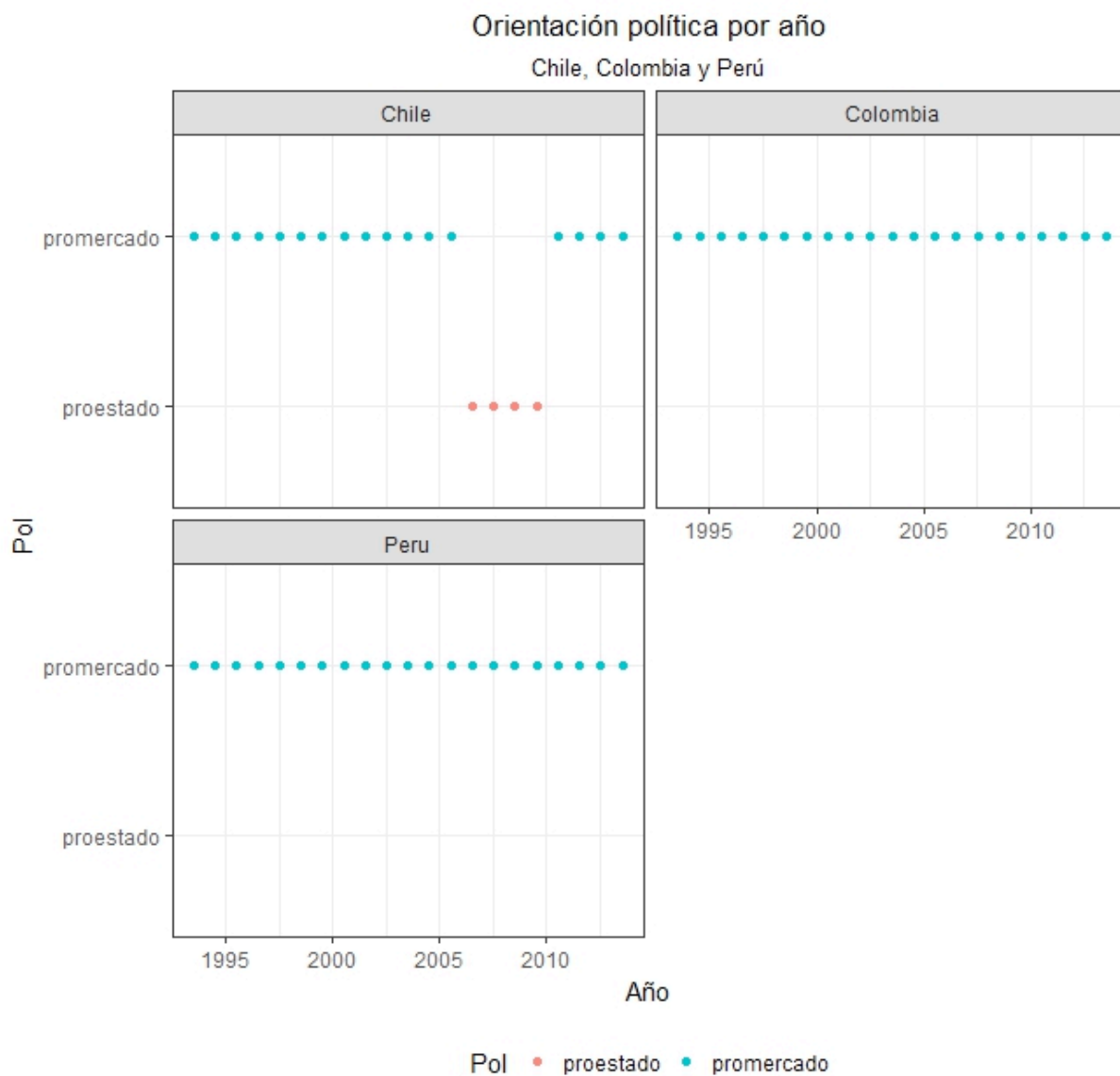


Figura 3.3.6

Fuente: elaboración propia en base a panel de expertos

En esta última serie de gráficos, las figuras 3.3.4, 3.3.5 y 3.3.6, se puede observar la orientación política distribuida por año. A excepción de los países de la Alianza del Pacífico que muestran períodos mayoritariamente pro mercado en los veintiún años de la serie (con la particularidad de Chile para los cuatro años del mandato de la presidente Bachelet), se

encuentra que, en los años noventa y principios del 2000, los gobiernos pro mercado van mutando hacia gobiernos pro estado. Solo en el último año de Paraguay se observa un cambio de estas posturas, fruto de la destitución de Fernando Lugo en 2013. Este cambio de gobiernos “pro mercado” a “pro estado” podría ser vincularlo al fracaso de las políticas relacionadas con el Consenso de Washington⁸⁶.

4. Agregación territorial (BMD)

Es una variable independiente categórica que representa el nivel de agregación territorial del banco multilateral de desarrollo (BMD) que otorga el préstamo.

Esta variable tiene tres categorías:

- *BM*, en el caso que se trate de un préstamo realizado por el Banco Mundial, como banco de mayor agregación territorial (mundial).
- *BID*, cuando el préstamo fue realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, como banco de agregación territorial intermedia (continental).
- *CAF*, indicando que el préstamo proviene del Banco de Desarrollo de América Latina, como banco de menor agregación territorial (regional).

Esta es otra de las variables de relevancia en el presente análisis. Si bien los tres bancos analizados tienen como objetivo general la captación de fondos para poder llevar esos recursos a los países miembros, el origen, el gobierno interno y, principalmente, la actuación territorial hacen que existan grandes diferencias a la hora de interactuar con los países. Los intereses de cada una de estas instituciones varían claramente y se ven reflejados en la

⁸⁶ Existe mucha bibliografía vinculada al Consenso de Washington y sus consecuencias en América Latina. Esta vinculación que se da en este trabajo puede ser elaborada en profundidad en futuros estudios.

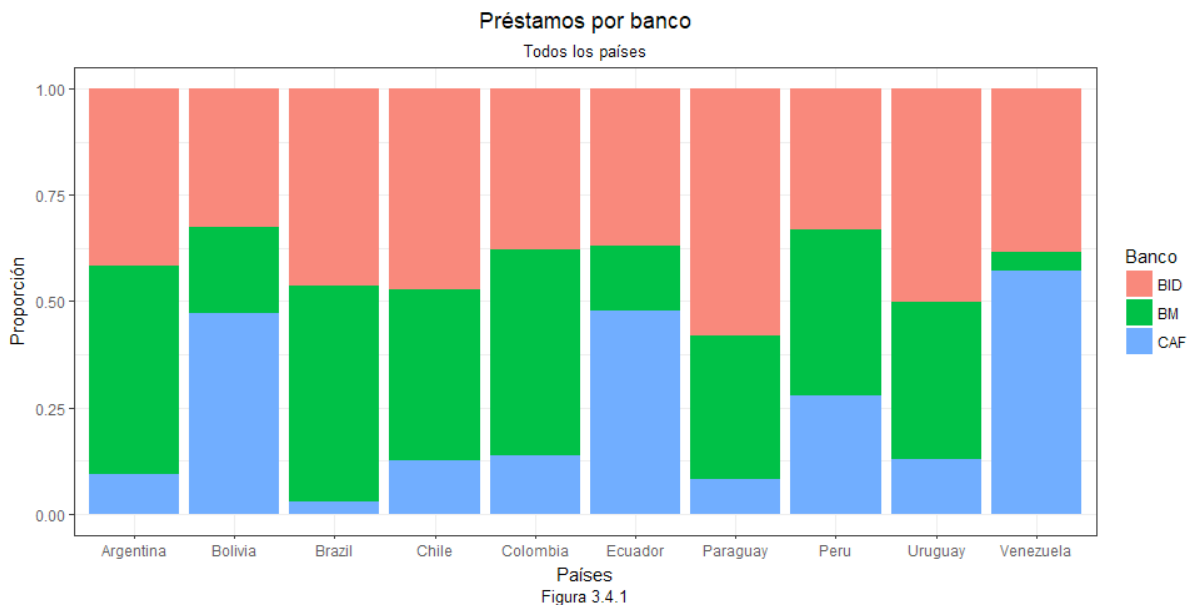
conformación de sus directorios. El Banco Mundial (BM) está conformado por casi todos los países del mundo y actúa a su vez en todos los continentes. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está conformado por todos los países de América Latina y el Caribe, más países desarrollados, y su ámbito de actuación es América del Sur, América Central y México. El Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) está conformado por todos los países de América del Sur y algunos de Centroamérica, más un porcentaje muy pequeño de España y Portugal, siendo su ámbito de participación el de los países miembros de la institución.

Como ya se explicó en el capítulo I, y especialmente en el II, los tres bancos, por su nivel de agregación territorial, tienen directorios conformados de la siguiente manera: el Banco Mundial y el BID tienen países que son prestatarios y no prestatarios. Esto quiere decir que algunos toman créditos y otros no, pero todos tienen derecho a voto, dependiendo del grado de capitalización que cada país haya realizado en su momento. En CAF, en cambio, no existe esta diferencia, y todos los países pueden ser objeto de crédito. La otra gran diferencia sustancial es que en el Banco Mundial y en el BID el voto es calificado, en el sentido de que cada país tiene un porcentaje fruto de la capitalización de la institución. En el caso de CAF, cada país tiene una acción que se traduce en un voto, haciendo del gobierno de esta institución votaciones de consenso⁸⁷ en la que todos valen por igual.

Estas marcadas diferencias llevaron a elaborar la matriz que se presentó a finales del capítulo I, en la que, dependiendo de la agregación territorial y del tipo de orientación política del gobierno, se materializan seis escenarios distintos con diferencias en el tipo de crédito que los bancos otorgan a los países —ajuste o inversión—.

⁸⁷ Si bien no está contemplado en sus estatutos, la tradición indica que se busca la unanimidad en la votación de los distintos proyectos a aprobarse en los directorios de CAF.

Figura 3.4.1. Préstamos por BMD



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

En la figura 3.4.1 se puede apreciar la proporción de los préstamos por banco en cada uno de los países de manera agregada —sin distinguir ajuste o inversión— para todos los años de la serie.

Utilizando los grupos de países que se caracterizaron al principio, se puede ver cómo los países del Mercosur tienen una alta participación de créditos del BID y del Banco Mundial, y un porcentaje menor de CAF. Este porcentaje menor de esta última institución se debe a que estos países ingresaron a esta organización recién a principios y mediados del año 2000, cuando la institución cambió sus estatutos y dejó de tener en su directorio solamente países andinos. En el caso de los países del Alba, se puede observar un mayor porcentaje de créditos de CAF. Esto se debe a que los países andinos fueron los fundadores de la institución y a que esta organización tiene gran relevancia en ellos. También se observa una importante cantidad de préstamos del BID y un porcentaje muchísimo menor del Banco Mundial. En los países de la Alianza del Pacífico, se pueden encontrar una similitud bastante marcada entre Chile y

Colombia en cuanto al porcentaje de los créditos de los tres bancos, mientras en Perú existe un mayor porcentaje con respecto a estos dos países de créditos de CAF, debido, entre otros factores, a su pertenencia andina, a que es fundador de CAF y que, a diferencia de Chile y Colombia, consiguió su grado de inversión más tarde, por lo cual el financiamiento de CAF fue importante en esos años previos.

Figura 3.4.2. Préstamos por BMD y por año

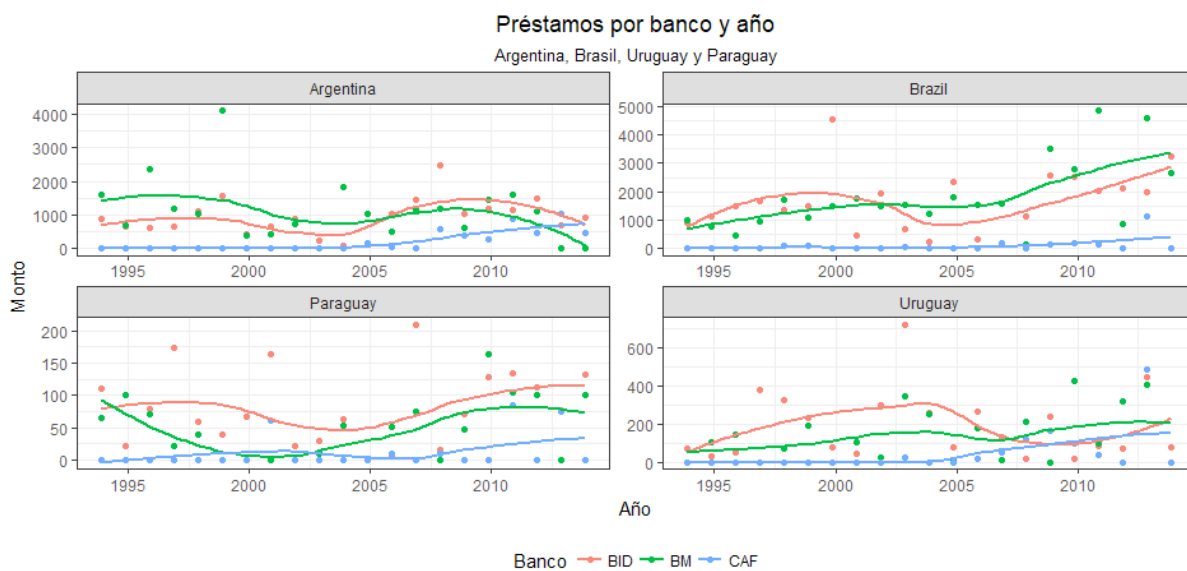
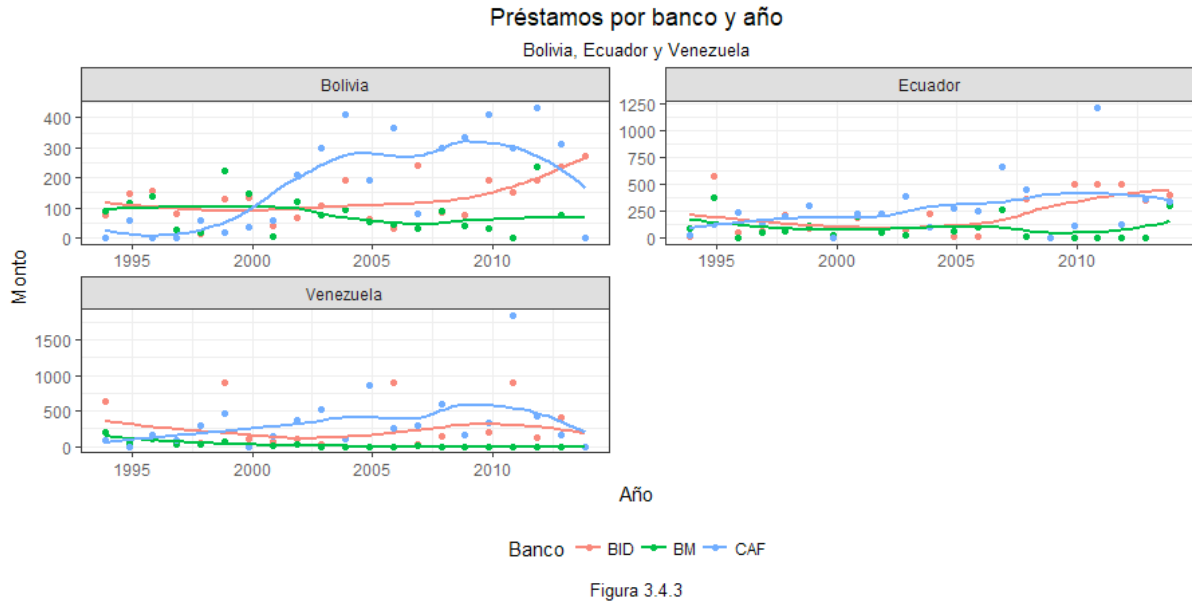


Figura 3.4.2

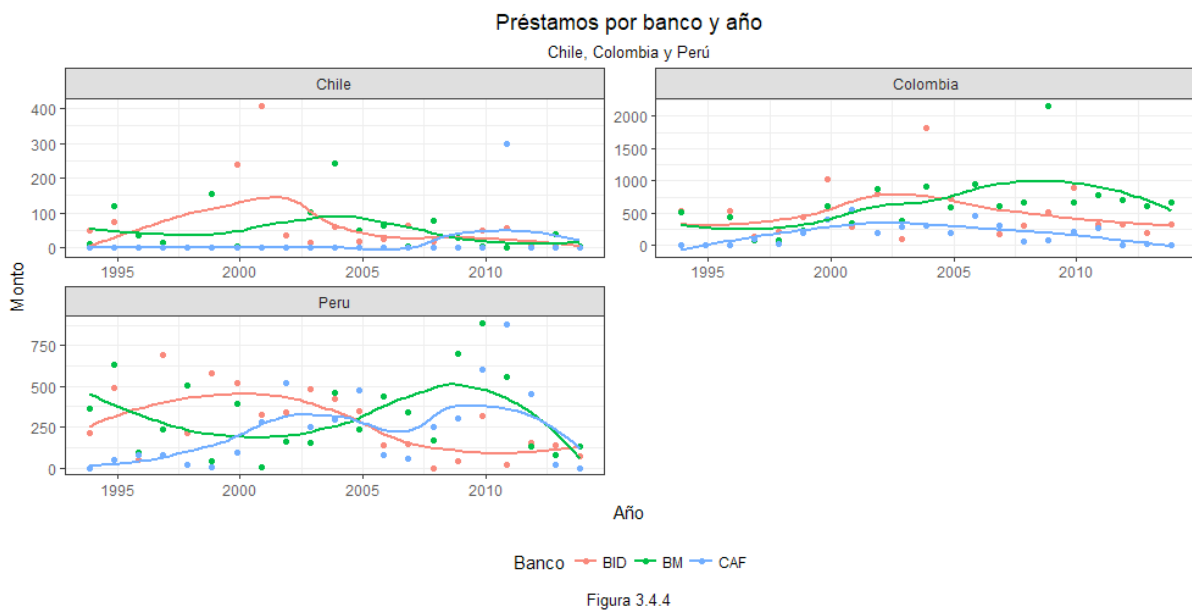
Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.4.3. Préstamos por BMD y por año



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

Figura 3.4.4. Préstamos por BMD y por año



Fuente: elaboración propia en base a información de BM, BID y CAF

En las figuras 3.4.2, 3.4.3 y 3.4.4, se puede apreciar los créditos de cada institución en cada país por año, de manera de poder visualizar cómo fue la trayectoria de su crecimiento.

En los países del Mercosur, se aprecia cómo el financiamiento de CAF va creciendo en general a partir de su incorporación a la institución. Es destacable en el caso de la Argentina como, a medida que desaparecía el financiamiento del Banco Mundial y disminuía el del BID, aumentaba el financiamiento de CAF. Se destaca también el crecimiento del financiamiento por parte del BID y del Banco Mundial en Brasil. En el caso de Paraguay, se observa cómo va creciendo el financiamiento de los tres bancos, pero manteniendo en todo el período un predominio del financiamiento del BID sobre el del Banco Mundial. Este último comenzó a crecer en su financiamiento al país exactamente en el mismo momento en que disminuía su financiamiento a la Argentina. Se puede ver también cómo crece el financiamiento del Banco Mundial a Uruguay en el mismo período que sube en Paraguay y que baja en Argentina. Se nota una preeminencia del BID en casi todo el período con respecto al Banco Mundial, hasta que aparece en la escena de financiamiento CAF y el Banco Mundial vuelca financiamiento que tenía previsto para Argentina hacia Uruguay.

En el caso del ALBA, por ser también países andinos, se manifiesta un alto porcentaje de préstamos de CAF para los tres países que lo integran. En Bolivia y en Ecuador, se observa un crecimiento de los préstamos del BID hasta sobrepasar los de CAF en el año 2012, y una participación estable y minoritaria del Banco Mundial en los tres países, con una caída abrupta del Banco Mundial en el caso de Venezuela, que directamente deja de tener créditos de esta organización.

En el caso de los países de la Alianza del Pacífico, se puede observar en Chile un predominio de créditos del BID por sobre los del Banco Mundial en los primeros diez años de la serie, hasta que se produce un cambio de tendencia inversa a partir del año 2005, y hasta el año 2013 en el que se vuelven a cruzar, pero siempre con la tendencia a un muy bajo nivel de montos de créditos en comparación con el los otros dos países de la Alianza en particular, y con el resto de los países en general, siendo Chile el país que menos créditos de organismos internacionales tomó en todo este período. También, como se verá más adelante, es el país con superávit fiscal en casi toda la serie que se estudia. Colombia muestra un crecimiento marcado de los préstamos del Banco Mundial de manera sostenida, hasta terminar la serie por encima de los otros dos bancos. Y a partir de 2005, se ve una tendencia a la baja en los créditos del BID y del Banco Mundial. En el caso de Perú se observa un crecimiento del financiamiento de los tres bancos hasta el año 2005, donde confluyen para dar una tendencia de crecimiento a los créditos del Banco Mundial y los de CAF, y una caída en los créditos del BID hasta 2011, donde se encuentra una baja de los créditos en todos los bancos, coincidente con el período de superávit fiscal del Perú, como se verá más adelante.

5. Producto Bruto Interno (PBI)

Es una variable independiente continua que representa el Producto Bruto Interno para cada año expresada en millones de dólares estadounidenses corrientes.

Figura 3.5.1. PBI por año

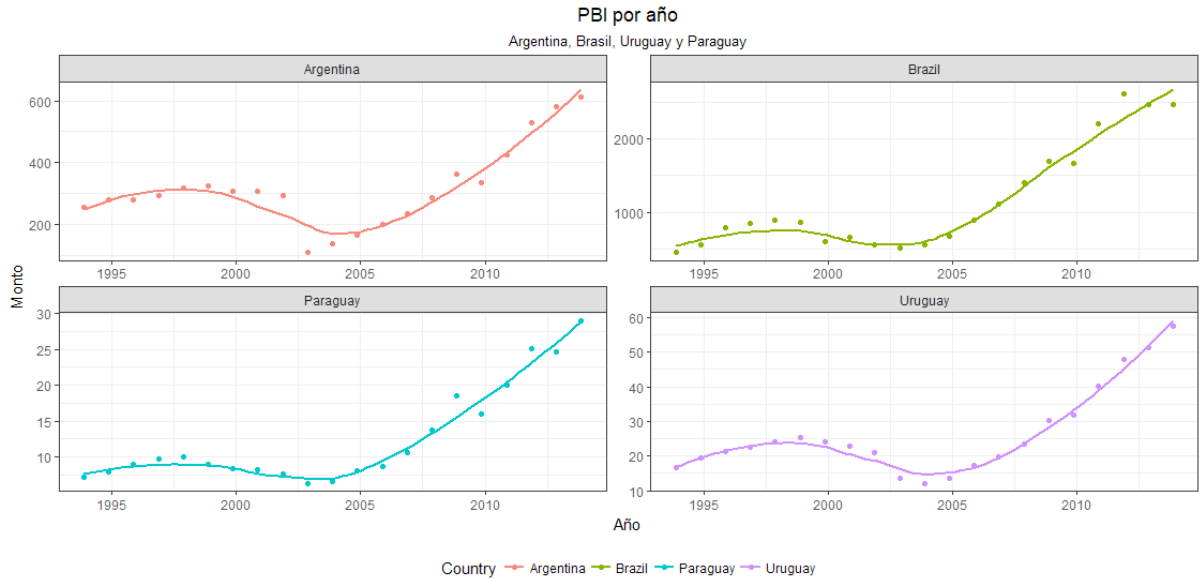


Figura 3.5.1

Fuente: FMI⁸⁸

Figura 3.5.2. PBI por año

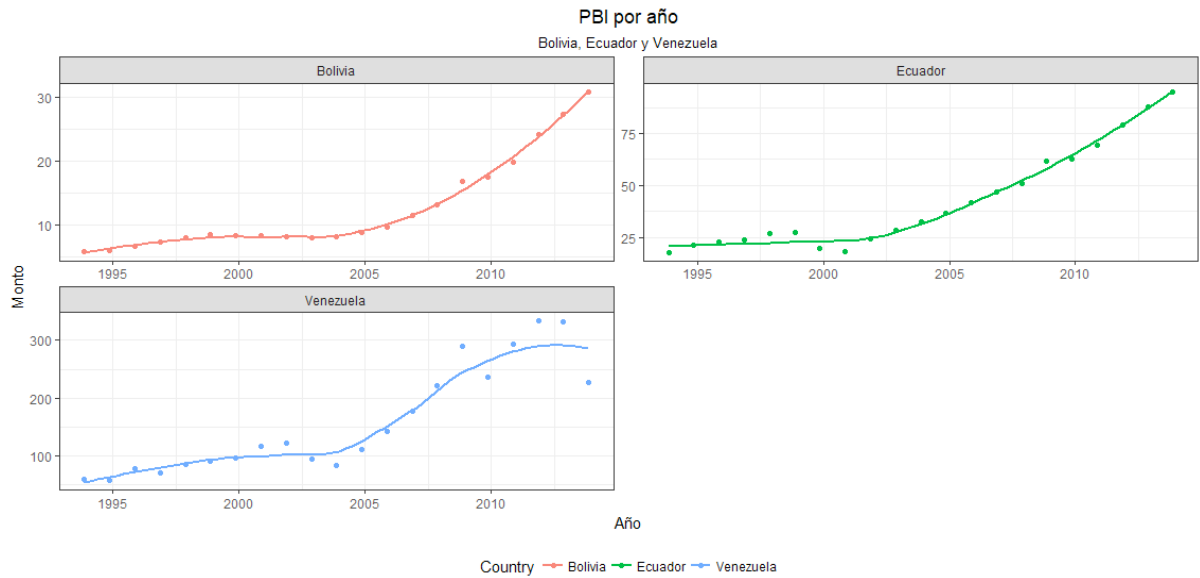
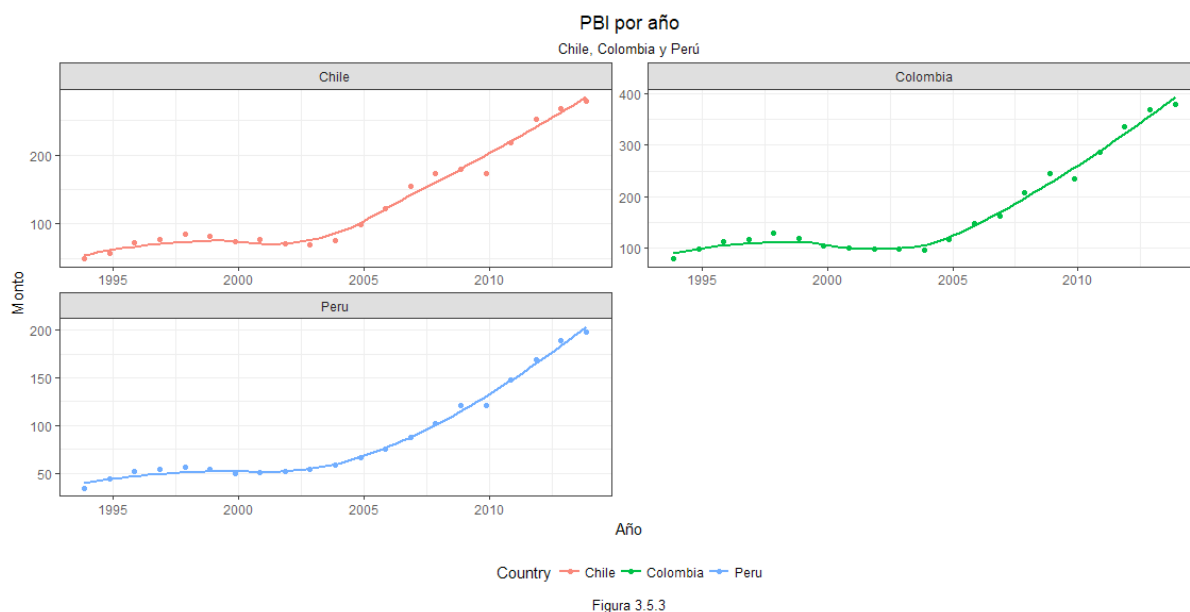


Figura 3.5.2

Fuente: FMI

⁸⁸ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> fecha de consulta: octubre de 2017

Figura 3.5.3. PBI por año



Fuente: FMI

Con respecto a las figuras 3.5.1, 3.5.2 y 3.5.3, se puede apreciar el PBI por año para cada uno de los países de la serie. Se observa que previamente a los años 2004/2005, se encuentra una etapa que podría definirse como de “estancamiento o estabilidad”, sin grandes variaciones en torno a esta variable. Pero a partir de esa fecha todos los países experimentaron un crecimiento sostenido todos los años, a excepción de Venezuela que, en el año 2010, empieza a experimentar una desaceleración en el crecimiento de su PBI.

6. Déficit o Superávit Fiscal (Fiscal)

Es una variable independiente continua que expresa el déficit o superávit fiscal como porcentaje del PBI.

Como se aprecia en las figuras 3.6.1, 3.6.2 y 3.6.3, en general, todos los países alternan períodos de déficit con períodos de superávit (Argentina, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia) que parecen seguir un patrón similar al del PBI. Se destacan los casos de Chile, con superávit consistente, y de Venezuela, que sobre el final de la serie alcanza niveles de déficit fiscal cercanos al 15 % del PBI.

Para tener una mejor apreciación de esta variable, se presentan dos series de cuadros. En la primera serie, se observa el déficit/superávit de manera lineal por años. Y en la segunda serie, se sitúa el déficit/superávit teniendo en cuenta el tipo de orientación política/ideológica (pro mercado/pro estado).

Figura 3.6.1. Superávit fiscal por año

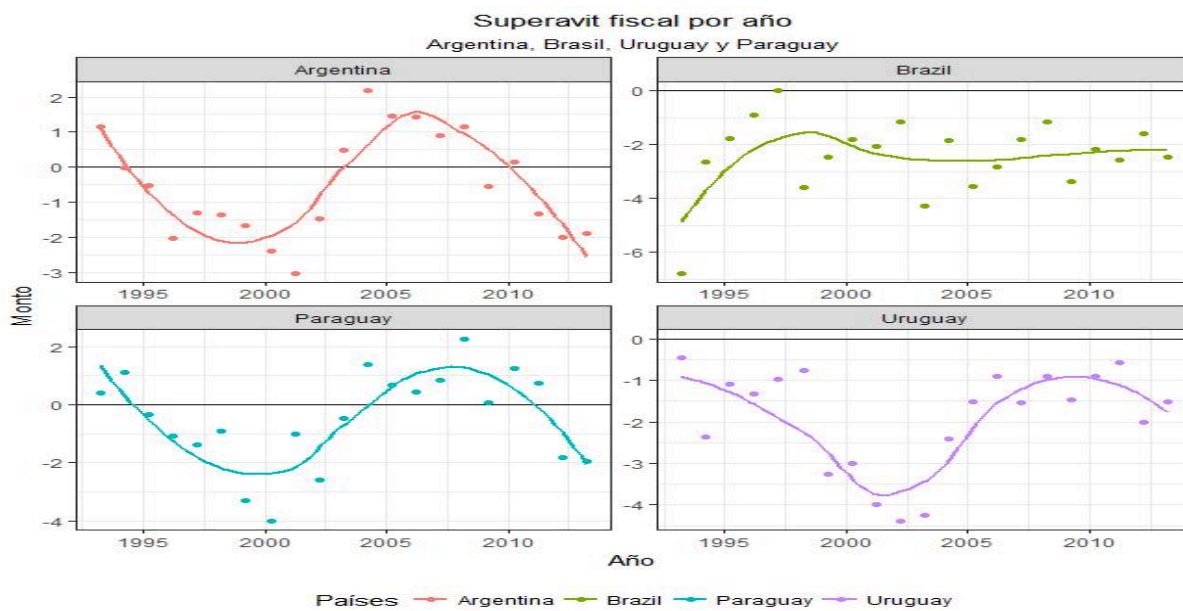


Figura 3.6.1

Fuente: BID⁸⁹

⁸⁹ <https://data.iadb.org/> fecha de consulta: octubre de 2017

Figura 3.6.2. Superávit fiscal por año

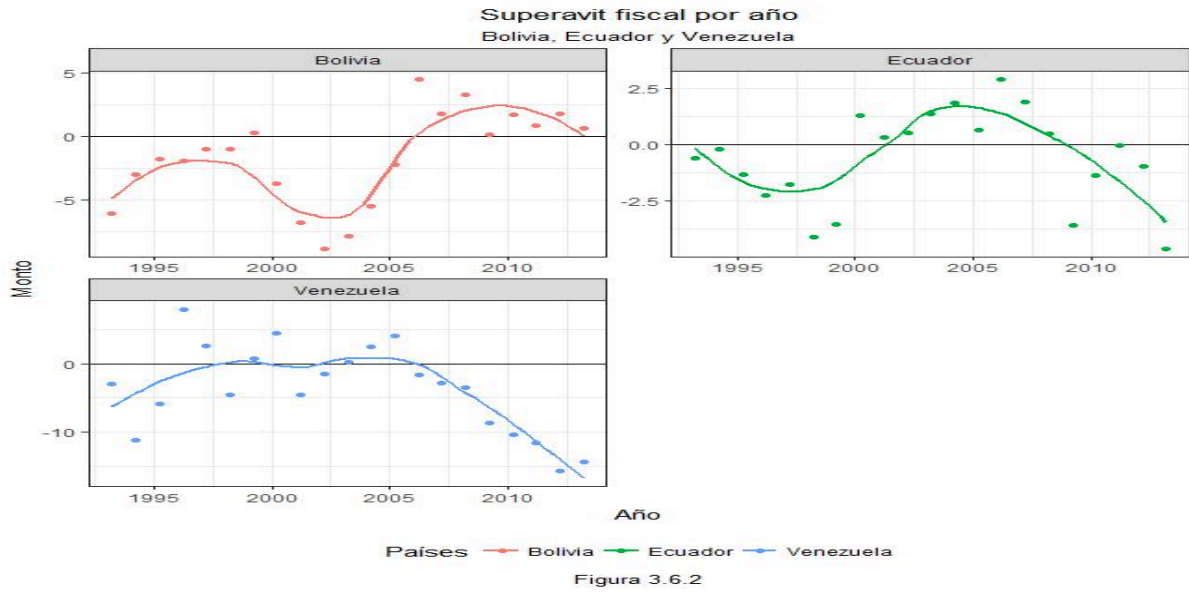


Figura 3.6.2

Fuente: BID

Figura 3.6.3. Superávit fiscal por año⁹⁰

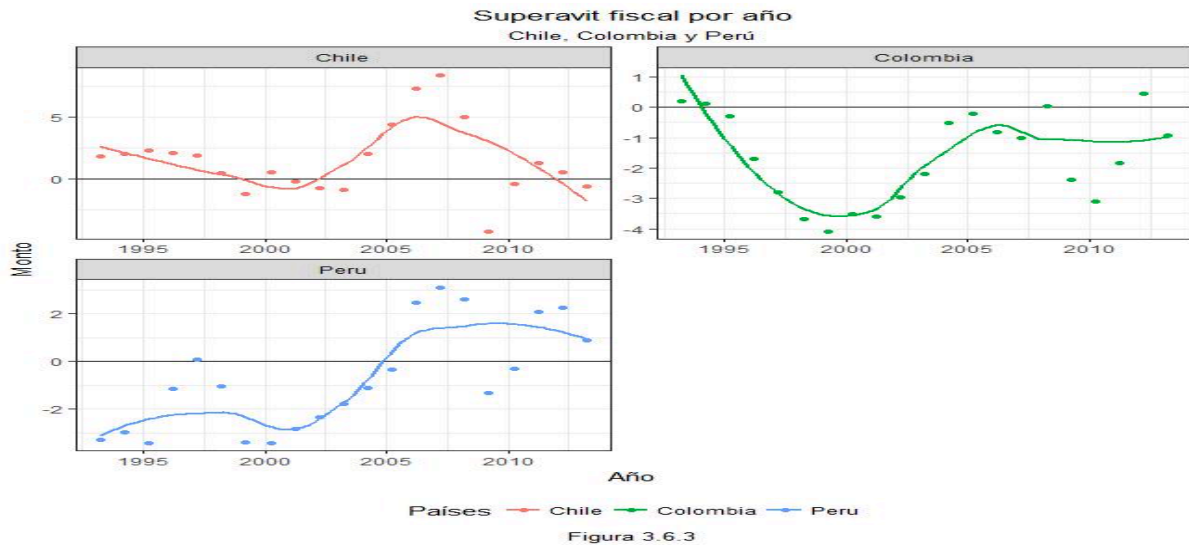


Figura 3.6.3

Fuente: BID

⁹⁰ Vale la pena destacar que los tres bancos de desarrollo objeto de análisis no son la única fuente de acceso a financiamiento por parte de los países. Como se aclaró previamente, esta investigación se enfoca en la relación de los bancos de desarrollo con los países, teniendo en cuenta el tipo de crédito que otorgan y las preferencias político-ideológicas de los gobiernos. En este sentido, en algunos sub-períodos, algunos países accedieron a créditos del FMI. Por ejemplo, Colombia accedió en el año 1999 a un crédito stand by de \$2700 millones de dólares, período que se corresponde también con el aumento en los créditos de ajuste por parte de los bancos de desarrollo. Su reducida extensión en el tiempo no pone en cuestión el análisis llevado a cabo para el conjunto del período.

Figura 3.6.4. Superávit fiscal y orientación política por año

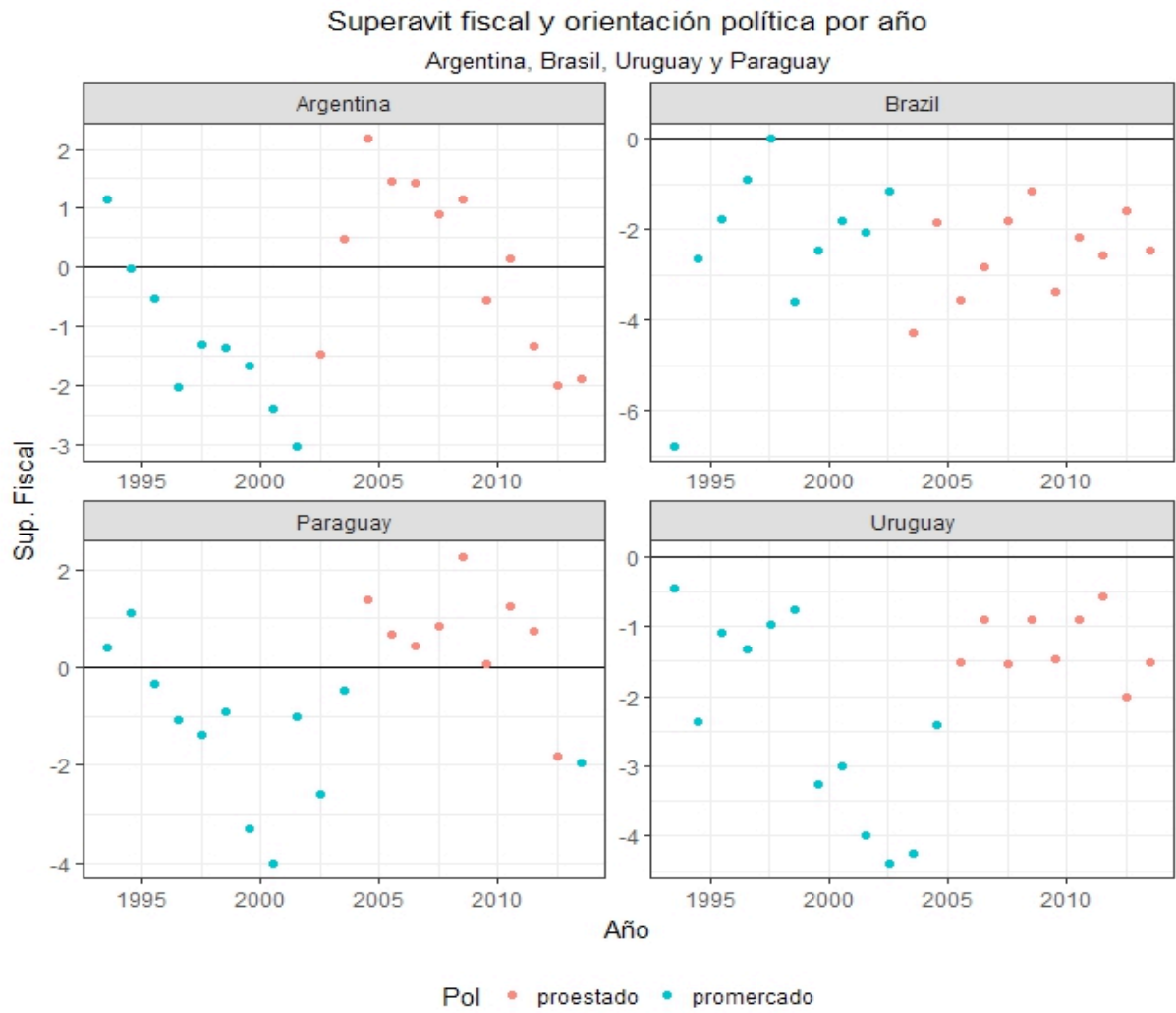


Figura 3.6.4

Fuente: elaboración propia con datos del BID mas panel de expertos

Figura 3.6.5. Superávit fiscal y orientación política por año

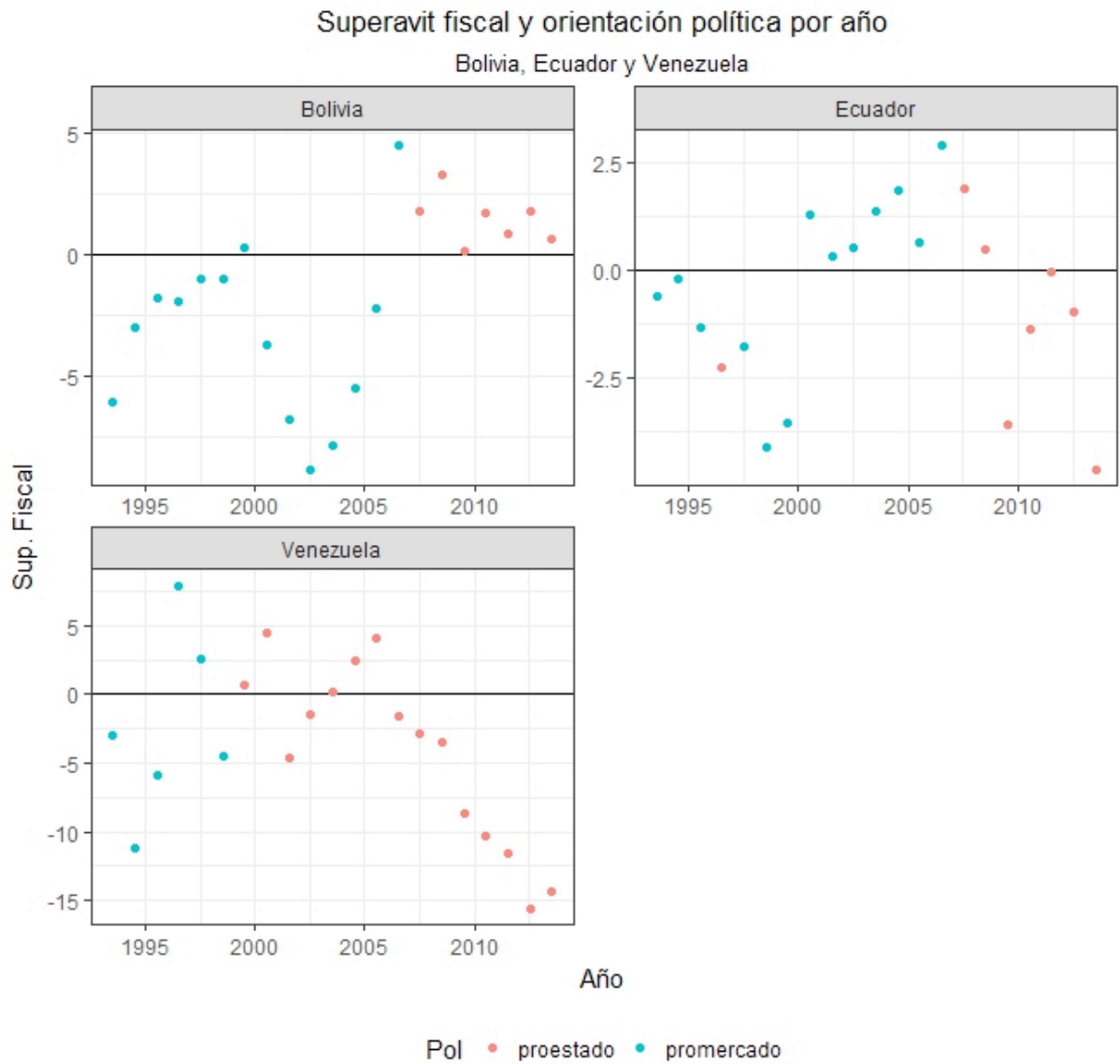


Figura 3.6.5

Fuente: elaboración propia con datos del BID mas panel de expertos

Figura 3.6.6. Superávit fiscal y orientación política por año

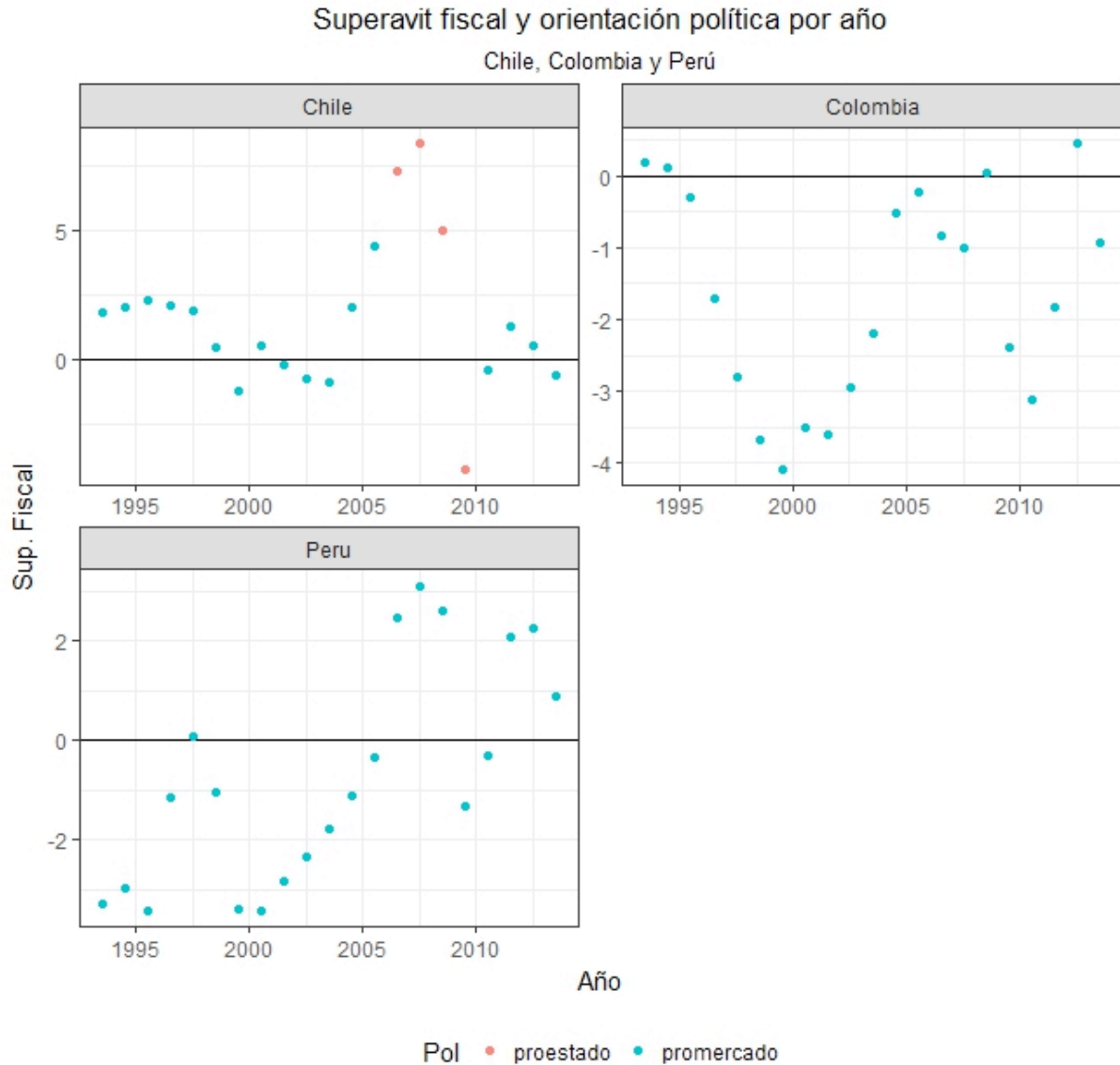


Figura 3.6.6

Fuente: elaboración propia con datos del BID mas panel de expertos

Para el caso de la figura 3.6.4 de los países de Mercosur, se observa una tendencia al déficit fiscal en los momentos de orientación política pro mercado, mientras que en los períodos pro estado se encuentran años mayoritariamente con espacios de superávit. Lo mismo se podría decir para el caso de Paraguay. En el caso de Brasil y Uruguay, ambos países están con déficit durante todo el período estudiado y el comportamiento es diverso.

En la figura 3.6.5 correspondiente a los países del Alba, se puede encontrar en Bolivia una situación en la cual mayoritariamente los años de orientación política pro mercado son de déficit, y los de orientación política pro estado son de superávit. En el caso de Ecuador se encuentra déficit y superávit en ambos períodos. Para Venezuela, hasta el 2006 se aprecian períodos mixtos de superávit y déficit, y a partir de esa fecha todos períodos de déficit con gobiernos de orientación política pro estado.

En la figura 3.6.6 de los países de la Alianza del Pacífico, se observa en el caso de Chile períodos de superávit mayoritariamente en toda la serie, con un año de déficit en el período pro estado, y seis años en el período pro mercado. En el caso de Colombia, a excepción de cuatro años, el resto de la serie presenta períodos de déficit con gobiernos pro mercado. En el caso de Perú, también con gobiernos pro mercado para todo el período, se ve una disminución del déficit de manera consistente desde el año 2000 que se convierte en superávit a partir del año 2007.

7. Tasa de interés de bonos soberanos

Como se mencionó previamente, para los casos de la tasa de interés de bonos soberanos y la tasa de interés de los multilaterales no se encuentra información disponible que cubra todo el período estudiado y la totalidad de los países. Se muestra, en consecuencia, la información disponible con el objetivo de completar el análisis descriptivo del capítulo.⁹¹

En el caso de la tasa de interés de bonos soberanos se aprecia una tendencia a la baja en todos los países de la región. En el caso de Argentina se encuentra a partir del año 2000 una

⁹¹ Las variables tasa de interés de bonos soberanos y tasa de interés de multilaterales no forman parte de los modelos desarrollados en el capítulo IV por no contarse con información completa de los países estudiados, ni del período de tiempo comprendido entre 1993 y 2013.

tendencia a la suba, aunque se observan períodos en los que el país no se financiaba en el mercado internacional de bonos. Comportamiento similar sucede con Venezuela.

Figura 3.7.1. Tasa de interés de bonos soberanos

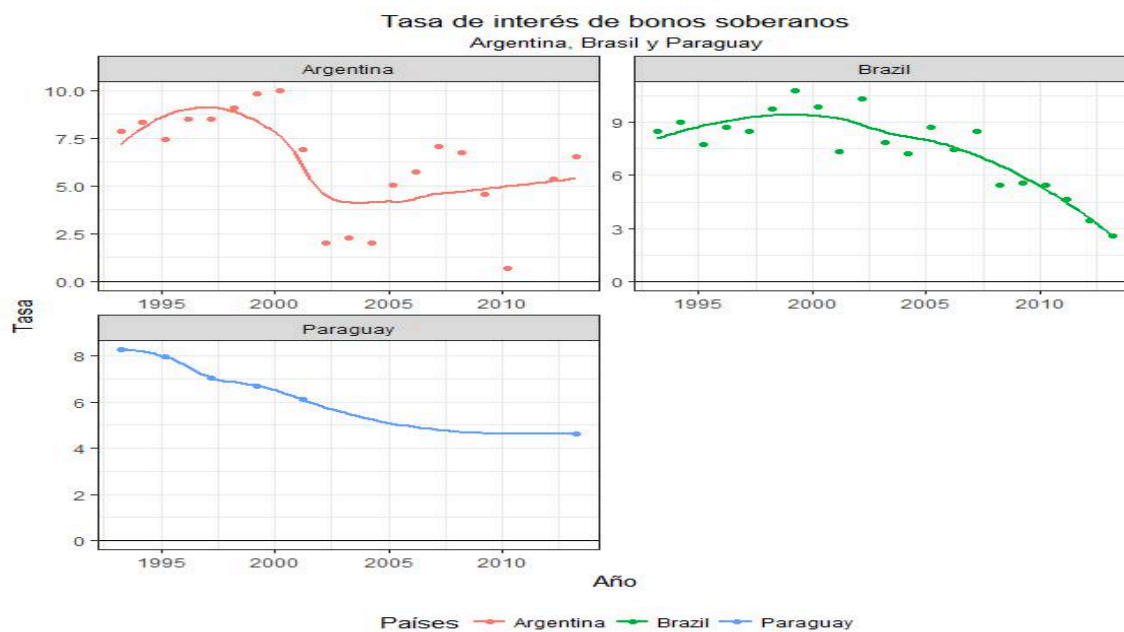
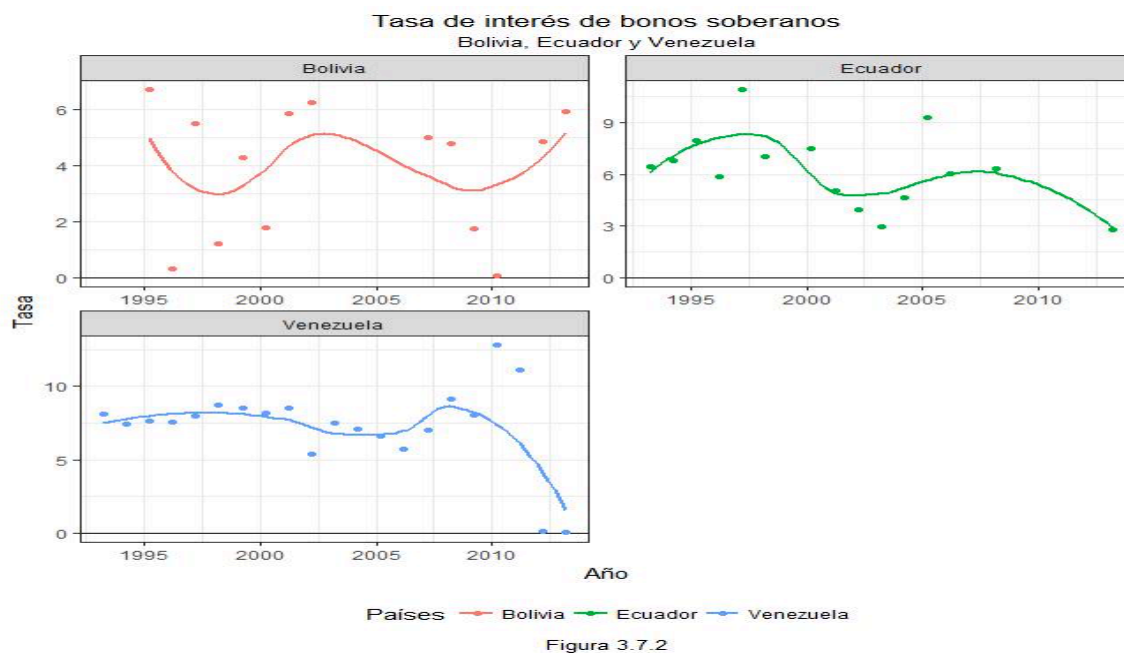


Figura 3.7.1

Fuente: FMI⁹²

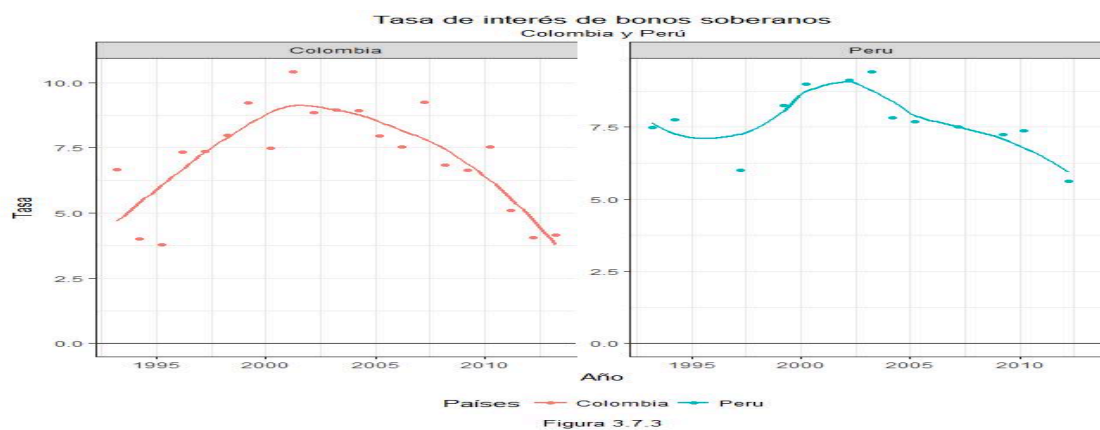
⁹² <https://www.imf.org/en/Data> , fecha de consulta: octubre de 2017

Figura 3.7.2. Tasa de interés de bonos soberanos



Fuente: FMI

Figura 3.7.3. Tasa de interés de bonos soberanos

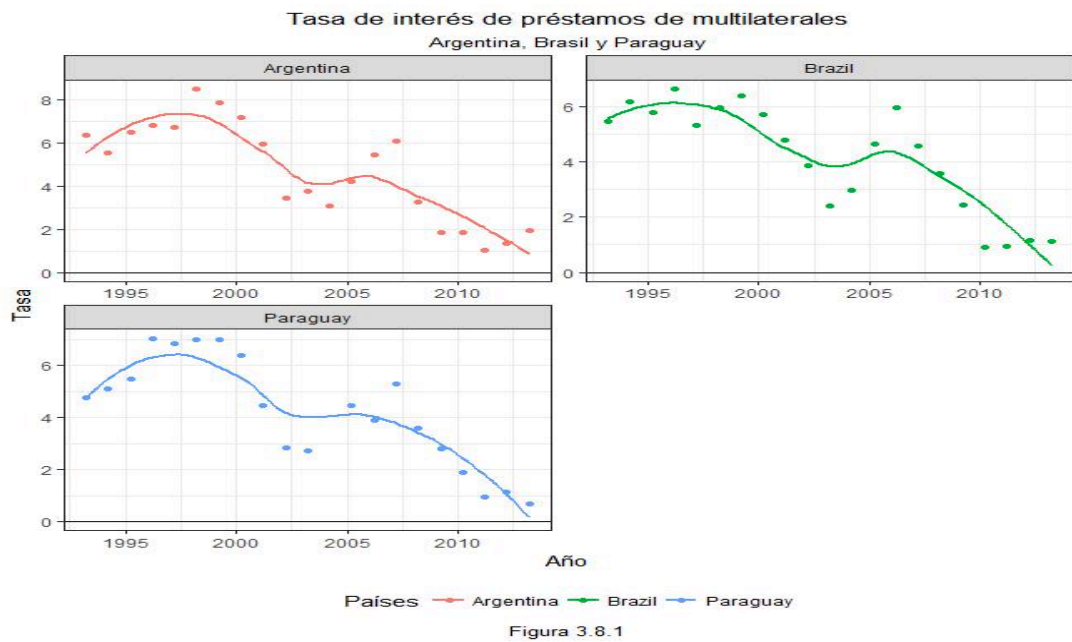


Fuente: FMI

8. Tasa de interés de préstamos de multilaterales

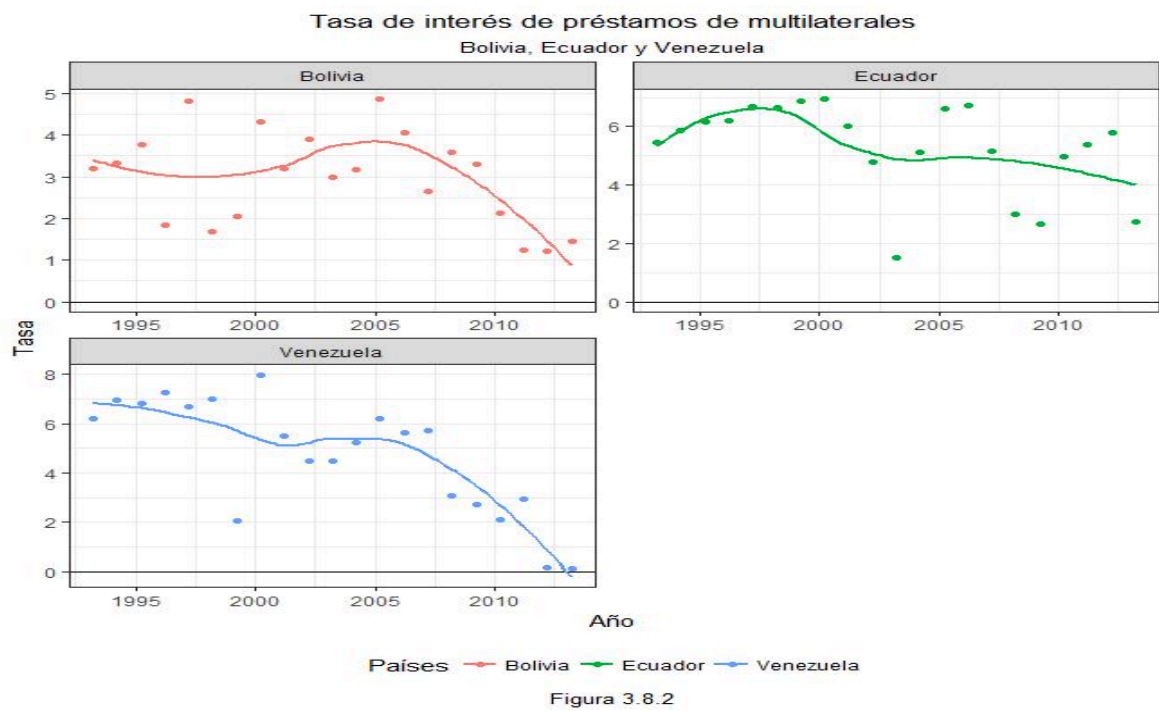
En el caso de las tasas de interés de los préstamos de multilaterales se encuentra una tendencia a la baja para todos los países en todo el periodo estudiado.

Figura 3.8.1. Tasa de interés de préstamos de multilaterales



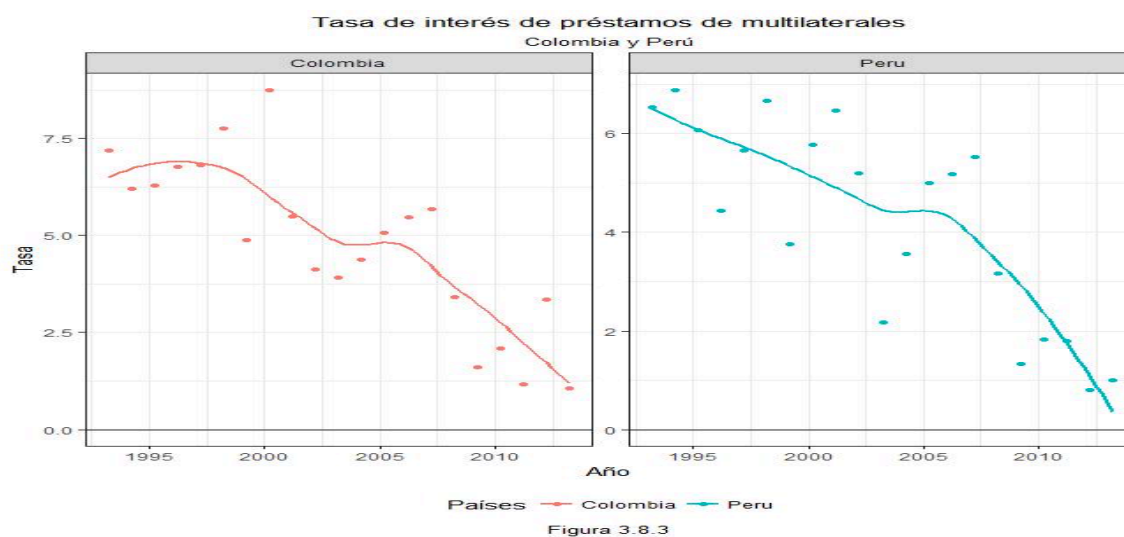
Fuente: FMI

Figura 3.8.2. Tasa de interés de préstamos de multilaterales



Fuente: FMI

Figura 3.8.3. Tasa de interés de préstamos de multilaterales



Fuente: FMI

A modo de síntesis

El análisis de las seis variables que se utilizarán en el modelo econométrico –más las dos de contextualización que no se utilizarán en dicho análisis- de manera independiente permite comprender en profundidad el fenómeno en estudio. Cuando, a medida que se avanza en el análisis de cada una de ellas, se observa su vinculación y se comparan los gráficos de unas con otras, es posible ver patrones de comportamiento distintos tanto en los tres bancos multilaterales de desarrollo como en los países, según su orientación pro estado y pro mercado definidas con anterioridad. También se observan patrones de funcionamiento en la manera en que se agruparon los países dividiéndolos en el grupo Mercosur, el grupo Alba y el grupo de la Alianza del Pacífico.

Como se vio previamente, el monto total de los créditos otorgados a los diez países en los veintiún años en estudio asciende a la suma de USD 210.465 millones. Se ha visto también

que, divididos en los tres grupos, los países del Mercosur son quienes utilizaron la mayor cantidad de créditos, seguidos de los países de la Alianza del Pacífico y en tercer lugar, de los países del Alba. Esto obedece, por un lado, al tamaño de las economías y, por otro lado, a cuestiones vinculadas con la variable de orientación política.

Esto es así porque se ha visto que, por ejemplo, los países del Alba han sido muy reacios a recibir créditos de ajuste por parte de los bancos. Y más del 27 % de los créditos otorgados durante estos años están dentro de esta categoría, por lo cuál ese financiamiento fue a los otros dos grupos. También se sabe, a partir del análisis de las variables, que los países del Alba han optado por no tomar créditos del Banco Mundial y el Banco Mundial también ha tenido su posicionamiento respecto al relacionamiento con este grupo de países.

Además, se observan patrones comunes entre países que toman o dejan de tomar crédito conforme su situación fiscal mejora o no. Es claro para este análisis que, desde el año 2005 en adelante aproximadamente, todos los países han crecido en términos de su producto bruto interno —Venezuela crece al principio y luego decae—.

Asimismo se puede apreciar que, en general, hay un patrón de cambio entre la década de los noventa y la del 2000. En la primera, gran parte de los países estaban cerca de orientaciones políticas pro mercado, mientras que a medida que se acerca la década del 2000, la orientación política comienza a cambiar hacia pro estado. Y se observan en los gobiernos pro mercado patrones de conducta a preferencias marcadas por tomar créditos de ajuste, mientras que en los gobiernos pro estado se visualiza una tendencia a tomar créditos de inversión.

En este sentido se podrá apreciar, a medida que se ingrese en la lectura del capítulo IV, que fruto del análisis descriptivo de las variables seleccionadas, estas irán en la dirección de la hipótesis de la investigación, ya que la relación entre la agregación territorial de los bancos y la orientación política de los países se verá reflejada en qué tipo de crédito los países toman -y los bancos dan-.

CAPÍTULO IV

Testeando hipótesis

Introducción

El capítulo III permitió entender de manera más acabada cómo cada una de las seis variables con las que se efectuará el análisis cuantitativo (total de préstamos, préstamos de ajuste e inversión, orientación política, agregación territorial, PBI y situación fiscal) facilitaron la mejor comprensión del complejo proceso del relacionamiento entre los bancos multilaterales de desarrollo y los países de América del Sur.

Como fue señalado al comienzo de la investigación, existe un pensamiento generalizado acerca de que los bancos de desarrollo encaran sus propias agendas y políticas de préstamo sin tomar en consideración las necesidades y las agendas de los países. Vale la pena recordar, como ya se describió en el capítulo I, la existencia de tres modelos en la literatura: en primer lugar, aquellos que le dan alta autonomía a los multilaterales; en segundo lugar, los que plantean la falta de autonomía de los actores; y en tercer lugar, los que le dan alta autonomía a los países. Como se considera que estos tres modelos no logran abarcar la complejidad de la situación, se buscó capitalizar las fortalezas y evitar las debilidades de los mismos, a fin de entender los procesos que se estudian en la presente investigación.

En este capítulo, luego de haber descripto y analizado cada una de las variables intervinientes en este estudio, se testea la hipótesis.

Vale la pena recordar que la hipótesis general argumenta que el accionar de la banca multilateral variará tanto en función de la situación fiscal de los países como de las distintas articulaciones que se establezcan entre actores en sí mismos heterogéneos: gobiernos nacionales y bancos multilaterales. La hipótesis específica plantea que el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos —inversión o ajuste— dependerá de la combinación de las distintas preferencias de bancos y países. Y que los países, a través de gobiernos pro estado o pro mercado, exhibirán preferencias diferentes al momento de decidir si tomar o no créditos de la banca multilateral y, de hacerlo, el tipo de crédito. Y que el efectivo accionar de la banca se puede ordenar en escenarios que combinan nivel de agregación territorial -que caracteriza a cada banco- y tipo de gobierno -en función de su orientación política-.

Esto condujo a la elaboración de una matriz con la que se finaliza la primera parte de este capítulo. En esta primera parte, se introduce un análisis comparado de las variables de orientación política, agregación territorial y tipo de préstamo. Primero por país, después de manera agregada con todos los países de América del Sur y por último, un análisis pormenorizado de la matriz descrita en el capítulo I.

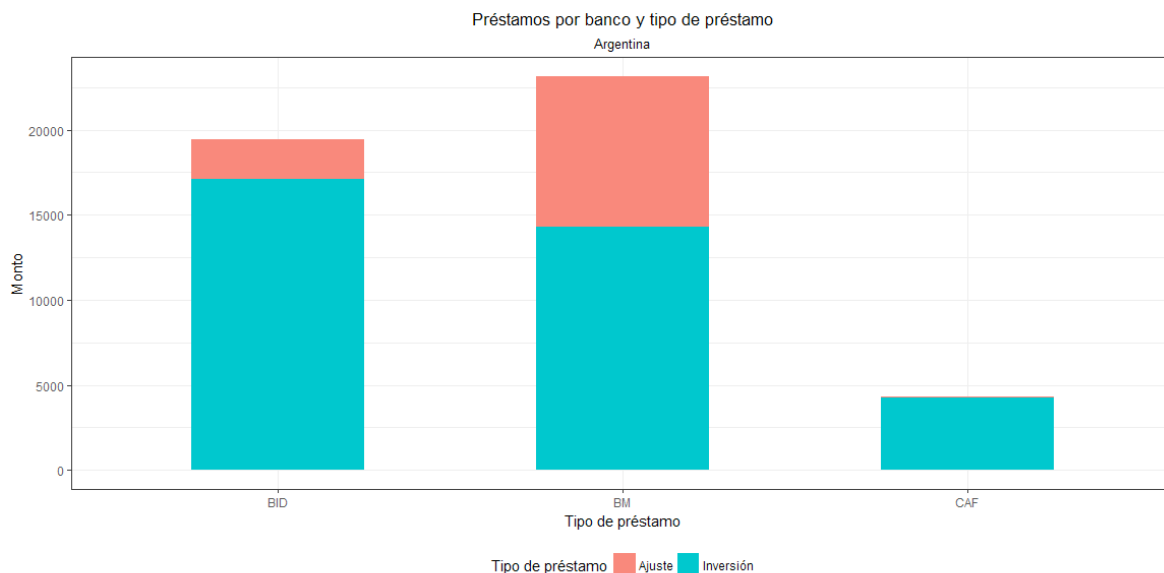
Luego, se desarrolla una regresión lineal para poner a prueba la validez de la hipótesis. Se hace a través de tres modelos que analizan el mismo fenómeno. En el modelo 1, se testea la proporción de los créditos de ajuste sobre el total de préstamos, y en el modelo 2 y 3, los créditos de ajuste y los créditos de inversión, respectivamente, en torno a las variables independientes.

1. Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política del gobierno

En este apartado, se realiza una primera aproximación de cruces de variables de manera de visualizar en cada uno de los países qué tipos de créditos de cada uno de los bancos se encuentran en las etapas pro mercado y pro estado de los gobiernos.

Para este fin, se observa el comportamiento de cada país agrupando los años en pro mercado o pro estado y diferenciando el monto de los créditos de inversión o de ajuste otorgado por cada banco multilateral de desarrollo, para así identificar los resultados esperables de la matriz elaborada en el capítulo I. Primero se presenta la situación general de cada país, en segundo lugar la situación agregada de los diez países para, finalmente, encarar el análisis de la matriz.

1.1. Argentina



Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

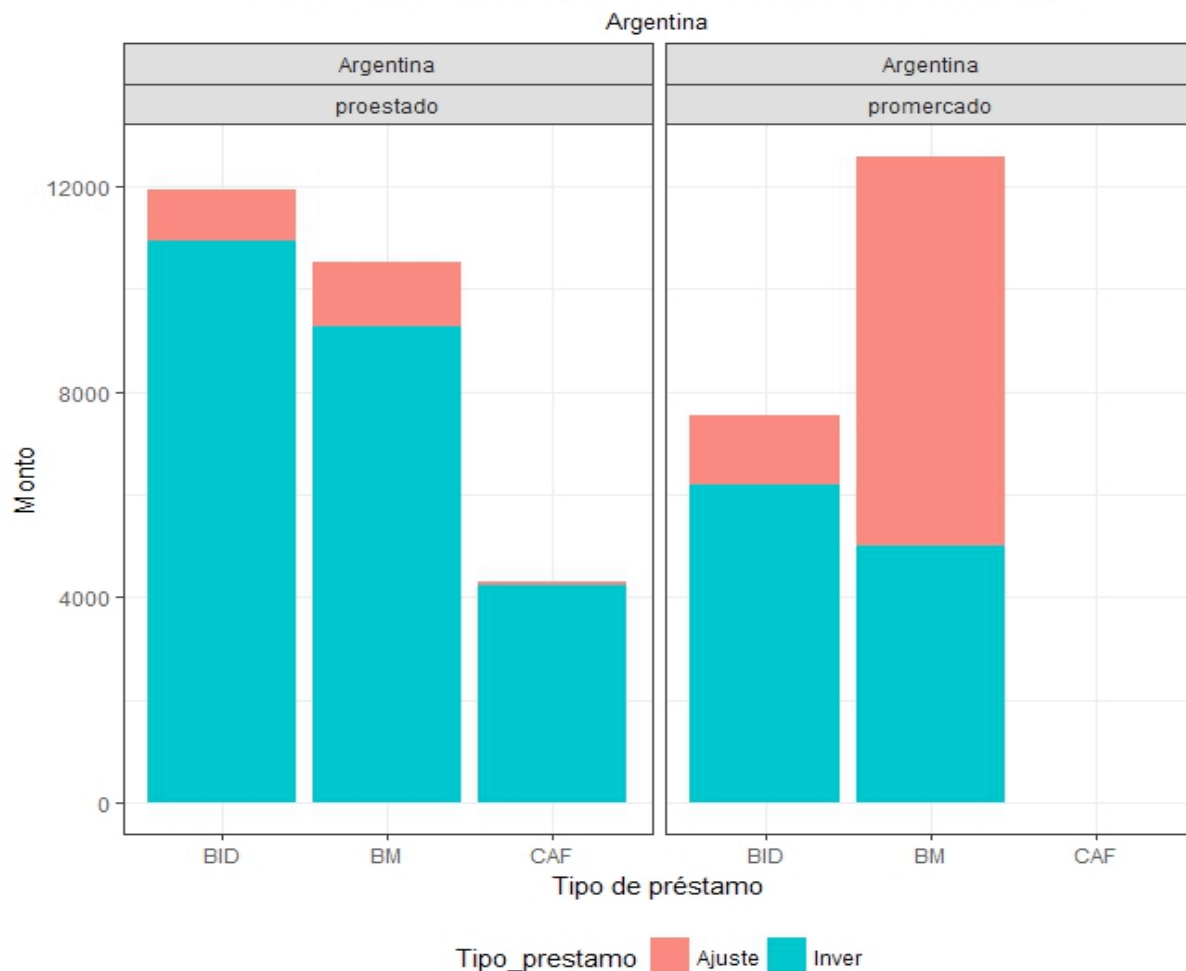


Figura 4.6.1

En el caso de Argentina se nota claramente un predominio de los préstamos de inversión por sobre los de ajuste en la etapa de los gobiernos pro estado. Cabe recordar —como se hizo previamente— que el monto otorgado a los países por cada uno de los bancos está relacionado al tamaño de la economía de cada país. En la etapa pro mercado, se observa un predominio de los préstamos de ajuste en el caso del Banco Mundial, y un crecimiento de los de ajuste en el caso del BID, aunque en menor medida. CAF aparece en el gráfico agregado de Argentina, pero al diferenciar entre créditos de ajuste e inversión, se observa que casi la totalidad de los créditos otorgados por CAF a la Argentina en el período de estudio pertenecen a la categoría de inversión.

1.2. Bolivia

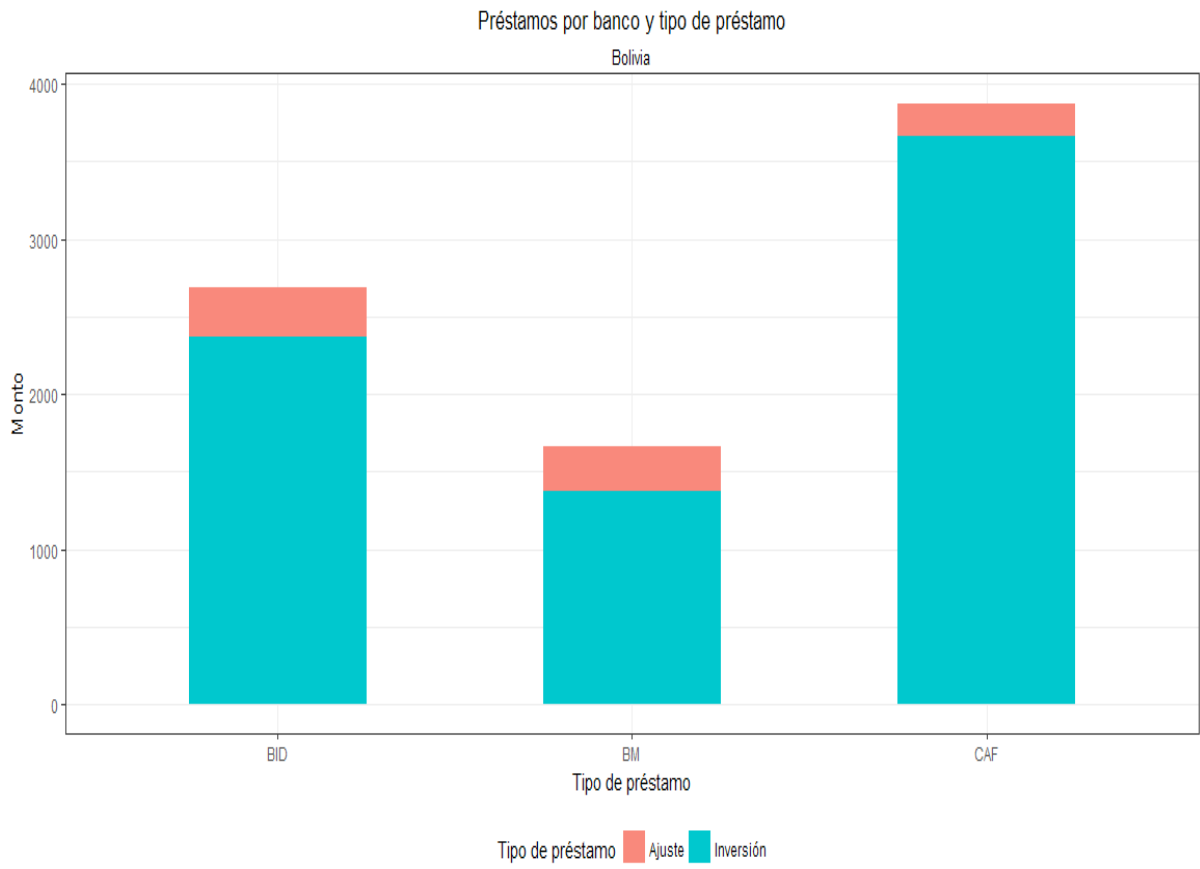


Figura B

Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

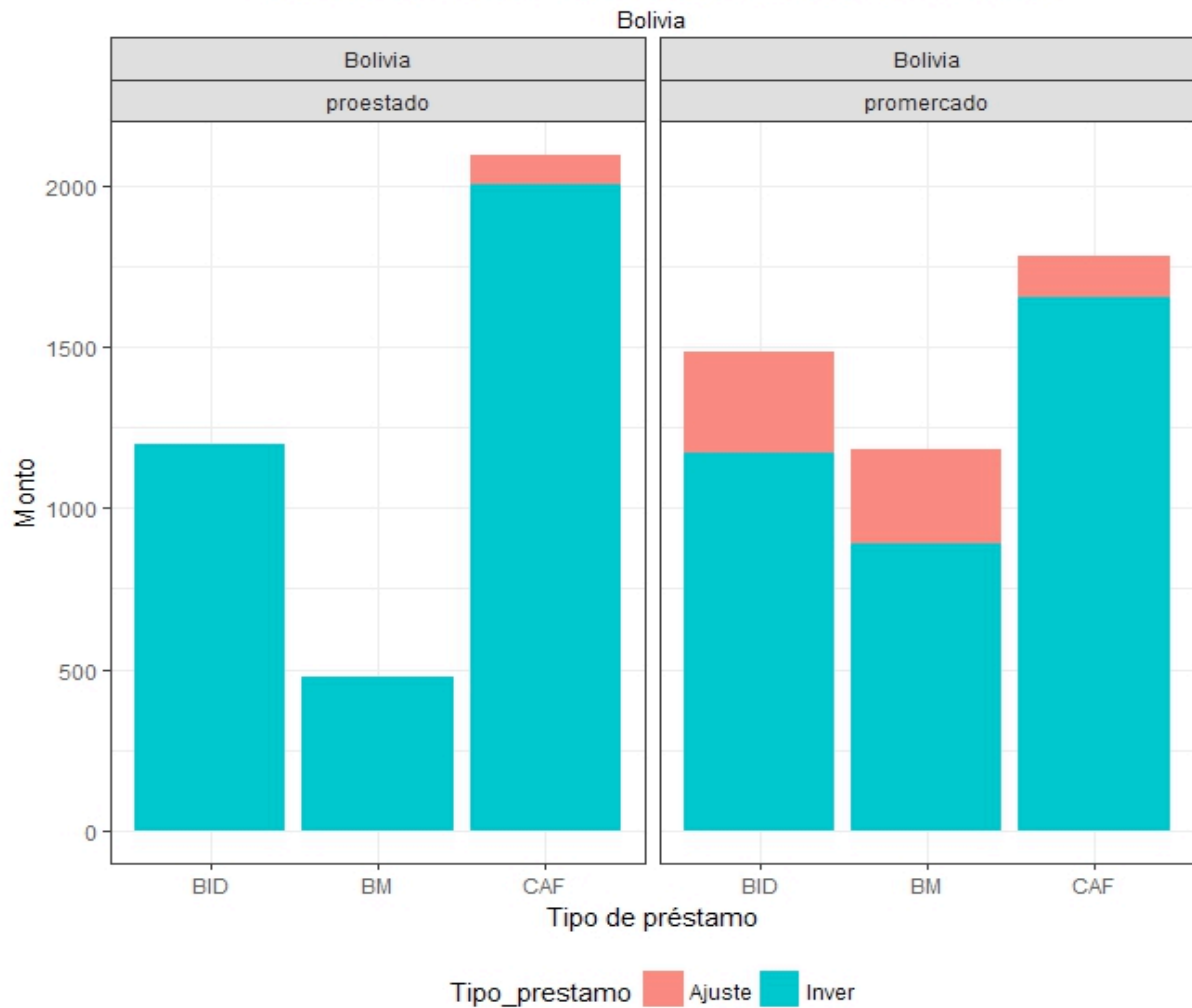
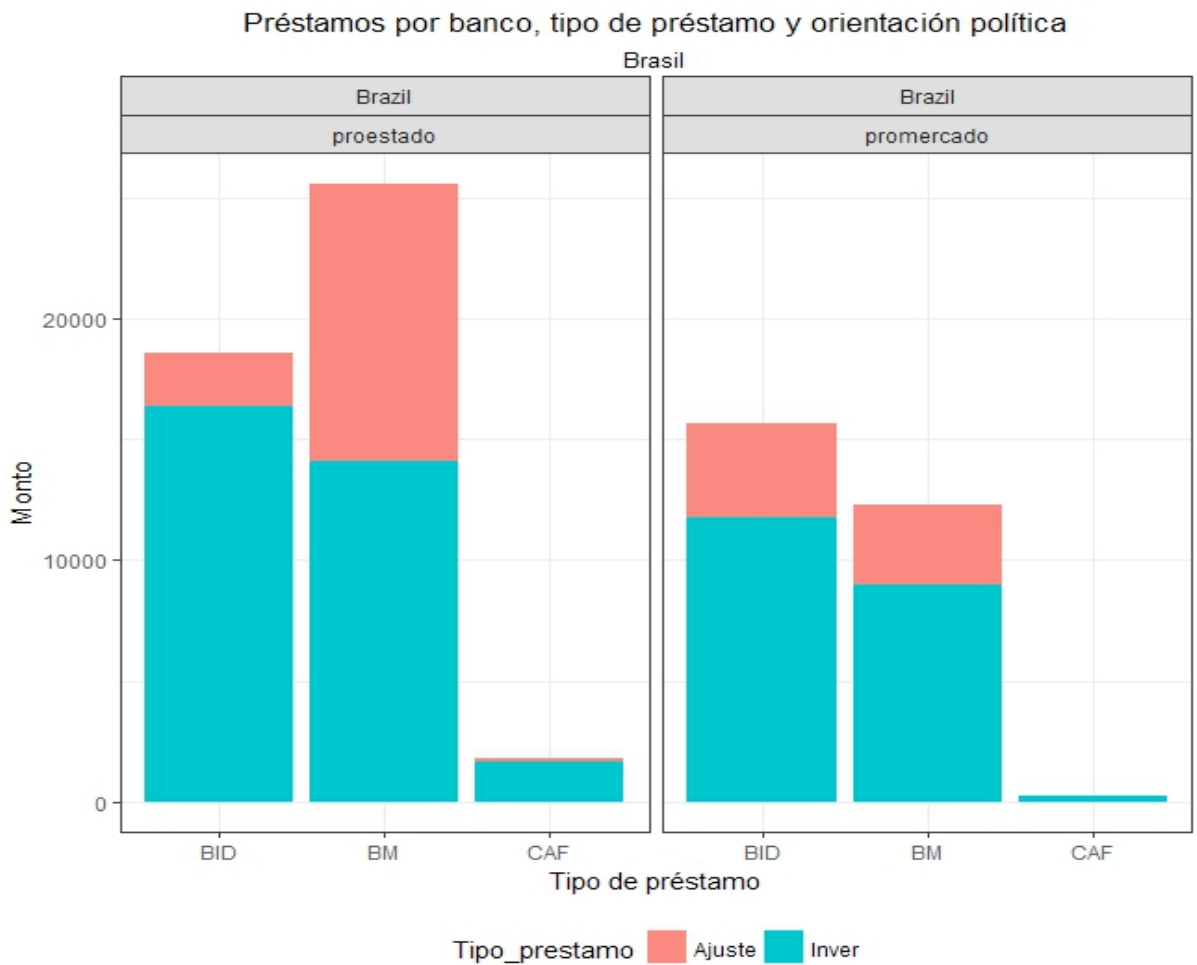
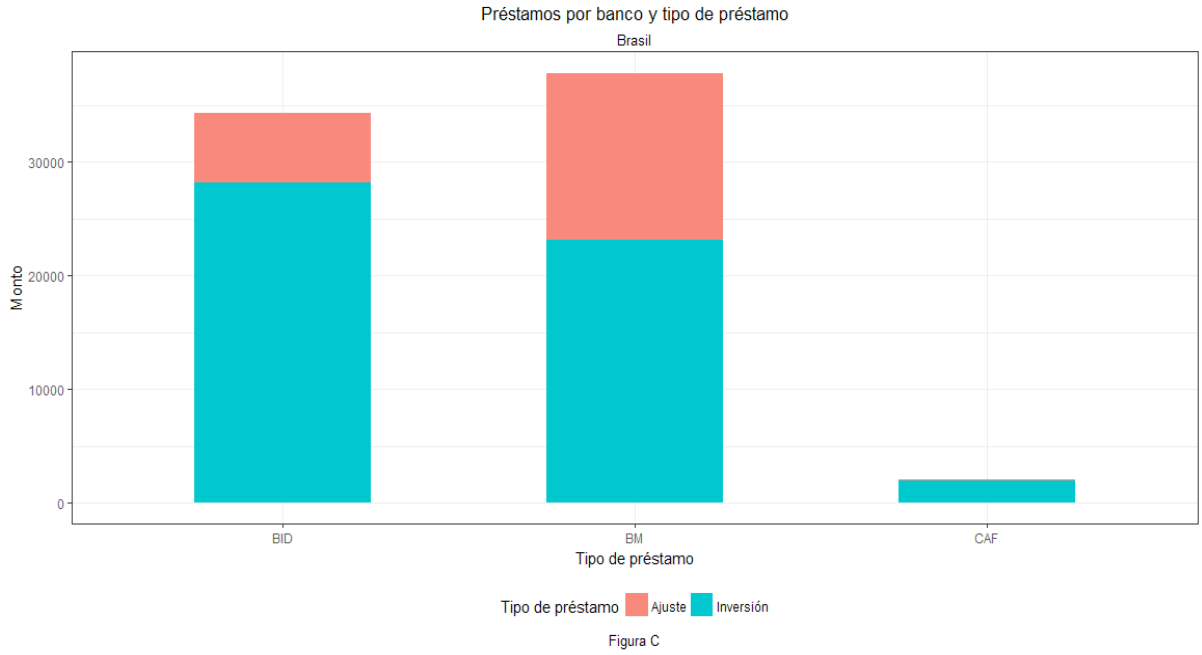


Figura 4.6.2

Bolivia muestra en los años pro estado un claro predominio de los préstamos de inversión, y en los años pro mercado, una baja en los montos de los préstamos de inversión y una aparición de los préstamos de ajuste para los tres multilaterales, aunque en mayor medida en el caso del BID y del Banco Mundial.

1.3. Brasil



En Brasil se encuentran mayores montos de los créditos en el período pro estado y una marcada presencia de los préstamos de inversión por sobre los de ajuste, aunque en el caso del Banco Mundial, se encuentra una mayor exposición a los créditos de ajuste. En el período pro mercado, se observa claramente una disminución de los montos totales de los préstamos y una aparición de los préstamos de ajuste, aunque todavía persista una mayor cantidad de préstamos de inversión.

Es interesante notar la gran cantidad de créditos de ajuste en el período pro estado, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países. Se pueden marcar dos cuestiones al respecto: en primer lugar, si bien el panel de expertos mayoritariamente categorizó al gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva como pro estado, una parte de los expertos (13%) lo posicionó como pro mercado, en contraste con su predecesora en el cargo, Dilma Rouseff (5%). En segundo lugar, la investigación llevada adelante por Campello (2014) que se utilizó como variable de control sitúa al gobierno de Lula en el área de *market oriented*.

Otra característica particular en el caso de Brasil, que no se presenta en el resto de los países estudiados, es que gran parte de los préstamos son tomados por los Estados subnacionales, con autorización del gobierno federal. Esto podría implicar que algunos créditos tomados puedan ser utilizados por gobiernos subnacionales más pro mercado, y de esta manera, solicitar créditos de ajuste en vez de inversión⁹³.

⁹³ En este estudio en particular, no se avanzó en catalogar los Estados subnacionales como pro estado o pro mercado. Primero, porque el grueso de los créditos tomados por los países en los organismos multilaterales son administrados por los gobiernos nacionales. Segundo, porque excede a nuestra investigación el estudio de las problemáticas subnacionales. Futuras investigaciones podrían utilizar esta metodología para casos subnacionales para analizar el proceso de toma de créditos en determinados Estados dentro de un mismo país.

1.4. Chile

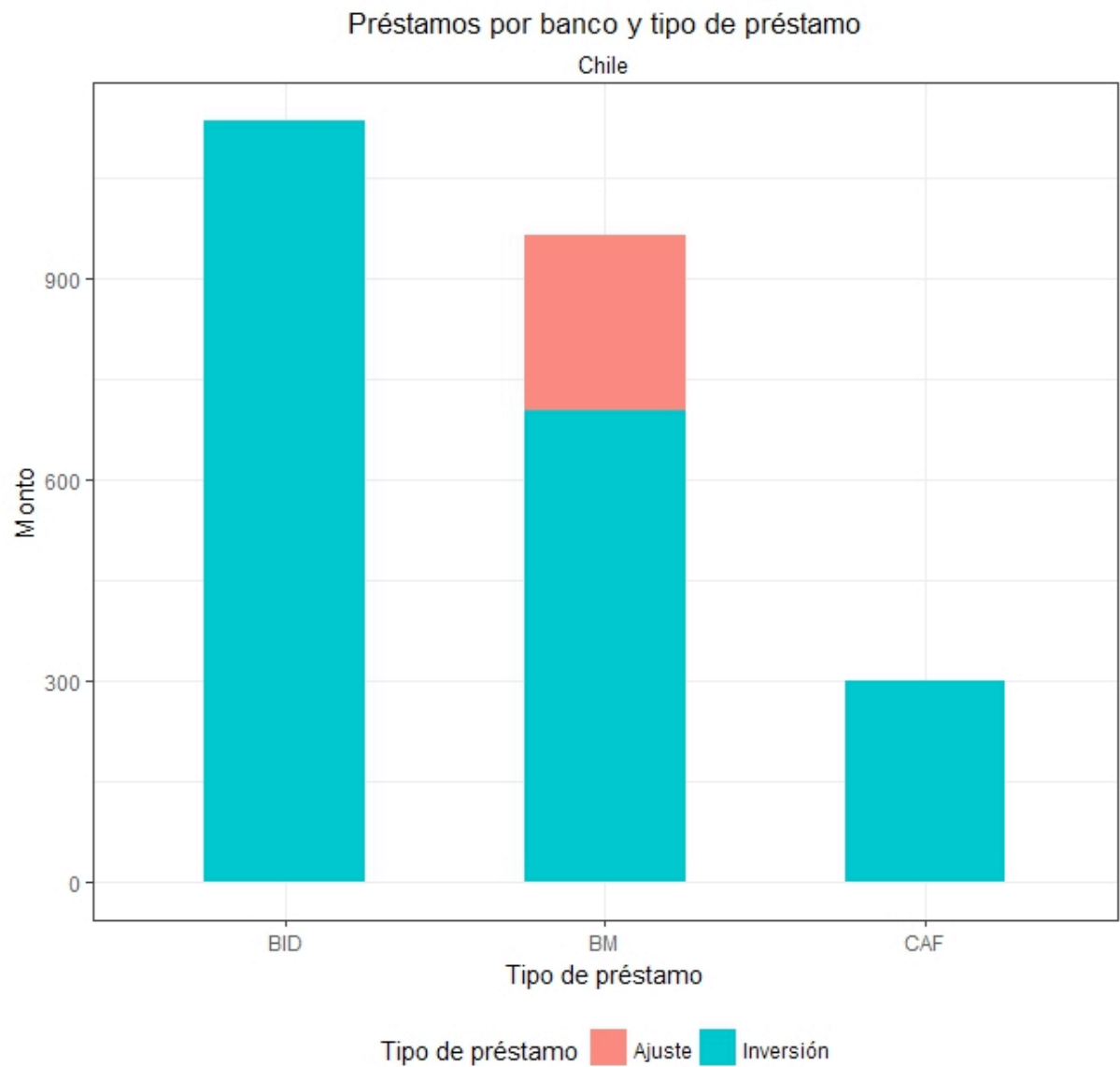


Figura D

Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

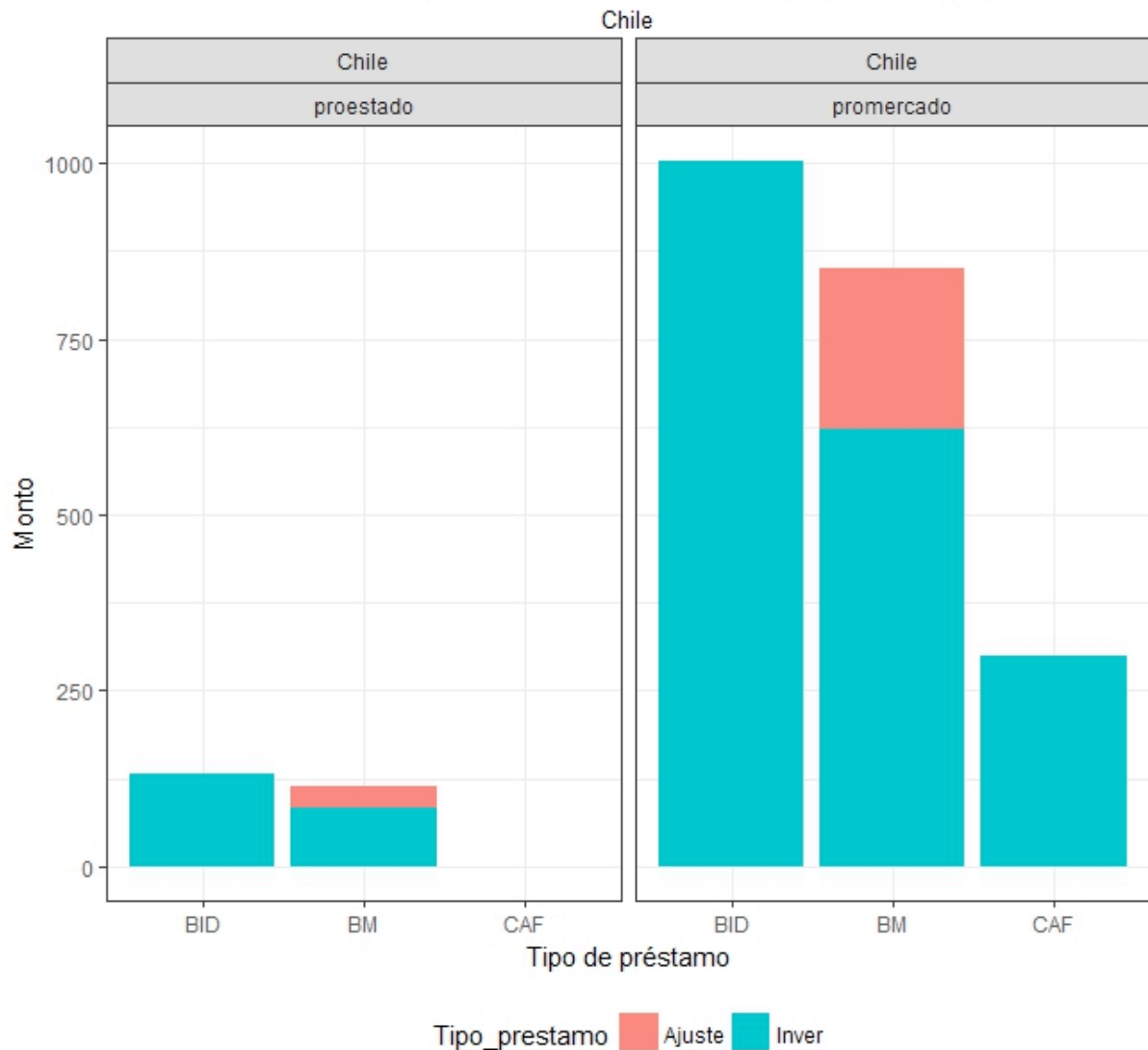


Figura 4.6.4

Como se pudo observar en el capítulo III, si bien Chile tiene un comportamiento similar a Perú y Colombia en lo que refiere a la variable político ideológica, una parte del período estudiado fue catalogado mayoritariamente como pro estado (Bachelet) por el panel de expertos. Es importante aclarar que Chile, al tener una calificación de grado de inversión desde el punto de vista financiero tiene la capacidad de tomar deuda en el mercado, consiguiendo mejores tasas de financiación que las que le pueden otorgar los bancos de desarrollo. Por tal motivo, en el gráfico se puede observar un monto mucho menor de créditos

en comparación con el resto de los países estudiados. Asimismo, para financiar cuestiones fiscales, Chile accede a mejores tasas en el mercado, optando por los préstamos de bancos de desarrollo para programas de inversión en cuestiones específicas en las que estos son más competitivos por su conocimiento y acompañamiento técnico. Vale recordar también que para casi todo el período de análisis Chile ha tenido superávit fiscal en casi todos los años.

1.5. Colombia

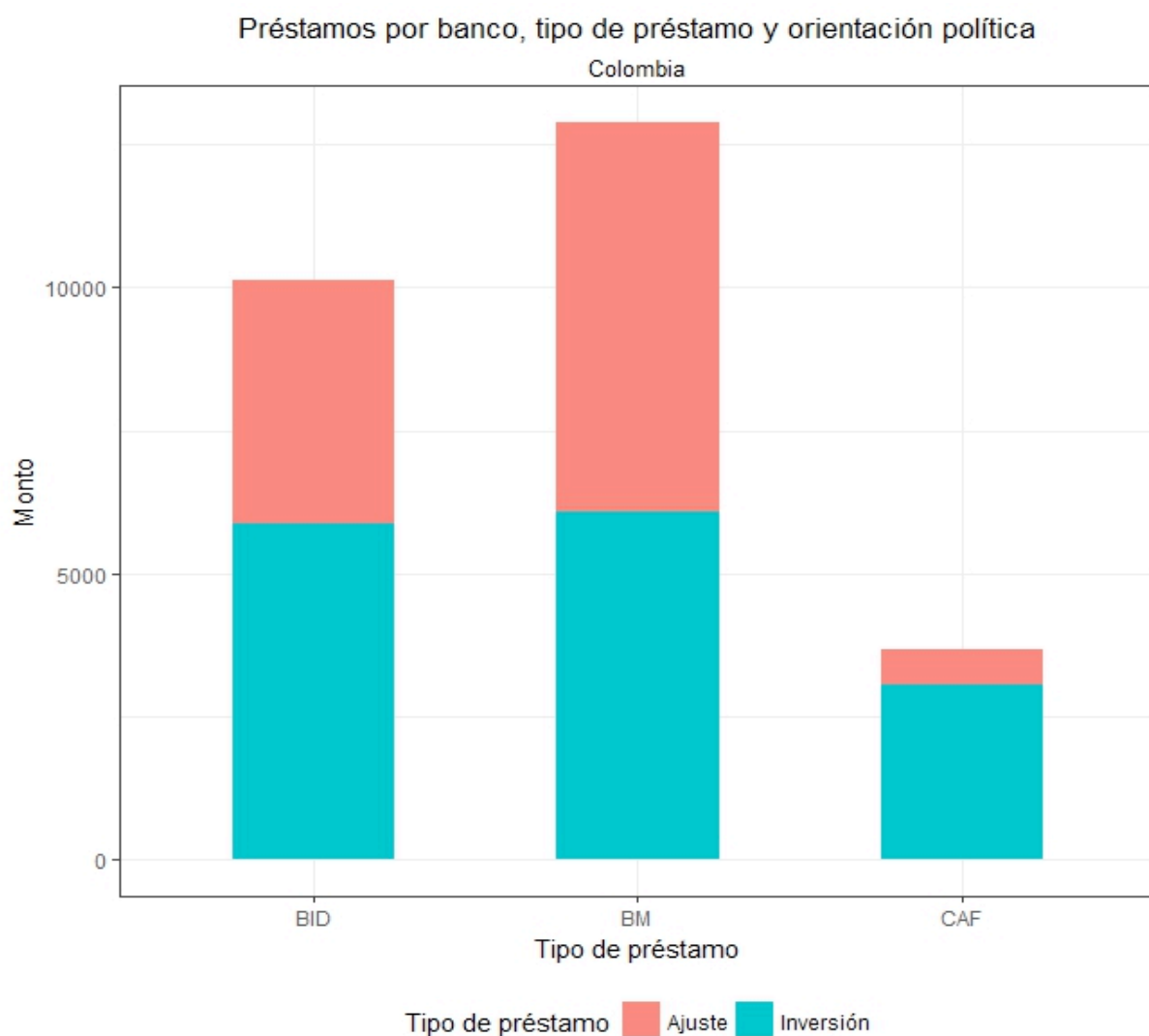


Figura 4.6.5

En Colombia —al igual que en Perú—, durante el período estudiado, se encuentran gobiernos pro mercado durante todo el período analizado. Vale recordar también que Colombia tiene calificación de grado de inversión, por lo que el acceso a los mercados resulta mas favorable a la hora de buscar financiamiento externo.

En este caso, se observa mayor predominio de créditos de ajuste por los de inversión en la suma total. Al mismo tiempo, se evidencian marcadas diferencias dependiendo del grado de agregación territorial de cada uno de los bancos: un predominio de los préstamos de ajuste en el Banco Mundial; una situación intermedia para el BID y más créditos de inversión que de ajuste para CAF.

1.6. Ecuador

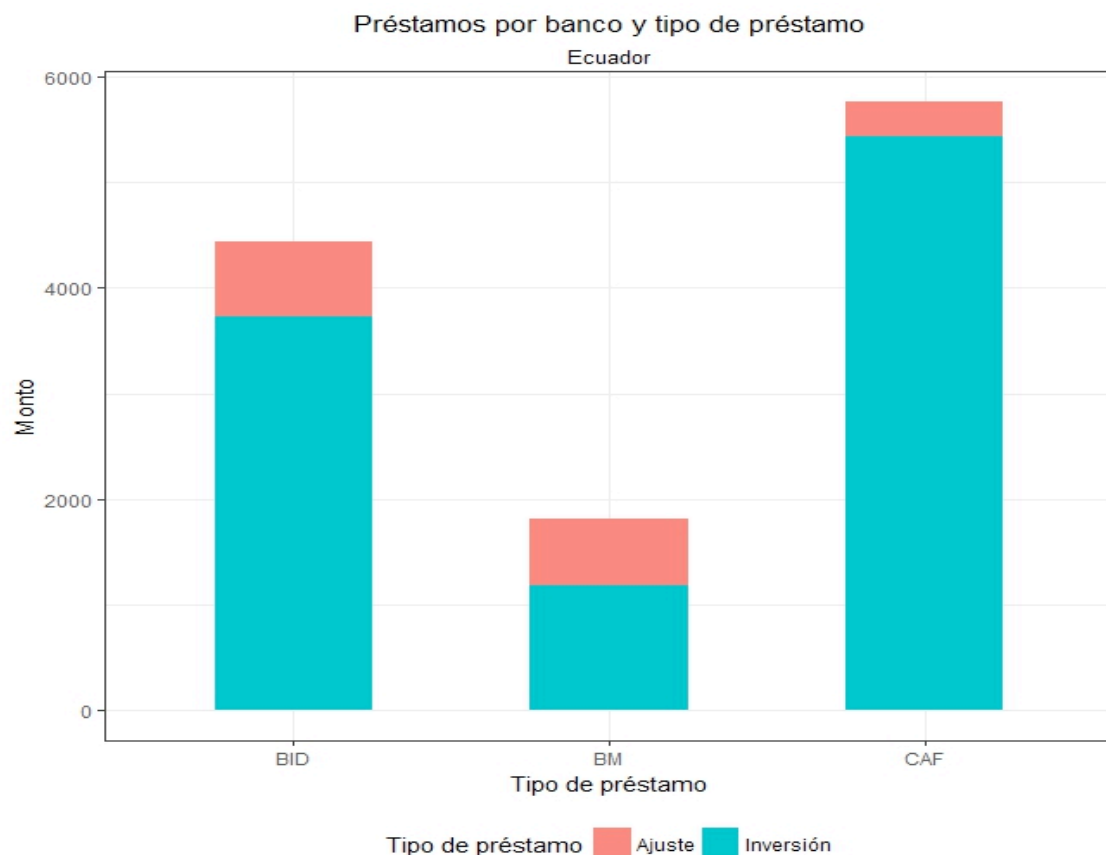


Figura E

Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

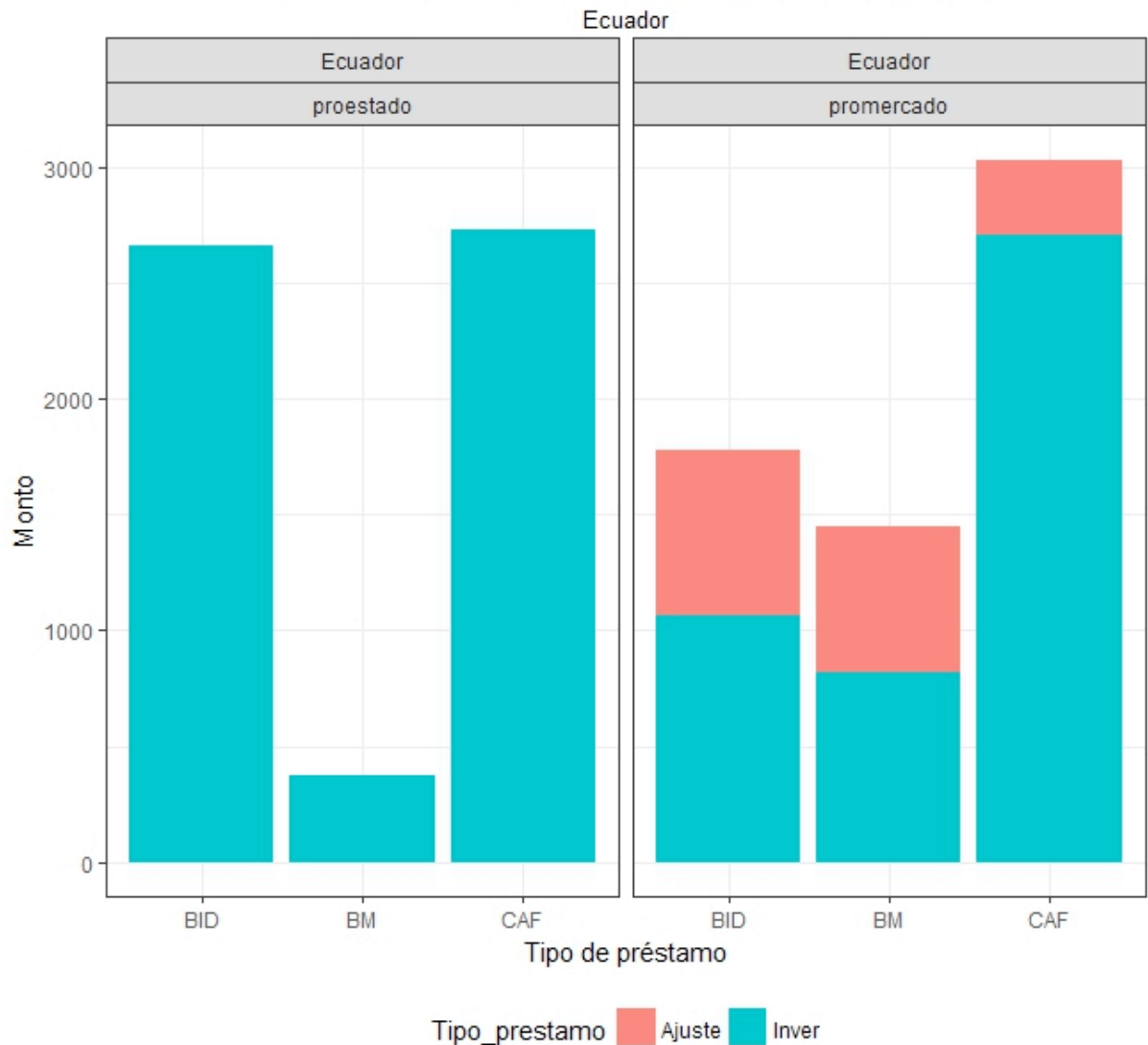


Figura 4.6.6

En el caso de Ecuador, se encuentran en el período pro estado solamente créditos de inversión, y una clara disminución de los mismos provenientes del Banco Mundial. En el período pro mercado, si bien se ve una mayor cantidad de créditos de inversión, se observa la presencia de créditos de ajuste, especialmente en el Banco Mundial, seguido por el BID, y en menor medida en CAF.

1.7. Paraguay

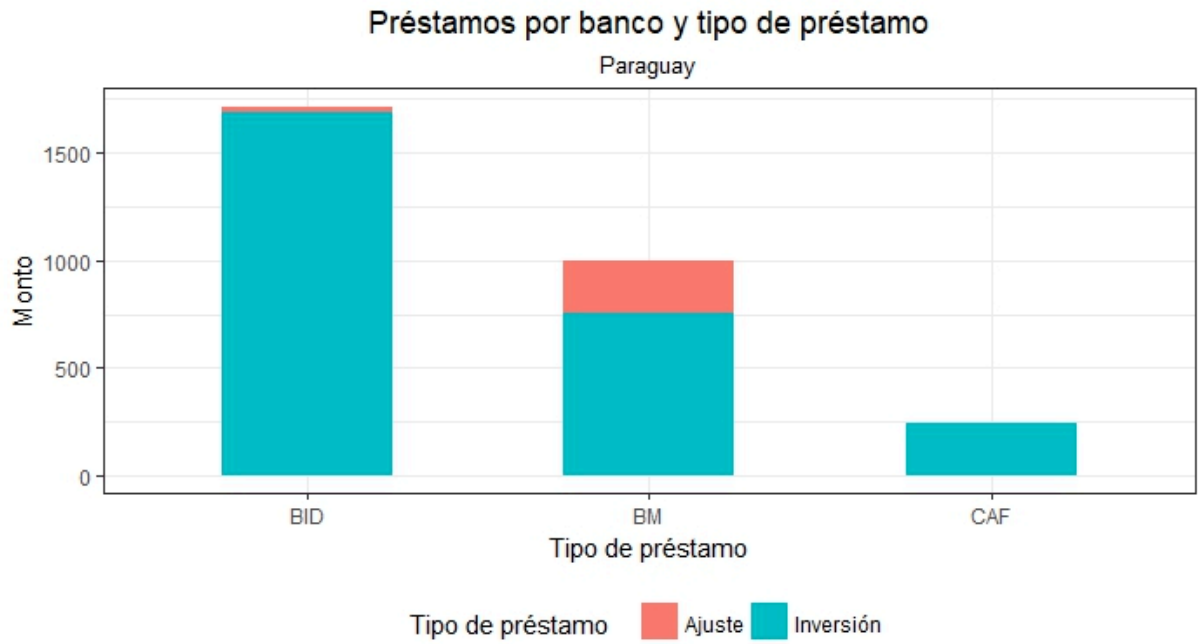


Figura F

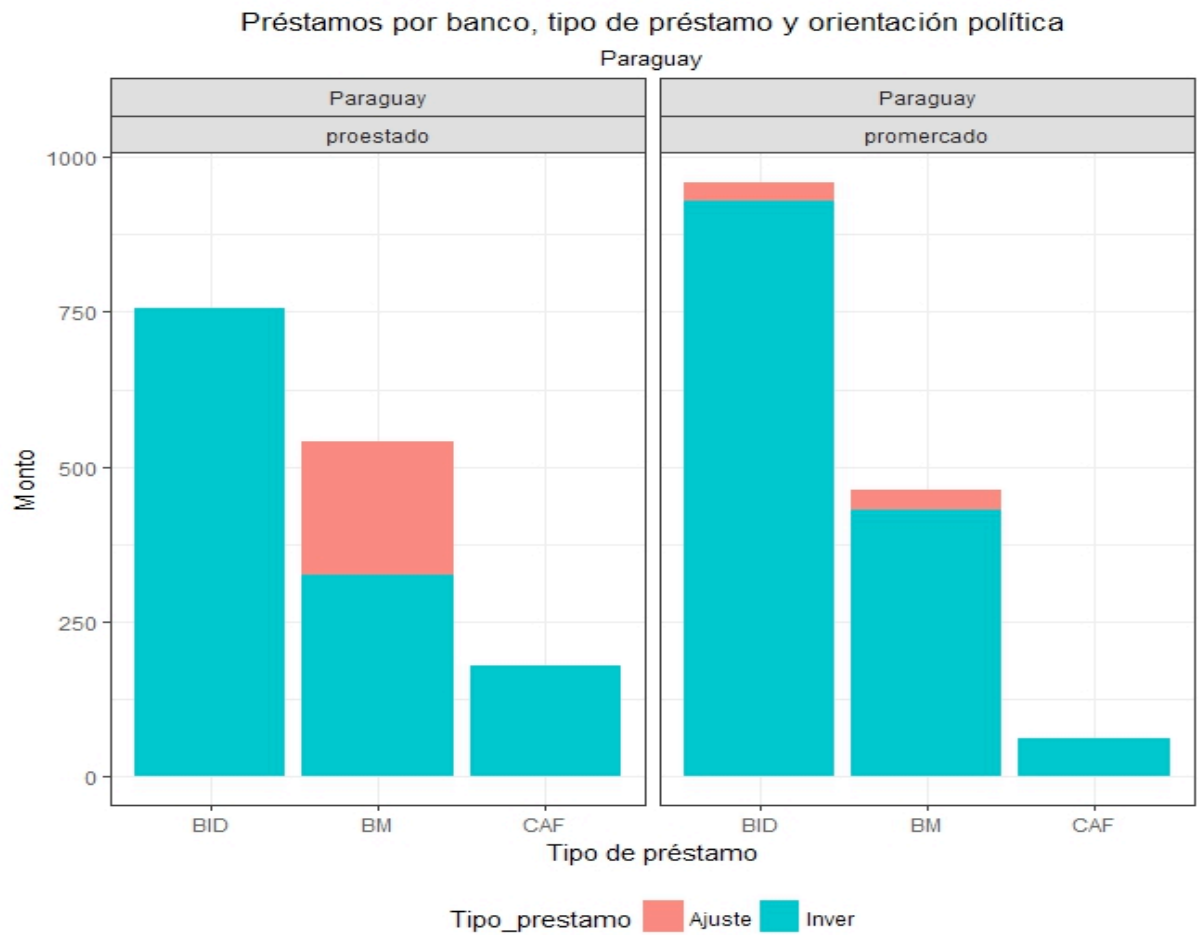


Figura 4.6.7

El caso de Paraguay presenta particularidades importantes a tener en cuenta al describir el comportamiento que el país tiene a la hora de solicitar préstamos.

A diferencia del resto de los países de la región, donde la arquitectura institucional permite que el poder ejecutivo avance con la gestión, y negociación de los mismos, la aprobación de los préstamos tomados con los bancos de desarrollo debe pasar por el Congreso Nacional, lo que genera demoras de hasta dos años en promedio.

Se observa con claridad en el período pro estado, un predominio de los préstamos de inversión por sobre los de ajuste, aunque en el caso del banco de mayor agregación territorial -el Banco Mundial- aparecen con más contundencia los créditos de ajuste. En el período pro mercado se encuentra una mayor cantidad de créditos de inversión por sobre los de ajuste. Es importante recordar para el caso de Paraguay el período de dos años promedio para la aprobación final de los créditos, por lo que los créditos de ajuste no suelen ser lo suficientemente útiles a la hora de acceder a financiamiento internacional.

Otro aspecto interesante a tener en cuenta es la prevalencia que tiene el BID a la hora de observar la cantidad de préstamos otorgados, en relación con los otros multilaterales. Esto se debe, sin duda, a una presencia institucional mucho mas grande por parte de este banco, con respecto a los otros dos.

1.8. Perú

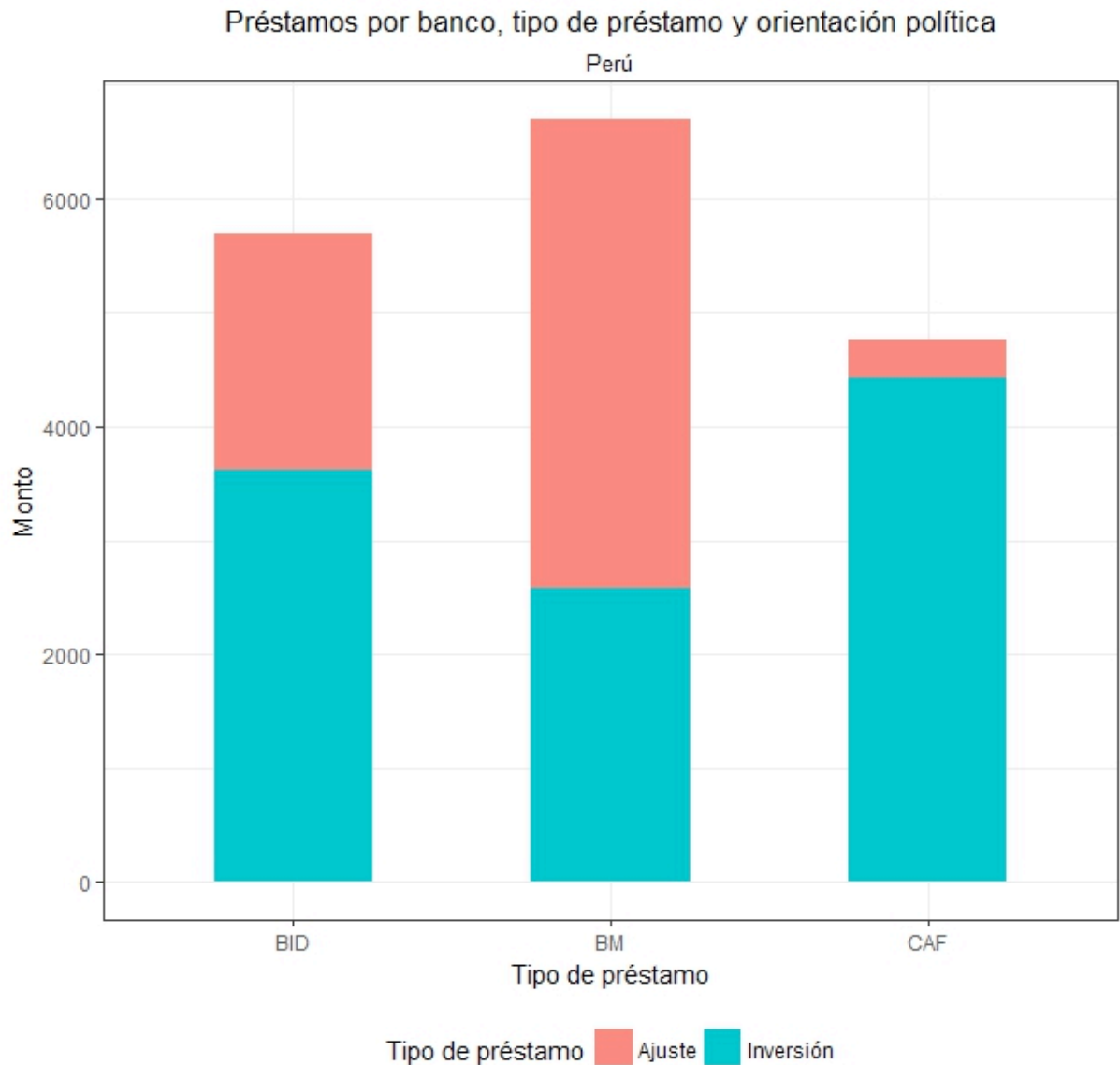


Figura 4.6.8

En el caso de Perú se destacan solo períodos pro mercado y, al igual que Colombia, es un país que posee grado de inversión. En este caso se observa cómo la agregación territorial se relaciona con los montos de los créditos aprobados. CAF aprueba más créditos de inversión, el BID se sitúa en una situación intermedia, mientras que en el caso del Banco Mundial existe una clara presencia de préstamos de ajuste por sobre los de inversión.

Se puede notar también una presencia muy importante de los créditos otorgados por CAF. Vale la pena recordar que Perú es uno de los fundadores de la institución –antes del cambio del convenio constitutivo que permitió el ingreso de países no andinos-, por lo que la relación del país con este multilateral es muy estrecha.

1.9. Uruguay

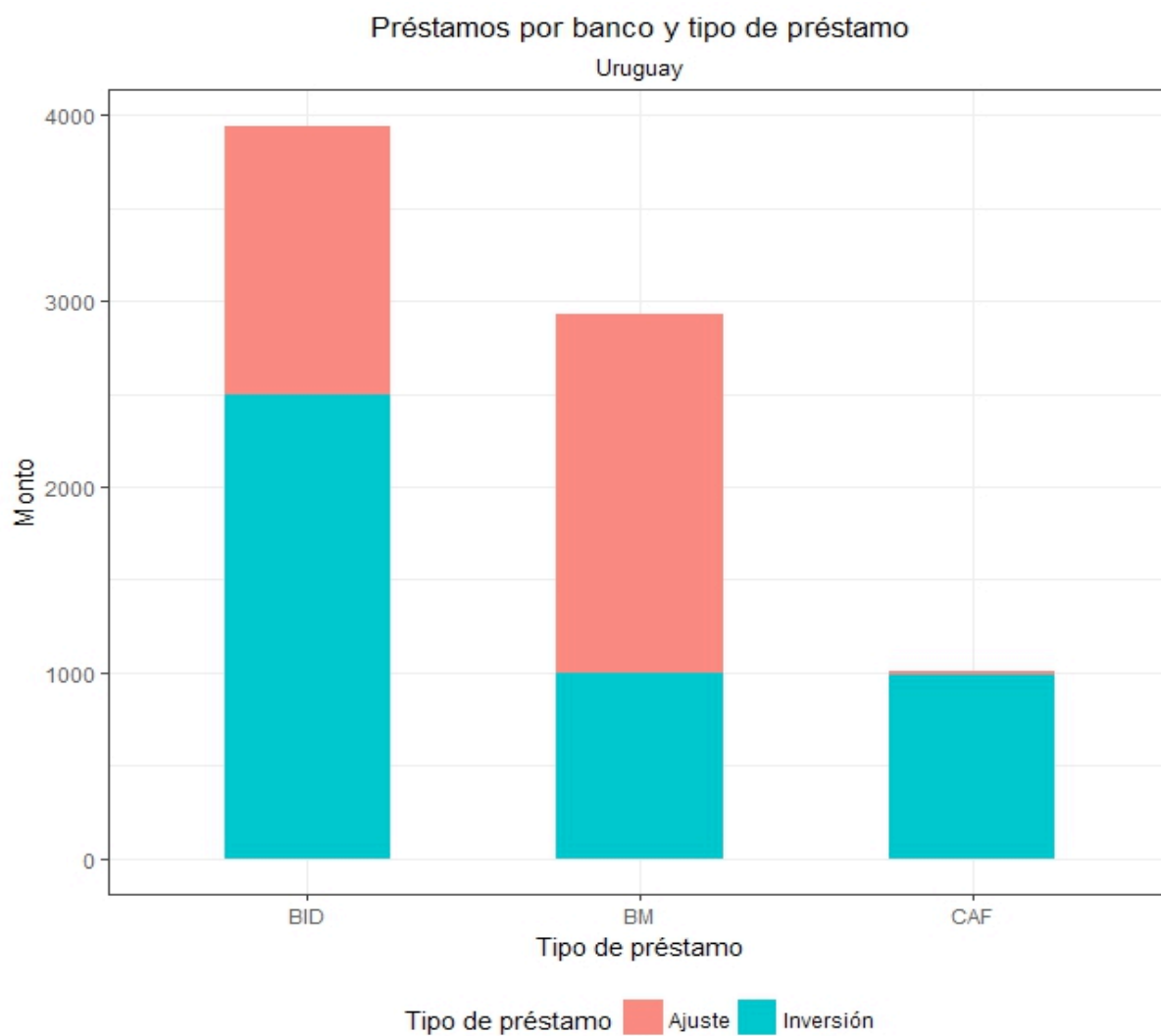


Figura G

Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

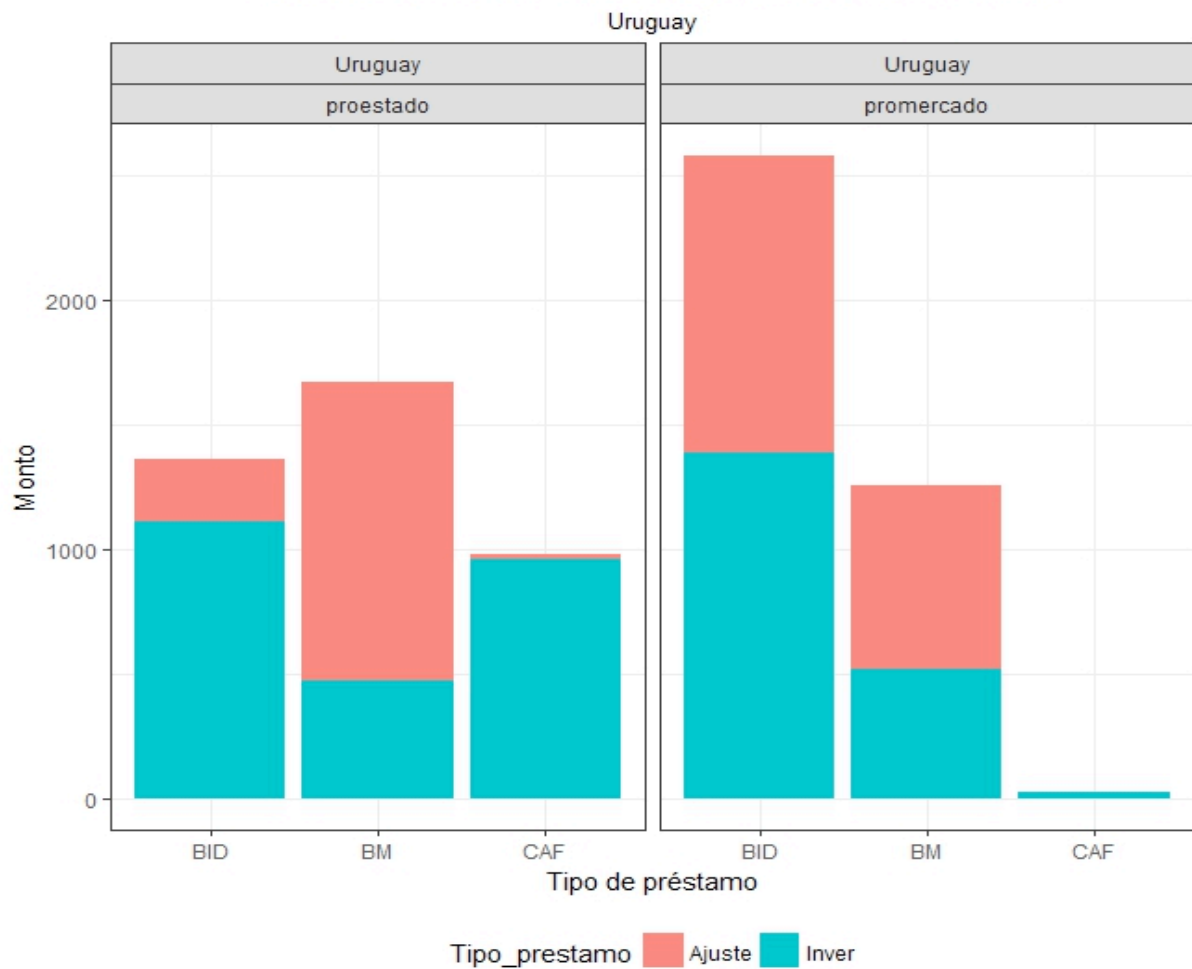


Figura 4.6.9

El caso de Uruguay permite ver mayor predominio de los préstamos de ajuste por sobre los de inversión en el período pro mercado, en mayor porcentual del Banco Mundial por sobre el BID, aunque el BID otorgó un monto total de créditos mayor en este período. En el período pro estado, se ve un predominio de préstamos de inversión de CAF, al igual que del BID, aunque en este último aparecen algunos de ajuste, mientras en el Banco Mundial predominan los préstamos de ajuste por los de inversión.

Es interesante observar que en este país, al igual que en el caso del gobierno de Lula en Brasil, el trabajo de Campello (2014) ubica al gobierno de Tabaré Vázquez como *market*

oriented, mientras la mayoría del panel de expertos lo ubica como pro estado. Aun así, varios de los expertos (22%) prefirieron categorizar el gobierno de Vázquez como de pro mercado, en contraposición al gobierno de Mujica (10%).

1.10. Venezuela

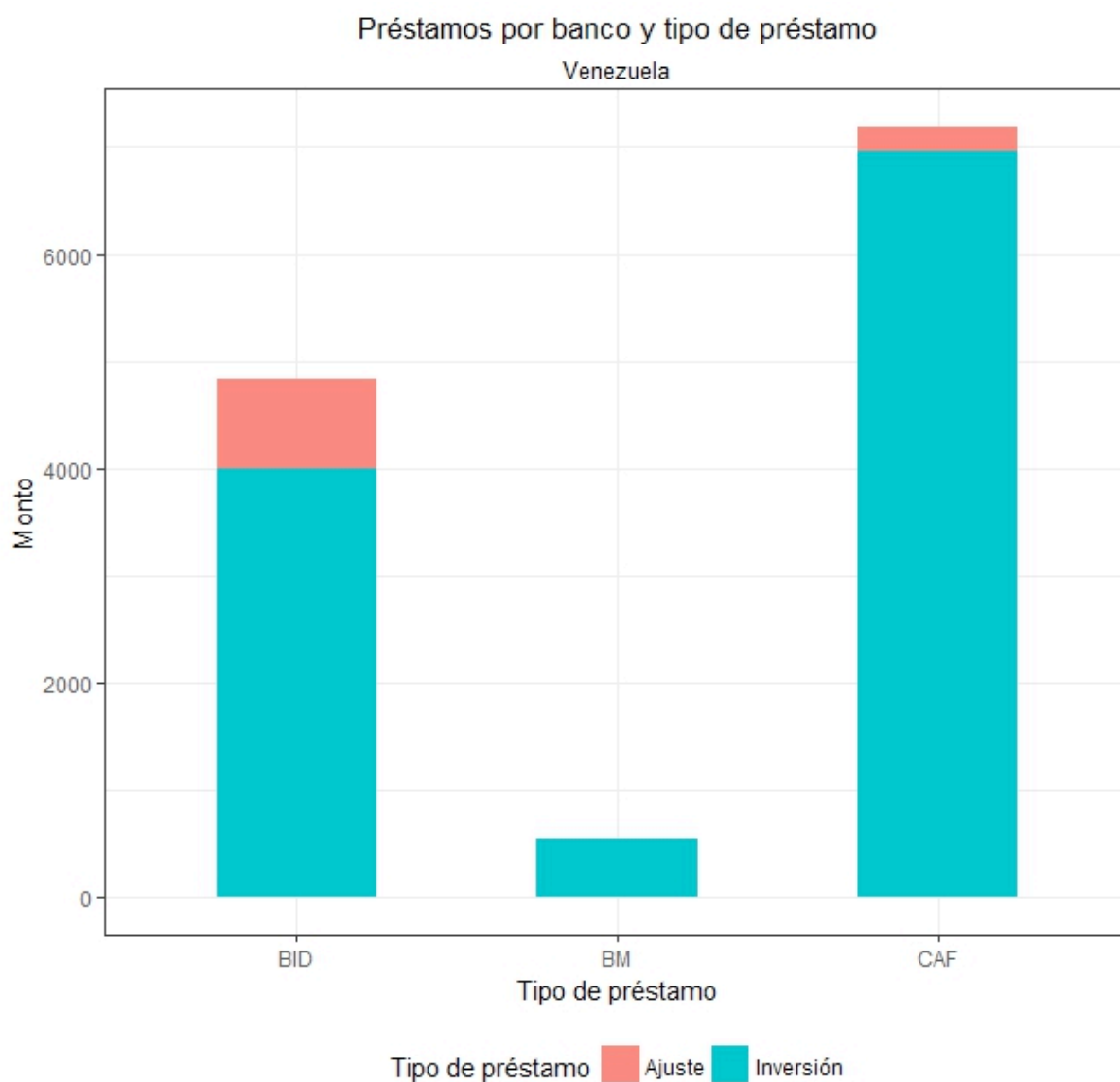


Figura H

Préstamos por banco, tipo de préstamo y orientación política

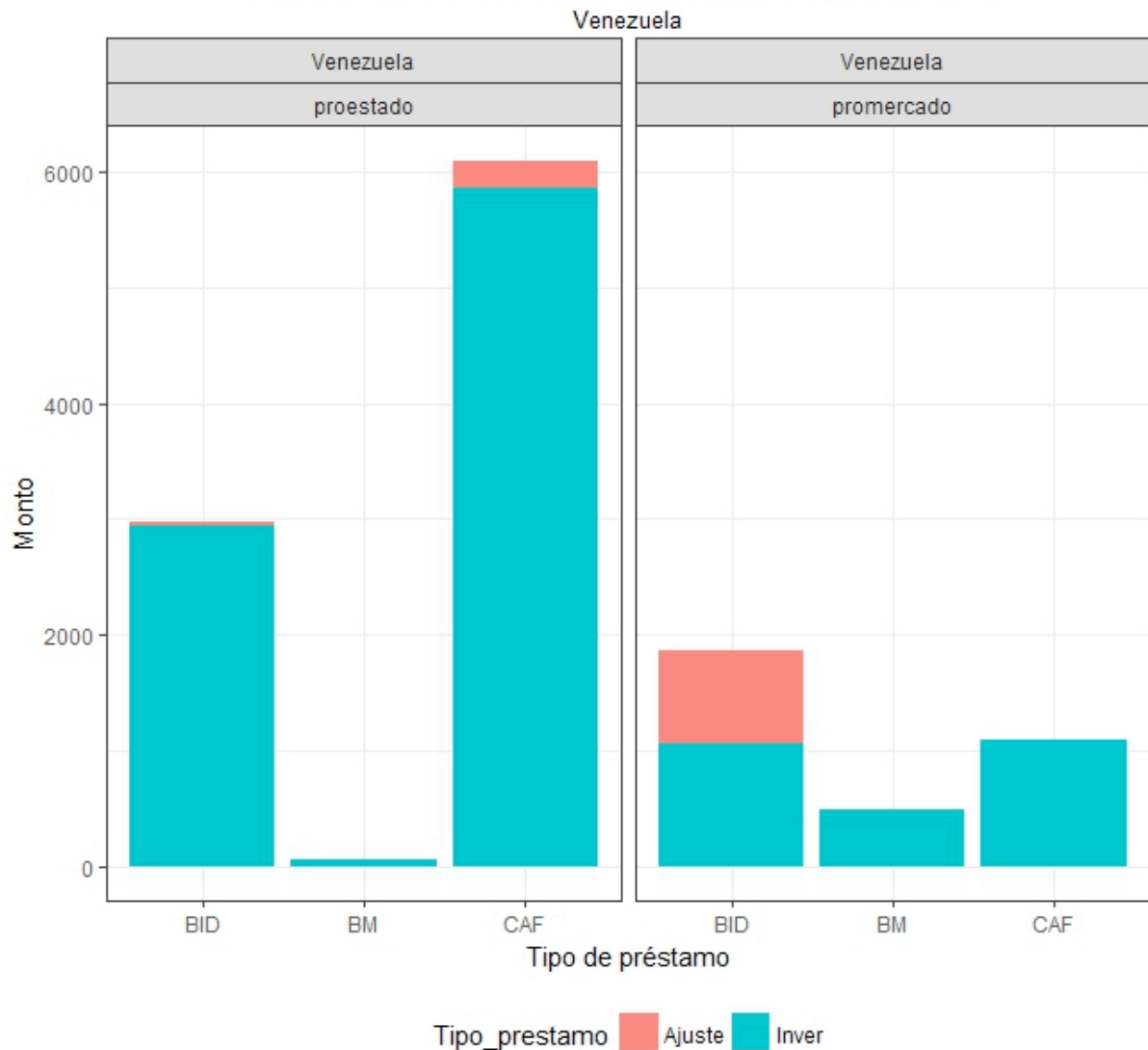


Figura 4.6.10

En los últimos años Venezuela ha vivido —y continúa viviendo— una situación particular desde el punto de vista político, social y económico diferente al resto de los países de la región. A pesar de esto, en el período pro estado, a excepción de un muy pequeño monto en créditos de ajuste, se observa que todos los préstamos comprometidos fueron de inversión, con un claro predominio de CAF y del BID, y poca o nula participación del Banco Mundial. En los períodos pro mercado se encuentra una disminución general de los créditos otorgados por los bancos de desarrollo y una aparición de créditos de ajuste por parte del BID.

1.11. América del Sur

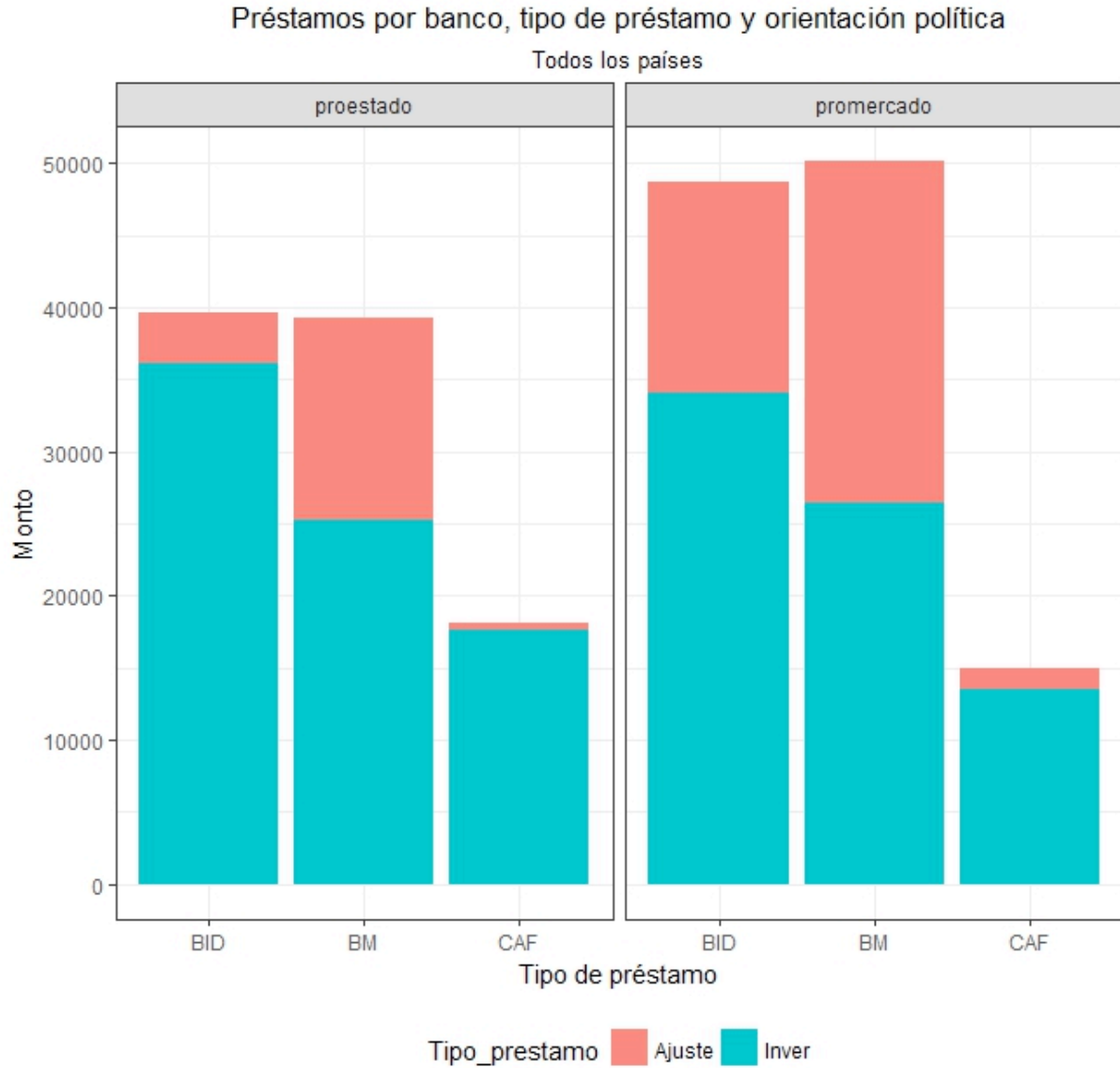


Figura 4.6.11

Para finalizar, se presenta de manera agregada todos los gobiernos pro estado y pro mercado de los diez países analizados de América del Sur. Se puede observar en la comparación que el período pro mercado acumula un monto mayor de créditos (\$113.358 millones de dólares, 53,95%) que el período pro estado. Asimismo, se advierte en el período pro mercado una

cantidad mayor de créditos de ajuste (39.685,51 millones de dólares) que los que se encuentran en el periodo pro estado (18.150,02 millones de dólares).

2. Matriz de créditos

A continuación, se presenta el cuadro 1 con los datos de la matriz teórica desarrollada en el capítulo I con los números concretos de los distintos tipos de crédito —ajuste o inversión— y con la valoración político-ideológica de cada país —pro estado o pro mercado— para el período estudiado.

Política	Banco	Tipo de	Monto	Porcentaje
Préstamo				
1 proestado	BID	Ajuste	3513.00	1.67
2 proestado	BID	Inver	36096.16	17.12
3 proestado	BM	Ajuste	14127.04	6.70
4 proestado	BM	Inver	25200.02	11.95
5 proestado	CAF	Ajuste	509.98	0.24
6 proestado	CAF	Inver	17661.29	8.38
7 promercado	BID	Ajuste	14609.81	6.93
8 promercado	BID	Inver	34088.91	16.17
9 promercado	BM	Ajuste	23690.37	11.23
10 promercado	BM	Inver	26423.68	12.53
11 promercado	CAF	Ajuste	1385.33	0.66
12 promercado	CAF	Inver	13569.17	6.43

Cuadro 1: resultados de los cruces de tipo de crédito/orientación político-ideológica. El porcentaje es sobre el total de créditos otorgados por los tres Bancos de desarrollo para el período estudiado.

	Gobierno nacional pro Estado	Gobierno nacional pro Mercado
Banco de Menor Agregación Territorial (CAF)	Créditos muestran predominio de inversión sobre los de ajuste	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste
Banco de Agregación Territorial Intermedia (BID)	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM
Banco de Mayor Agregación Territorial (Banco Mundial)	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste	Créditos muestran predominio de ajuste sobre los de inversión

Matriz 1: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica según hipótesis

	PRO ESTADO		PRO MERCADO	
CAF	Ajuste: \$509,98	1,54 %	Ajuste: \$1.385,33	4,18 %
	Inversión: \$17.661,29	53,31 %	Inversión: \$13.569,17	40,95 %
BID	Ajuste: \$3.513	3,95 %	Ajuste: \$14.609,81	16,54 %
	Inversión: \$36.096	40,87 %	Inversión: \$34.088,91	38,60 %
BANCO MUNDIAL	Ajuste: \$14.127,04	15,87 %	Ajuste: \$23.690,37	26,61 %
	Inversión: \$25.200,02	28,30 %	Inversión: \$ 26.014,86	29,55 %

Matriz 2: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica con base de datos BM, BID, CAF. Montos por tipo de créditos y porcentajes de dichos montos en relación al total de la cartera de cada banco para ambos periodos.⁹⁴

⁹⁴ En el apéndice número 5 se pueden encontrar información de la matriz de manera agregada según distintos tipos de cruces.

Luego de haber repasado la situación de cada uno de los países en el cruce de las tres variables mencionadas, es posible sostener que, en general, los países y los bancos se comportan de acuerdo a nuestra hipótesis. Esto puede observarse de manera clara en la matriz.

Cuando se analiza la situación agregada durante el período 1993-2013 de la serie, también es posible aseverar que, a simple vista, la región se comportó de la manera desarrollada en la hipótesis y plasmada en la matriz del capítulo I —que se trae al análisis en este momento—, junto con la misma matriz, pero con los datos agregados y diferenciados por agregación territorial, por orientación política, y por tipo de crédito. Los porcentajes de los créditos de la matriz son analizados teniendo en cuenta el peso de las carteras de crédito de cada una de las instituciones para ambos períodos.

En el caso de CAF, el banco de menor agregación territorial, en el cuadrante CAF/Pro Estado, se observa que los créditos de inversión muestran predominio por sobre los de ajuste de manera muy clara (53,31% sobre 1,54%). En el cuadrante CAF/Pro Mercado, se ve que, como se planteó en la matriz del capítulo I, los créditos de inversión muestran mayor presencia por sobre los de ajuste (40,95% sobre 4,18%).

En el caso del BID, como banco de agregación territorial intermedia, se plantearon escenarios, en ambas orientaciones, donde se encontrarían créditos de inversión con menor peso que en CAF y mayor que en el Banco Mundial y créditos de ajuste con mayor peso que en CAF y menos que en el Banco Mundial. Como se describió previamente en el capítulo II, se sabe de antemano que esta organización tiene características mixtas que en ocasiones lo acercan al funcionamiento del Banco Mundial y en otras, al funcionamiento de CAF.

El comportamiento que se presenta va exactamente en el sentido de la hipótesis expresada en la matriz número 1. Cuando la orientación político ideológica del gobierno es pro estado, los créditos de ajuste tienen más peso que los de CAF y menos que los del Banco Mundial (3.95% es más que 1.54% y menos que 15.87%). Los créditos de inversión tienen menos peso que los de CAF y más que los de Banco Mundial (40.87% es menos que 53.31% y más que 28.30%). Cuando la orientación política ideológica del gobierno es pro mercado, los créditos de ajuste tienen mayor peso que los de CAF y menos que los del Banco Mundial (16.54% es más que 4.18% y menos que 26.61%). Los créditos de inversión tienen menos peso que los de CAF y más que los de Banco Mundial (38.6% es menos que 40.95% y más que 29.55%).

En el cuadrante del BM/pro estado, al igual que en la matriz original, se observa mayor presencia de créditos de inversión (28.30%) por sobre los de ajuste (15.87%). Cabe destacar que los créditos de ajuste son muy altos comparados con los otros dos bancos, triplicando el porcentaje de cartera para el período analizado. Y en el cuadrante BM/pro mercado, si bien no se logra ver un predominio de los créditos de ajuste por sobre los de inversión como se plantea en la matriz original, el porcentaje de la cartera del Banco Mundial en este cuadrante muestran una similitud muy importante entre los créditos de ajuste y los de inversión (26.61% y 29.55%).

El cambio de tendencia en este cuadrante (BM/PM) se encuentra en las figuras 3.4.2, 3.4.3 y 3.4.4 del capítulo III, en las que, salvo el caso de Brasil donde los créditos del Banco Mundial crecieron, se ve una caída general de la participación del Banco Mundial en Latinoamérica. Esto podría deberse a un cambio de política institucional, que llevó al Banco Mundial a priorizar y relocalizar, de manera paulatina, sus recursos en el área de pobreza y en las zonas del planeta menos beneficiadas, como África y Asia. También a una sobrestimación de las

dinámicas institucionales propias de la institución, pero que en nada contradicen el argumento de la investigación en que el banco de mayor agregación presenta una tendencia clara a valorar más los créditos de ajuste en ambos escenarios de orientación política. Otra posible causa de esto se puede deber a la relación que tiene el Banco Mundial con el Fondo Monetario Internacional. Como se describió previamente, los países miembros del Banco Mundial pactan su ingreso al Banco previo consentimiento del FMI. Esta dinámica institucional hace suponer la constante interrelación de los funcionarios de ambas instituciones, en el entendido que podría haber una coordinación al momento de avanzar con créditos de ajuste. Esto podría llevar a una “competencia/cooperación” en el otorgamiento de este tipo de créditos, lo que podría implicar que el peso de la articulación agregación territorial/pro mercado esté subrepresentado al momento de analizar al Banco Mundial.

El análisis de la matriz también permite concluir, en línea con la hipótesis, que CAF, como banco de menor agregación territorial, privilegia los créditos de inversión en los dos escenarios de orientaciones políticas, y muestra una tendencia a otorgar un porcentaje menor de créditos de ajuste. Además, se puede sostener que el BID se encuentra en una posición intermedia con respecto a CAF y al Banco Mundial, pues otorga un porcentaje menor de su cartera en créditos de inversión con respecto al primero y mayor con respecto al segundo. Y que con respecto a los créditos de ajuste, estos tienen más peso con respecto a CAF y menos con respecto al Banco Mundial. También se puede aseverar que el porcentaje de créditos de ajuste que otorga el Banco Mundial es más elevado en las dos orientaciones políticas con respecto a las otras dos instituciones. Y si bien los créditos de inversión tienen un peso importante en los dos cuadrantes, los de ajuste son muy similares a los de inversión en la orientación pro mercado.

Según los datos presentados en el capítulo III con respecto a los montos totales de créditos en la región, se sabe que se otorgaron un total de USD 210.465 millones en el período en estudio. De esta cifra, USD152.630 millones fueron de inversión (72.5%), y USD 57.835 millones fueron de ajuste (27.47%). Si se suman los créditos de ajuste otorgados por el Banco Mundial en ambos períodos —pro mercado y pro estado—, se advierte que el total asciende a USD 37.817, lo que representa más de un 65 % de los créditos de ajuste otorgados a todos los países de América Latina en el período estudiado. Esto parecería indicar una inclinación del Banco Mundial por los créditos de ajuste por sobre los de inversión en ambos escenarios de orientación política, creciendo sustancialmente en los momentos de orientación política pro mercado.

Vale la pena rescatar, luego de plasmar las cifras de los créditos otorgados por todos los bancos a la región en el período de estudio, el comportamiento del BID. Si bien se comporta de manera prevista en la hipótesis, es clave destacar el impacto que tiene en la región en lo que se refiere a los créditos de inversión, pues marca un punto interesante a tratar en futuras investigaciones en cuanto a su influencia particular en el desarrollo de América Latina.

Se puede resumir hasta el momento que, en aquellos períodos en que los gobiernos adoptaron políticas que se definieron como pro mercado, se aprecia una tendencia mayor a la adopción de créditos de ajuste en comparación a los del período pro estado. Y en aquellos períodos de orientación política pro estado, un predominio claro de los créditos de inversión por sobre los de ajuste. También es posible concluir que la agregación territorial de los bancos de desarrollo tiene una relación importante a la hora de definir los créditos: a menor agregación territorial, mayores créditos de inversión, mientras que a mayor agregación territorial, mayores serán los créditos de ajuste.

Dicho esto, se corrige la diferencia en el cuadrante Banco Mundial/pro mercado que pasa de ser “créditos muestran predominio de ajuste sobre inversión” a “créditos de inversión y de ajuste muestran porcentajes similares”.

	Gobierno nacional pro Estado	Gobierno nacional pro Mercado
Banco de Menor Agregación Territorial (CAF)	Créditos muestran predominio de inversión sobre los de ajuste	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste
Banco de Agregación Territorial Intermedia (BID)	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM	Créditos de Inversión con menor peso que CAF y mayor que en BM Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM
Banco de Mayor Agregación Territorial (Banco Mundial)	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste	Créditos de inversión y ajuste muestran porcentajes similares

Matriz 3: escenarios de agregación territorial/variable política-ideológica, con correcciones cuadrante BM/ajuste

En el próximo apartado, se desarrollan los modelos que permitirán testear estas conclusiones con la rigurosidad de los métodos econométricos. Para ello se realizarán tres regresiones lineales utilizando el programa R.

3. Modelos econométricos

Se presentan ahora tres modelos econométricos de *pool* de datos de corte transversal para la estimación del efecto en el tipo de crédito —ajuste o inversión—, explicado principalmente

por la orientación política del gobierno y por la agregación territorial del banco multilateral de desarrollo, y controlado por las condiciones macroeconómicas (PBI y situación fiscal).

La variable de orientación política “Pol” es una variable *dummy* que indica valor 0 cuando se trata de una estrategia pro estado y 1 cuando es pro mercado. Las variables de agregación territorial “CAF” y “BM” son *dummies* que adquieren valor 1 cuando el BMD que otorga el crédito es el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial, BM), respectivamente. Cuando ambas toman valor 0, el que otorga el crédito es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tomamos como categoría de base. La variable “GDP” expresa el PBI de cada país para cada período anual. La variable de situación fiscal “Fiscal_cat” es una *dummy* que cobra valor 1 cuando el déficit fiscal de dicho período es menor al 5 % del PBI.

El objetivo de la estimación es, por un lado, encontrar los signos esperados en cada una de las variables seleccionadas y con la significatividad estadística suficiente para poder corroborar que los coeficientes sean distintos de cero. En este sentido, se espera que los gobiernos de los países que poseen una orientación política pro mercado demanden más préstamos de ajuste, mientras que los gobiernos de los países de orientación pro estado demanden más préstamos de inversión. Por otro lado, se espera que el Banco Mundial tenga una tendencia a otorgar más préstamos de ajuste que de inversión con respecto al BID, que se tomó como categoría de base. Asimismo, se espera encontrar que CAF otorgue menos créditos de ajuste y más de inversión.

Además de las variables explicativas recientemente descriptas, se agregaron a los modelos dos variables de control: el producto bruto interno (PBI), para el tamaño de cada uno de los

países y la variable fiscal, para su situación fiscal. Dado que son variables de control, no es relevante si el resultado comporta el signo esperado o si es significativo.

Finalmente, se agregó una interacción entre orientación política del gobierno y agregación territorial de los BMD para indagar posibles efectos de potenciación o atenuación según los efectos vayan en el mismo sentido o en sentido contrario.

3.1. Tres modelos

A continuación se presentan los tres modelos, que consisten en tres formas de apreciar el mismo fenómeno para testear la hipótesis. El primer modelo permite estimar el efecto de las variables independientes en la proporción de préstamos de ajuste sobre el total de préstamos. El segundo y el tercero permitirán cuantificar el efecto de las variables independientes en millones de dólares de préstamos de ajuste e inversión —variables dependientes—, respectivamente. Para la interpretación de los resultados de los modelos, cabe tener en cuenta que en las variables independientes categóricas “orientación política” y “nivel de agregación territorial”, las categorías de base son “orientación pro estado” y “nivel de agregación intermedia” (Banco Interamericano de Desarrollo).

3.1.1. Modelo 1

$$\frac{\text{Ajuste}}{\text{Total-préstamos}} = \beta_0 + \beta_1 \times Pol + \beta_2 \times Banco + \beta_3 \times Pol \times Banco + \beta_4 \times Fiscalcat + \beta_5 \times PBI$$

Modelo 1: Estimación de la proporción de préstamos de ajuste sobre el total de préstamos

Call:

lm(formula = (Ajuste/(Ajuste + Inver)) ~ Pol_nueva + Banco + Pol_nueva * Banco + GDP + Fiscal_cat, data = .)

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-0.3267	-0.1652	-0.0701	0.0438	0.9710

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	5.497e-02	3.637e-02	1.511	0.13135
Pol_nuevapromercado	1.049e-01	4.304e-02	2.437	0.01518 *
BancoBM	1.528e-01	5.154e-02	2.964	0.00318 **
BancoCAF	-2.660e-02	5.198e-02	-0.512	0.60906
GDP	3.641e-08	3.158e-08	1.153	0.24942
Fiscal_catApremiante	-2.428e-02	5.424e-02	-0.448	0.65459
Pol_nuevapromercado:BancoBM	-1.807e-02	6.260e-02	-0.289	0.77302
Pol_nuevapromercado:BancoCAF	-6.500e-02	6.669e-02	-0.975	0.33019

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.282 on 489 degrees of freedom
(133 observations deleted due to missingness)

Multiple R-squared: 0.1065, Adjusted R-squared: 0.09374

F-statistic: 8.329 on 7 and 489 DF, p-value: 1.266e-09

En el Modelo 1⁹⁵, el P Valor del test F es $1,266e^{-9}$, lo cual significa que al menos uno de los coeficientes es distinto de 0 con una significatividad de 0,001 % y aún con más precisión. El R cuadrado es de 10,65 %, y el R cuadrado ajustado es de 9,374%, lo cual indica que el modelo explica aproximadamente un 10 % de la variación en la variable dependiente.

La variable de orientación política, Pol, es significativa a un 2,5 % de nivel de significación a una cola, ya que su P valor en dichas condiciones es 0,00759. El signo es el esperado e indica

⁹⁵ Han sido omitidas 133 observaciones debido a que no había préstamos de inversión ni ajuste para esos países en esos años.

que si el país es pro mercado, la proporción de préstamos de ajuste será de 10,49 puntos porcentuales mayor que si se trata de un país pro Estado, manteniendo el resto de las variables constantes en cero.

La variable relacionada con el Banco Mundial es positiva y muy significativa, debido a que su P Valor es de 0,00159 a una sola cola. El coeficiente se puede interpretar de la siguiente forma: si el Banco Mundial es el prestamista, aumenta la proporción de préstamos de ajuste en 15,28 puntos porcentuales. La variable relacionada con CAF es negativa, lo cual indicaría que los préstamos de dicha entidad son menos pro ajuste que los del BID. Sin embargo, dicha cifra no es significativa al 10 % a una sola cola.

Los efectos de las variables de control, tanto el PBI, el umbral del déficit fiscal y las interacciones entre bancos acreedores y políticas económicas del deudor son no significativas.

3.1.2. Modelo 2

$$Ajuste = \beta_0 + \beta_1 \times Pol + \beta_2 \times Banco + \beta_3 \times Pol \times Banco + \beta_4 \times Fiscalcat + \beta_5 \times PBI$$

Modelo 2: Estimación de préstamos de ajuste (en millones de dólares)

Call:

```
lm(formula = Ajuste ~ Pol_nueva + Banco + Pol_nueva * Banco +  
    GDP + Fiscal_cat, data = .)
```

Residuals:

```
    Min    1Q  Median    3Q    Max  
-638.3 -120.7  -22.4   35.3 3167.1
```

Coefficients:

```
              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)  
(Intercept)    -4.016e+01  3.359e+01  -1.195  0.23235  
Pol_nuevapromercado  1.175e+02  4.027e+01  2.917  0.00366 **  
BancoBM          1.415e+02  4.512e+01  3.137  0.00179 **  
BancoCAF         -4.004e+01  4.512e+01  -0.887  0.37516  
GDP              2.596e-04  2.823e-05  9.195 < 2e-16 ***  
Fiscal_catApremiante -6.724e+01  4.572e+01  -1.471  0.14185  
Pol_nuevapromercado:BancoBM -7.426e+01  5.627e+01  -1.320  0.18744  
Pol_nuevapromercado:BancoCAF -5.792e+01  5.627e+01  -1.029  0.30374
```

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 276.3 on 622 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.1737, Adjusted R-squared: 0.1644

F-statistic: 18.68 on 7 and 622 DF, p-value: < 2.2e-16

El Modelo 2 estimado por regresión lineal en el software R incluye un estadístico F según el cual se estima la hipótesis conjunta de que todos los coeficientes de regresión sean iguales a 0. Dicho estimador posee un P Valor de $2,2e^{-16}$, cifra que indica que al menos alguno de los coeficientes es significativamente diferente de 0 con un nivel de significatividad menor al 1 %. Por su parte, el R cuadrado de la estimación es 0,1737, lo que implica que el modelo explica un 17,37 % de la variabilidad de la variable dependiente —los préstamos de ajuste—. La variable Pol —cuyo valor es igual a 1 cuando la estrategia del país es pro mercado— es positiva, como se esperaba, y significativa. En un test a dos colas, la variable es distinta de 0 con un grado de significación de 1 %, dado que el P Valor es de 0,00366. Sin embargo, en un test a una sola cola —con signo definido—, el P Valor es de a lo sumo 0,00183. La

interpretación de dicha variable es la siguiente: si el país tiene una tendencia pro mercado, tomará USD 117,5 millones más que si es pro Estado.

La variable relativa al Banco Mundial es positiva, con el signo esperado, y significativa al 1 %, siendo el P Valor a una cola de 0,000895. La interpretación es la siguiente: si el multilateral que otorga el crédito es el Banco Mundial, el país tenderá a tomar una mayor cantidad de préstamos de ajuste por USD141,5 millones. La variable correspondiente a CAF posee un valor negativo pero no significativo.

3.1.3. Modelo 3

$$Inver = \beta_0 + \beta_1 \times Pol + \beta_2 \times Banco + \beta_3 \times Pol \times Banco + \beta_4 \times Fiscalcat + \beta_5 \times PBI$$

Modelo 3: Estimación de préstamos de inversión (en millones de dólares)

Call:

lm(formula = Inver ~ Pol_nueva + Banco + Pol_nueva * Banco + GDP + Fiscal_cat, data = .)

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-1532.26	-157.64	-66.25	70.35	2037.90

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	2.790e+02	4.195e+01	6.650	6.42e-11 ***
Pol_nuevapromercado	-1.037e+02	5.029e+01	-2.063	0.0395 *
BancoBM	-1.453e+02	5.635e+01	-2.578	0.0102 *
BancoCAF	-2.458e+02	5.635e+01	-4.362	1.51e-05 ***
GDP	5.735e-04	3.526e-05	16.266	< 2e-16 ***
Fiscal_catApremiante	2.548e+00	5.710e+01	0.045	0.9644
Pol_nuevapromercado:BancoBM	8.850e+01	7.027e+01	1.259	0.2084
Pol_nuevapromercado:BancoCAF	9.380e+01	7.027e+01	1.335	0.1824

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 345 on 622 degrees of freedom
Multiple R-squared: 0.3479, Adjusted R-squared: 0.3406
F-statistic: 47.41 on 7 and 622 DF, p-value: < 2.2e-16

El Modelo 3 posee un P Valor de su estadístico F de $2.2e^{-16}$, es decir, con un alto nivel de significación. Se puede decir que al menos una de las variables del modelo explica el monto de préstamos de inversión. El R cuadrado es 0,3479, por lo que el modelo explica un 34,79 % del total de la variabilidad de la variable dependiente.

La variable de política Pol es significativa a una sola cola a 2,5 %, debido a que su P Valor a dos colas es de 0,0395 —por lo que a una sola cola es de 0,01975—. Además, el signo es el esperado —negativo—. La interpretación de dicho coeficiente es la siguiente: si el país tiene una tendencia pro mercado, tomará USD 103,7 millones menos de deuda en préstamos de inversión.

Las variables BM y CAF son ambas negativas y significativas al 1 %. Los P Valores de ambas variables a una cola son 0,0051 y $1,51e^{-5}$. La interpretación es la siguiente: si el multilateral que otorga el crédito es el Banco Mundial, se prestarán USD 145,3 millones menos en concepto de inversión. Mientras que si es CAF, se prestarán USD 245,8 millones menos en relación con el BID.

4. Algunas conclusiones sobre los tres modelos

Se puede decir luego del análisis de información del capítulo III y del testeo de las hipótesis en el capítulo IV, que estas han podido ser corroboradas de manera fundada.

En el primer apartado de este capítulo, se avanzó llevando la información agregada de las variables a la matriz desarrollada en el capítulo I, obteniendo resultados altamente significativos con respecto a las apreciaciones iniciales.

Al mismo tiempo, en el segundo apartado de este capítulo, en el que se analizaron tres modelos para testear las hipótesis, también se pudo corroborar ampliamente la significación de los datos estudiados.

Los tres modelos han brindado resultados positivos en lo concerniente a las preguntas de investigación. En el primer modelo, en el que se evaluó la proporción de los créditos de ajuste sobre el total de los préstamos, se advierte que la variable de orientación política fue significativa. Esto permitió rechazar con fuerza la hipótesis nula de que no había relación entre la orientación política del gobierno y el tipo de préstamo que otorgan los bancos. Claramente, el modelo muestra que hay evidencia que puede relacionar la orientación política con el tipo de crédito. Al mismo tiempo, queda claro que cuando el Banco Mundial es el que presta, la proporción de créditos de ajuste es significativamente mayor. Y que la proporción de créditos de ajuste de CAF es menor a la del BID, aunque esta última apreciación no resultó significativa, pero sí en la dirección de nuestra investigación.

En el segundo modelo, también se halló que la variable de orientación política es significativa. Esto indica que no es lo mismo un gobierno pro mercado o pro estado a la hora de determinar los créditos de ajuste. Se pudo establecer que cuando la orientación política es pro Estado, los países demandan menor cantidad de créditos de ajuste. Al mismo tiempo, cuando el banco que otorga los créditos es el Banco Mundial, este tenderá a prestar mayor

volumen de créditos de ajuste. Y que si el Banco que otorga los créditos es CAF, habrá menos créditos de ajuste con respecto al BID.

En el tercer modelo, también se pudo comprobar que la variable de orientación política es significativa. En este modelo se evaluaron los efectos de los créditos de inversión. En este caso, los resultados evidenciaron que los gobiernos pro mercado demandan menos volumen de créditos de inversión. Además, se encontró que el Banco Mundial tiende a otorgar menos créditos en valor nominal bajo este concepto. Y que si el banco que presta es CAF, prestará menos también en comparación con el BID.

En resumen, la constatación econométrica y el análisis de los datos llevados a la matriz elaborada permiten sostener que cuando la agregación territorial es menor, como es el caso de CAF, la tendencia es a prestar menos créditos de ajuste y más de inversión con ambas orientaciones políticas. Cuando el caso es de agregación territorial intermedia, permiten observar que si bien los préstamos de ajuste suben significativamente en comparación con CAF, y menos que los del Banco Mundial, también se observa que los créditos de inversión son menores en el porcentaje de su cartera con respecto a CAF, y mayores con respecto al Banco Mundial. El Banco Mundial otorga más créditos de ajuste con relación al BID y a CAF, llegando a otorgar más del 65 % de los créditos de ajuste del período, y utilizando más del 42% de su cartera para estos créditos.

En igual sentido, se puede aseverar que los gobiernos de los países de orientación pro estado tienen la tendencia a pedir prestado más créditos de inversión y menos de ajuste. Al contrario, los gobiernos de países pro mercado tienen la tendencia a buscar mayor endeudamiento con créditos de ajuste.

CAPÍTULO V

Conclusiones

Abordaje

A lo largo de las páginas precedentes, se ha abordado un tema de vital importancia para el desarrollo de América Latina: ¿Cómo ha sido la relación de los bancos multilaterales de desarrollo con los países de América del Sur? ¿Esta relación ha sido equilibrada? ¿Alguno de los actores en pugna ha sido dominante en su accionar? ¿Qué hay detrás de las distintas negociaciones entre la banca multilateral y los gobiernos a la hora de aprobar operaciones de crédito? ¿Existen condicionalidades para otorgar créditos? ¿Qué intereses priman para la aprobación de estas operaciones en el seno de estas instituciones? La banca multilateral en América Latina, ¿es patrón o socio del desarrollo regional? Estas y otras preguntas han sido respondidas a lo largo de la presente investigación.

Parafraseando el aforismo que sostiene que los jueces hablan a través del contenido de sus sentencias, se podría decir que la banca multilateral de desarrollo se expresa a través del tipo de créditos que otorga a los países. ¿Es lo mismo para un banco multilateral conceder créditos de inversión para el desarrollo de obras públicas, escuelas o caminos que para llenar “baches fiscales”, hacer reformas impositivas o simplemente financiar el gasto corriente? ¿Es lo mismo para los países de América Latina endeudarse para obras específicas que para financiar su déficit fiscal?

La literatura sobre estas cuestiones ofrece tres modelos que explican el vínculo entre los bancos multilaterales de desarrollo y los países con los que se relacionan. Un primer modelo, que se denomina de “alta autonomía de los bancos multilaterales de desarrollo”, se enfoca en

la lógica interna de los organismos, en su gobierno, sus propios intereses y, en definitiva, en justificar el porqué hacen lo que hacen, sin importar demasiado lo que realmente necesitan o quieren los países, imponiendo cosmovisiones, maneras de entender el desarrollo y maneras de solucionar los problemas de la región. Un segundo modelo, que plantea la “falta de autonomía de los actores”, da por entendido que el accionar de bancos y de los países está predeterminado por variables estructural-económicas, siendo ambos correas de transmisión de una lógica que los subyace y los determina. Por otra parte, se encuentra un tercer modelo que propone una “alta autonomía de los países”, en el que el juego político-ideológico tiene un papel fundamental a la hora de relacionarse con los organismos multilaterales de crédito.

Dicho esto, se considera que la complejidad del problema que se estudia no puede ser analizada por completo por uno de los tres modelos en particular, sino que se pretende incorporar fortalezas y desestimar debilidades de cada uno de ellos para entender un fenómeno complejo —de gran importancia— que permita explicar las razones de las distintas dinámicas que se desarrollaron en el período de estudio, y que permanecen en la actualidad. En definitiva, y como se afirmó al inicio de este trabajo, abordar esta complejidad reconociendo que tanto bancos multilaterales como gobiernos son actores, que los actores pesan en la historia y que se comportan con relativa autonomía, aunque restringidos por condiciones estructurales, actuando dentro de reglas formales e informales que (des)incentivan comportamientos distribuyendo diferencialmente el poder y en función de intereses que son entendidos a través de mapas cognitivos y normativos que forjan sus preferencias. De esta forma, el proceso histórico (lo que pasa; lo que perseguimos explicar) es considerado como el resultado -articulación o equilibrio- de la interacción entre actores heterogéneos en términos de sus limitaciones, capacidades y preferencias.

En este contexto y a partir de estos presupuestos, esta investigación se ha centrado en el rol de los bancos multilaterales de crédito para comprender las causas de su comportamiento. Con este objetivo, se seleccionaron diez países de América del Sur —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela—y tres bancos multilaterales de desarrollo —Banco Mundial, BID y CAF— para captar las complejidades que se dan a la hora de relacionarse entre ambos actores a lo largo de veintiún años —1993-2013— de la investigación.

La hipótesis que guió esta investigación se basó en el supuesto de que ninguno de los modelos explicativos señalados previamente permiten comprender de manera satisfactoria el comportamiento de los bancos multilaterales de desarrollo. La hipótesis general argumenta que el accionar de la banca multilateral variará tanto en función de la situación fiscal de los países como de las distintas articulaciones que se establezcan entre actores en sí mismos heterogéneos: gobiernos nacionales y bancos multilaterales de desarrollo. La hipótesis específica sostiene que en situaciones en las que el contexto fiscal no es apremiante, el tipo de crédito que caracteriza el accionar de los bancos (inversión o ajuste) dependerá de la combinación de las distintas preferencias de bancos y gobiernos. Al tomar en cuenta que los bancos tenderán a mostrar preferencias diversas sobre su cartera de créditos en función de su diferente nivel de agregación territorial, y que los países a través de gobiernos con inclinaciones más “pro estado” o más “pro mercado” también exhibirán distintas preferencias al momento de decidir si tomar créditos de ajuste o inversión, el efectivo accionar de la banca se puede ordenar en seis escenarios que combinan nivel de agregación territorial (mundial, continental o regional) y tipo de gobierno (pro mercado o pro estado).

Para poder adentrarse en esta lógica de funcionamiento, en primera instancia, se desarrolló en el capítulo II una amplia visión acerca de cada uno de los tres multilaterales especificados, analizando su surgimiento, sus funciones y objetivos, la composición, estructura organizacional, reglas de votación y el financiamiento de cada uno de ellos.

Una vez entendidas las diferencias y similitudes de cada institución, en el capítulo III se procedió a realizar un análisis estadístico descriptivo de las seis variables que formaron parte de la presente investigación, a saber: el total de préstamos, los préstamos de ajuste e inversión, la orientación político–ideológica del gobierno, la agregación territorial, el producto bruto interno y el déficit o superávit fiscal. A efectos informativos y de contexto, por no contar con la información completa para los diez países en cuestión, se incluyó información sobre otras dos variables: la tasa de interés de bonos soberanos y la tasa de interés de préstamos de multilaterales.

El capítulo IV se dividió en dos partes: en primer lugar, se utilizó la matriz de los seis escenarios planteadas al inicio de la investigación para entender cómo las variables de orientación política, agregación territorial y tipos de préstamos interactuaban conforme a la hipótesis de la investigación para, en segundo lugar, pasar a testear la validez de la hipótesis a través de una regresión lineal que analiza la proporción de créditos de ajuste sobre el total de préstamos, y los créditos de ajuste e inversión.

Conclusiones parciales

El capítulo I indagó en la literatura producida por los bancos multilaterales de desarrollo y diversas publicaciones e investigaciones alrededor de la temática de estudio, de manera tal de

poder comprender y contextualizar mejor el objeto de la presente investigación. Al encontrarse de manera dispersa la información sobre la relación de los bancos multilaterales y los gobiernos de la región en un período de tiempo lo suficientemente extenso como para sacar conclusiones acerca de la manera de encarar estas relaciones, se buscó sistematizar información conocida, entrevistas a actores involucrados en la temática, opiniones de expertos sobre la realidad político-ideológica de América del Sur, entre otras cuestiones que permitieron armar un mapa conceptual lo suficientemente sólido como para testear las hipótesis de la investigación. Esto llevó a sistematizar, en primer lugar, a los bancos de desarrollo según lo que se denominó como “agregación territorial”: en primer lugar, el Banco Mundial como banco de mayor agregación territorial. Si bien para los objetivos de esta investigación se utilizó la información de créditos en América del Sur, es un banco que actúa de manera global en todos los continentes. En segundo lugar, el Banco Interamericano de Desarrollo, de carácter continental con actuación en América del Sur, Centroamérica y el Caribe, como un banco de agregación intermedia. Y en último lugar CAF como un banco de menor agregación territorial, por actuar de manera regional.

En segundo lugar se categorizaron los distintos tipos de créditos que la banca de desarrollo tiene en dos tipologías: créditos de ajuste y créditos de inversión. Esto se realizó con el ánimo de poder generar un modelo para entender por qué los tipos de créditos son muy importantes a la hora de operar en cada uno de los países. Claramente, no es lo mismo que un banco de desarrollo otorgue créditos de inversión o de ajuste. Pero pretender poner el foco solo en los bancos no ayudaba a sopesar y equilibrar el escenario. Esto es así, porque la banca multilateral no actúa de manera autónoma en un escenario abstracto, sino que debe adecuarse a sus “clientes” que, a la vez, son dueños de una parte del capital accionario de estas instituciones.

Esto llevó también a categorizar dos tipos de orientaciones de gobierno en América del Sur en el período de estudio: gobiernos pro mercado y gobiernos pro estado. Este tipo de sistematización -como toda sistematización- puede ser objeto de controversia, pero la idea de entender el accionar de los gobiernos de la región como “tipos ideales” permite pensar su actuación de manera agregada. Y a sabiendas de que los gobiernos pueden expresarse de ambas maneras en distintos períodos, se buscó establecer parámetros que los ubicaran “mayoritariamente” de un lado o del otro. Con este propósito, se recurrió al trabajo realizado por Campello (2014), quien previamente había analizado gran parte de los gobiernos estudiados en esta investigación y los había catalogado como “*state oriented*” y “*market oriented*”. A esta literatura se la comparó y complementó con un panel de expertos de la región a los que se les requirió, según una definición previa, que clasificaran a los gobiernos de la región como pro estado o pro mercado.

Esta categorización permitió la elaboración de una matriz de seis escenarios, según el tipo de gobierno que estuviera actuando y el banco por su agregación territorial. Al interior de cada uno de los seis escenarios se plantearon distintas alternativas según el tipo de crédito otorgado que permitían modelar qué sucedería según nuestra hipótesis.

El abordaje del capítulo II, en el que se estudia a cada uno de los tres bancos multilaterales de desarrollo seleccionados, permitió entender que no es lo mismo la actuación del Banco Mundial, del BID o de CAF. No porque alguna de éstas instituciones fuera mejor o peor, ni porque alguna de las mismas tuviera mejores o peores intenciones, o agendas ocultas en el seno de la organización, sino simplemente porque son distintas. Si bien originariamente el objetivo de las tres instituciones es el desarrollo de los países en los que actúan, y en el entendimiento de que tras el surgimiento del Banco Mundial en primera instancia, el BID y

CAF estudiaron su conformación al momento de ser creados, la arquitectura institucional de cada institución, su gobierno interno, la importancia de la diferencia entre países prestatarios y no prestatarios, la conformación de sus directorios, su tamaño, y en definitiva, los intereses de cada uno de sus miembros, hacen que la arquitectura institucional de cada una de estas organizaciones sea diferente, y por consiguiente, su manera de relacionarse con los gobiernos de la región también lo sea.

A fin de cuentas, no es lo mismo endeudarse con el Banco Mundial, con el BID o con CAF. Y esto no tiene que ver solamente con cuestiones financieras: la diferencia de los países miembros –inclusión o no de países desarrollados en los directorios- de cada institución hacen que sea más “barato” endeudarse con el Banco Mundial que con el BID, y a la vez, más “barato” con este último que con CAF⁹⁶. Se relaciona también con cuestiones operacionales y de tiempos: a contrapelo de la cuestión financiera, CAF es más rápido para aprobar créditos que el BID y el Banco Mundial, y el BID es más rápido que el Banco Mundial. También se vincula con cuestiones de intereses de hacia dónde consideran los bancos que deben dirigirse los países, aspecto muy relacionado con la composición de cada uno de ellos. No es lo mismo el directorio del BID o del Banco Mundial, integrado por países miembros prestatarios —que toman créditos— y países miembros no prestatarios —que no lo hacen, pero tienen voz y voto en el momento de la aprobación de las distintas operaciones— ya que existen asimetrías de poder a favor de los últimos que, además, se acentúan al incrementarse el nivel de agregación territorial; como tampoco es lo mismo el directorio de CAF, en el que todos los países son prestatarios, y el comportamiento de los directores se traduce muchas veces en un intercambio de favores, y que lleva a que no sea necesario llegar a una votación para la aprobación de los créditos, sino que se llega a un consenso para cada uno de ellos. Además, no es lo mismo el

⁹⁶ Ver Apéndice 6

hecho de tener directorios residentes —BID y Banco Mundial en la ciudad de Washington— que no residentes —CAF—, generando espacios de mayor independencia y eficacia en la administración de cada una de las tres instituciones, como una burocracia mas especializada por un lado, pero con tiempos mucho mas largos por el otro. Esto también se vincula al momento de la decisión: en el BID y el Banco Mundial, los directores residentes tienen que consultar con sus mandantes a la hora de tomar decisiones, mientras que en CAF los directores son los mandantes, de modo que en este caso no hay intermediación que alargue los tiempos.

El análisis estadístico y descriptivo del capítulo III permitió entender el funcionamiento de cada una de las variables de manera individual. Se ubicó a cada uno de los países analizados en tres grupos de afinidad: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como grupo Mercosur; Bolivia, Ecuador y Venezuela como grupo Alba; Chile, Colombia y Perú como grupo Alianza del Pacífico. Se realizó así con el objetivo de comenzar a visualizar mejor el comportamiento de los países en subgrupos, mientras que en el capítulo IV el modelo estudia el comportamiento de los diez países de América del Sur en su conjunto.

Cuando se analizó la variable “total de préstamos” se pudo establecer que los países del Mercosur utilizaron el 62,5 % del total de créditos disponibles en los veintiún años de estudio, los países del grupo Alianza del Pacífico, el 21,9 % y los países del grupo Alba, el 15,56 %. El monto total de los créditos —sin dividir aún en créditos de ajuste e inversión— ascendió a la suma de USD 210.465 millones. Es importante destacar, en primera instancia, el peso relativo de cada una de estas economías como receptores de los créditos. No es lo mismo el peso de Argentina, Brasil o Colombia con relación al de Bolivia, Chile o Uruguay. Pero más allá de esta situación, cabe subrayar una diferencia del grupo Alianza del Pacífico con

respecto a los otros dos grupos: los tres países tienen grado de inversión, lo que hace que muchas veces puedan conseguir dinero más barato en los mercados internacionales que el que pueden obtener de la banca de desarrollo. Esto se ve reflejado notablemente en el caso de Chile, que durante todo el período de estudio muestra bajos niveles de endeudamiento con los multilaterales en general. Contrario es el caso de Brasil donde, más allá de una baja en el año 2005, todos los años crecen los créditos con los multilaterales.

Cuando se establece la distinción entre créditos de ajuste e inversión, ya es posible comenzar a observar las primeras diferencias. Las distintas figuras observadas muestran de manera nítida el tipo de crédito que cada país tomó por año. Del total mencionado previamente —USD 210.465 millones—, el 72,5 % de los créditos correspondieron a la categoría de inversión y el 27,5 %, a la categoría de ajuste. Y a la vez, surgen las primeras diferencias entre nuestros grupos de afinidad. El Mercosur utilizó el 45,5 % en créditos de inversión y el 17 % en créditos de ajuste; los países de la Alianza del Pacífico, el 13,2 % en créditos de inversión y el 8,74 % en créditos de ajuste; y los países del Alba, el 13,8 % en créditos de inversión y el 1,68 % en créditos de ajuste. Se ve así que este último grupo utilizó un porcentaje muchísimo menor de créditos de ajuste que el resto de los grupos, que en el caso de los países del Pacífico la proporción está equilibrada y que los países del Mercosur prefirieron los créditos de inversión por sobre los de ajuste, aunque hicieron uso de estos últimos en mayor proporción que los países del Alba.

Por consiguiente, una primera apreciación de esta variable mostró que todos los países estudiados optaron principalmente por los créditos de inversión por sobre los de ajuste —a

pesar de las diferencias entre grupos— para financiarse con los bancos multilaterales de desarrollo⁹⁷.

Con respecto a la variable de orientación política, la conclusión del mapeo político-ideológico permitió establecer casi una unanimidad entre el estudio de Campello (2014) y el panel de expertos realizado para esta investigación acerca de la categorización de los gobiernos. De los diez países estudiados, ocho tuvieron períodos marcados por ambas categorizaciones —pro estado y pro mercado— en el total de los años de estudio. De manera significativa, en estos países se encontró una “coordinación” entre los momentos históricos en los que el Consenso de Washington tenía un predicamento relativamente influyente en la región y los momentos en que se suscitaron una serie de cambios de gobierno que sostenían políticas visiblemente contrarias. También se hallaron dos países que, a lo largo de los veintiún años del período de estudio, se mantuvieron en una sola de estas categorizaciones —pro mercado—. De estos dos países, Colombia fue el más claramente categorizado como pro mercado, seguido por Perú. A pesar de que el panel de expertos planteó diversas opiniones al respecto, hubo consenso en ubicar a estos dos países en una sola categoría en todo el período. Cabe destacar el caso de Chile, donde el panel de expertos lo ubica como pro mercado en todos los períodos de gobierno menos en el mandato de la presidente Bachelet aunque por una diferencia no muy holgada.

Al sistematizar a los diez países como pro estado o pro mercado, se advierte que los países del grupo de la Alianza del Pacífico se sitúan mayoritariamente en la categoría pro mercado —con excepción de un período de cuatro años en Chile que se la categoriza como pro estado—,

⁹⁷ Si bien este es un claro patrón en la relación de los gobiernos con respecto a los bancos de desarrollo como se destacó previamente, para entender las efectivas necesidades de los gobiernos acerca de los requerimientos de financiamiento, el porcentaje de créditos de ajuste puede resultar un indicador que en determinados períodos de restricciones fiscales subestima los montos necesarios de financiamiento.

mientras que los países del Mercosur y del Alba tuvieron ambas categorizaciones en los veintiún años del período analizado cuando se consolida el total de años. Sin embargo, cuando se dividen estas dos categorías por cada año de gobierno en cada uno de los países, para los países del Mercosur y del Alba, se observa una constante: la primera mitad de los años corresponde a experiencias pro mercado, mientras que la segunda mitad corresponde a experiencias pro estado. Es significativo destacar que esta división también puede ser comprendida en el contexto político-ideológico que caracterizó cada uno de las décadas integrantes de esta investigación. Una primer década en la que se destacaban las políticas del Consenso de Washington (los 90), y una segunda (2000), en la que muchas de esas políticas fueran combatidas o negadas por los gobiernos que surgieron.

Como se señaló en el capítulo II, la agregación territorial de los bancos es muy importante para evaluar el peso de cada una de estas organizaciones en su actuación en la región. En general, la actuación del Banco Mundial y del BID es predominante en los diez países foco de esta investigación en América del Sur. CAF tiene una participación mucho más importante en los países andinos, producto de que previamente a la apertura de esta organización a países no andinos hasta iniciada la década de 1990 y bien entrados los años 2000, sólo podían recibir créditos de esta institución los cinco países andinos fundadores e integrantes de CAF. Al analizar los gráficos de otorgamiento de créditos año a año y país por país, se nota claramente el crecimiento de CAF con respecto a los otros multilaterales. También se puede observar un notable crecimiento de los créditos del BID con respecto al Banco Mundial, antes líder en la oferta crediticia en América Latina. Como se plantea en la literatura, esto se debió a un cambio de políticas del Banco Mundial para enfocarse principalmente en cuestiones atinentes a combatir la pobreza y a priorizar otras zonas del planeta donde dirigir sus operaciones.

El producto bruto interno de todos los países —a excepción de Venezuela— muestra un franco crecimiento a partir de 2005 en todos los casos. Esta variable acompañó períodos de crecimiento en todos los países de América del Sur, en los que las materias primas gozaron de precios internacionales muy favorables para todas las economías en general. La variable de déficit o superávit fiscal muestra comportamientos diversos en cada uno de los países en cuestión. Se puede observar que al comparar períodos de déficit/superávit fiscal con orientación política, los países del Mercosur exhiben mejores condiciones fiscales con gobiernos pro estado y los países del Alba también —a excepción de Venezuela—. En el caso de los países de la Alianza del Pacífico se puede ver que el período de mayor superávit coincide con el catalogado como pro estado en el caso de Chile. En Colombia se observa todos los años un pequeño déficit fiscal. Y en el caso de Perú, si bien fue catalogado como pro mercado para todos los períodos de gobierno, en el panel de expertos destacaron algunas menciones a los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala como pro estado, períodos en el que Perú pasa de déficit a superávit fiscal.

El capítulo IV se dividió en dos partes. En la primera se comienza analizando cada país por separado en cuanto a la cantidad de dinero en préstamos otorgado por cada banco multilateral de desarrollo, el tipo de crédito y la variable de orientación política, y finaliza con el consolidado de América del Sur. Asimismo, se compara la matriz de seis escenarios hipotéticos con el monto real -y su porcentaje correspondiente— de créditos de ajuste e inversión para cada uno de los escenarios. En la segunda parte del capítulo, se avanza con los modelos econométricos que permiten testear las hipótesis de la investigación.

Para cada uno de los países se puede observar claramente cómo en los distintos períodos de orientación política -pro estado o pro mercado- coinciden el tipo de crédito predominante

—ajuste o inversión— y la agregación territorial de cada uno de los bancos. Se encontró que en los períodos pro estado los países tienden a tomar más créditos de inversión que de ajuste, mientras que en los períodos pro mercado los créditos de ajuste tienen una participación mayor. También se halló una mayor tendencia del banco de mayor agregación territorial —Banco Mundial— a otorgar una proporción más alta de créditos de ajuste con respecto a los de inversión. Como contracara, el banco de menor agregación territorial -CAF— tiene una participación marcadamente más alta en los créditos de inversión con respecto a los de ajuste. Y si bien el BID siempre otorgó un porcentaje mayor de créditos de inversión que de ajuste, cabe destacar una participación de los créditos de ajuste mayores a los de CAF y menores a los del Banco Mundial, y una proporción menor de créditos de inversión con respecto a CAF y mayor con respecto al Banco Mundial.

A nivel agregado de los diez países de América del Sur se observa que en los períodos pro estado la cantidad de créditos de inversión es mayor con respecto a los de ajuste, encontrando una proporción pequeña de créditos de ajuste por parte del BID y una mayor presencia de créditos de ajuste por parte del Banco Mundial. En los períodos pro mercado, si bien la proporción de créditos de inversión continúa primando, los créditos de ajuste suben claramente. En el caso del Banco Mundial casi se encuentran de manera equilibrada con respecto a los créditos de inversión.

Cuando se analiza en la matriz de los seis escenarios se observa de manera muy clara cómo los escenarios pro estado/pro mercado con respecto a cada uno de los bancos muestran un comportamiento acorde a las hipótesis de la investigación. Con relación al banco de menor agregación territorial — CAF— los gobiernos pro estado y pro mercado se comportan de manera similar en el sentido de que los créditos de ajuste no sobrepasan el 5.72% de la cartera

de créditos para los dos escenarios. Sí se ve una pequeña diferencia con respecto a los créditos de inversión: son mayores en los gobiernos pro estado. Con relación al banco de agregación territorial intermedia —BID— se advierte que en los gobiernos pro estado el porcentaje de los créditos de ajuste son mayores con respecto a CAF, pero menores con respecto al Banco Mundial. Y los de inversión son menores con respecto a la cartera de CAF y mayores con respecto a la del Banco Mundial. En la relación con los gobiernos pro mercado los créditos de ajuste suben sensiblemente, y los créditos de inversión son menores con respecto a los gobiernos pro estado. Con relación al banco de mayor agregación territorial —Banco Mundial—se observa que en los gobiernos pro estado los créditos de ajuste son mayores en comparación con CAF y BID —de hecho, los triplican—, y los créditos de inversión son el doble solamente con respecto a los créditos de ajuste. Y la relación del Banco Mundial con los gobiernos pro mercado muestra que la proporción de créditos de ajuste e inversión es casi igual —con una mínima prevalencia de los créditos de inversión—.

Esta matriz presenta de forma elocuente, por ejemplo, cómo los créditos de ajuste del Banco Mundial en los países de los gobiernos pro estado superan a los créditos de ajuste de CAF y BID. O cómo la cartera de créditos de inversión de CAF y BID más que duplican los de inversión del Banco Mundial. Se advierte también cómo todos los créditos de ajuste del Banco Mundial en ambas orientaciones políticas duplican a los créditos de ajuste de CAF y BID juntos, desde el punto de vista nominal. También como porcentaje de su cartera sucede lo mismo, ya que el 42.48% de la cartera de créditos del banco mundial son de ajuste, contra el 5,72% de CAF y el 20,49% del BID.

Muestra también que el BID otorga, desde el punto de vista nominal, casi más créditos de inversión que el Banco Mundial y CAF, acercándose a la suma de ambos en conjunto. Y si

bien en el BID prevalecen los créditos de inversión, la proporción de créditos de ajuste sube sustancialmente en la relación con los gobiernos pro mercado.

En definitiva, la matriz muestra que los gobiernos pro estado tomaron más créditos de inversión que de ajuste, y que en los gobiernos pro mercado las preferencias por los créditos de ajuste por sobre los de inversión suben de manera considerable.

Cuanto mayor es la agregación territorial, mayor es la tendencia a otorgar créditos de ajuste por sobre los de inversión. Y cuanto menor es la agregación territorial, menor es la cantidad de créditos de ajuste y mayor es la de créditos de inversión. En cuanto a la agregación intermedia, la proporción de créditos de inversión son mayores que en la agregación mayor y menores que en la agregación menor –CAF-, y la de créditos de ajuste son mayores que en la menor y menores que en la mayor -BM-.

Se corrigió, una vez chequeada la matriz original con los datos de los créditos para todo el período, la matriz en su cuadrante BM/pro mercado, pasando de un esquema de predominio de créditos de ajuste por sobre los de inversión, a uno de porcentajes similares de créditos de ajuste e inversión. Esto, como se precisó en el capítulo 3, pudo deberse a varios factores, entre ellos la posible competencia/coordinación del Banco Mundial con el Fondo Monetario Internacional en lo que respecta a los créditos de ajuste que ambas instituciones otorgan en la región, pudiéndose encontrar una subrepresentación de este cuadrante debido a esta situación.

La segunda parte del capítulo IV presenta los modelos econométricos que testean la hipótesis de la investigación. Es aquí donde todas las variables interactúan de manera conjunta. Los tres modelos consistieron en tres maneras distintas de apreciar el mismo fenómeno. En el primer

modelo se estimó el efecto de las variables independientes en la proporción de préstamos de ajuste sobre el total de préstamos. El segundo y el tercer modelo permitieron cuantificar el efecto de las variables independientes en millones de dólares de préstamos de ajuste e inversión.

El primer modelo mostró que existe una relación entre la orientación política de los países y el tipo de crédito que los bancos otorgan. A su vez, si el banco que presta es el Banco Mundial la proporción de créditos de ajuste fue mayor.

En el segundo modelo también se vio que la variable política es significativa. Cuando los gobiernos de los países son pro estado los países demandaron menor cantidad de dinero en créditos de ajuste. También surgió que cuando el banco que presta es el Banco Mundial la tendencia fue al aumento de la cantidad de dinero en créditos de ajuste.

En el tercer modelo se evaluaron los créditos de inversión y la variable política también fue significativa. Esto es, los gobiernos pro mercado demandan menos volumen de créditos de inversión. Lo mismo sucedió con el Banco Mundial.

El capítulo IV demostró que la constatación econométrica y el análisis de los datos llevados a la matriz de seis escenarios permiten concluir que cuando la agregación territorial es menor, como es el caso de CAF, la tendencia consiste en prestar menos créditos de ajuste y más de inversión con ambas orientaciones políticas. Cuando el banco es de agregación territorial intermedia se observa que si bien los préstamos de ajuste suben significativamente en comparación con el de menor agregación territorial –CAF-, también lo hacen los de inversión. A pesar de esto, CAF sigue siendo el banco de desarrollo que mas porcentaje de su cartera

dedica a créditos de inversión. El Banco Mundial es el que otorga el porcentaje mayor de créditos de ajuste de su cartera (42.48%) con relación al BID y a CAF, llegando a otorgar, desde el punto de vista absoluto/nominal, más del 65 % de los créditos de ajuste del período.

En igual sentido, es posible decir que los gobiernos de orientación pro estado tienen la tendencia a pedir prestado más créditos de inversión y menos de ajuste. Al contrario, los gobiernos de los países pro mercado tienen la tendencia a buscar mayor endeudamiento con créditos de ajuste.

A modo de conclusión general

El análisis realizado a lo largo de la presente investigación clarificó las preguntas que le dieron origen y que se resumió en el título propuesto: “La banca multilateral en América Latina: ¿patrón o socio del desarrollo regional?”.

Se ha podido llegar a la conclusión, luego del análisis de los datos, de las entrevistas y de información recolectada que, en primer lugar, el comportamiento de la banca de desarrollo no es homogéneo con respecto a los países de América Latina en general, y en particular, a los diez países de América del Sur que se analizaron. Esto es así por varias razones.

La primera de ellas tiene que ver con el concepto de agregación territorial definido previamente. Esta determina, en segunda instancia, un tipo de arquitectura institucional diferente para cada una de las tres organizaciones. En tercer lugar, dispara distintos juegos de intereses al interior de cada organización. Si bien los tres multilaterales investigados tienen en común la función de desarrollo como la más importante, estos tres factores condicionan su

accionar. Dicho en otras palabras, desde el punto de vista de los gobiernos de los países no sería lo mismo tomar créditos del Banco Mundial, del BID o de CAF. La agregación territorial definida en esta investigación es un factor determinante para establecer relaciones entre los bancos. No es lo mismo para estas instituciones actuar según una mirada global, una continental, o una regional. Si bien la globalización obliga a estas instituciones a atender lo que pasa en distintas regiones del mundo, y el método más importante de obtención de recursos para volcar en los países termina siendo, en la actualidad, la colocación de bonos en las distintas plazas financieras internacionales, la mirada geopolítica los determina de por sí a actuar de manera distinta. Esto se ve reflejado en la arquitectura institucional de cada organización. Como se vio, no es lo mismo para una institución tener en el seno de su directorio a países desarrollados que a países en vías de desarrollo. No es lo mismo que estos países miembros se dividan en prestatarios y no prestatarios. Tampoco es lo mismo que las votaciones al interior de cada organización sean nominales o sujetas al paquete accionario que cada país obtuvo al momento de la capitalización del banco. No es lo mismo que las instituciones tengan un directorio residente que uno que se reúna tres veces al año. Y finalmente, no es lo mismo que la administración de estas instituciones tenga mayor o menor nivel de autonomía. Por consiguiente, la institucionalización de los intereses de los países al interior de cada organización —institucionalización a veces formal y a veces informal— hace a su funcionamiento y condiciona su accionar.

En segundo lugar, se advierte que la preferencia de los países a tomar créditos de una u otra institución y a elegir el tipo de crédito —inversión o ajuste— tiene una alta correlación con la orientación política del gobierno —pro mercado o pro estado—. La posición político-ideológica del gobierno de turno importa al momento de endeudarse con los bancos multilaterales de desarrollo. No es una mera dinámica de mercado definida por un

financiamiento relativo más barato la que determina las decisiones gubernamentales, sino que la posición político-ideológica del gobierno de turno importa al momento de endeudarse con los bancos multilaterales de desarrollo. Como se desprende de los resultados del análisis econométrico del capítulo IV, los gobiernos categorizados como pro estado tienden a buscar más créditos de inversión que de ajuste en estos bancos, mientras que en los países con gobiernos pro mercado aumenta significativamente su exposición a los créditos de ajuste. Esto no quiere decir que los gobiernos de los países pro estado no tomen créditos de ajuste, ya que estos son una herramienta legítima que los bancos multilaterales de desarrollo ponen a disposición de sus países miembros. Pero claramente esta categorización muestra que la variable político-ideológica importa al momento de encarar la relación con los bancos de desarrollo.

En tercer lugar, se observa que la situación fiscal de los países no es determinante en el vínculo establecido por los países con los bancos de desarrollo. Esto es así porque, en general, el nivel de endeudamiento con los multilaterales es menor en relación con la deuda de los países con el mercado, tanto interno como externo. Por consiguiente, y en vistas que durante todo el período estudiado una parte importante de los créditos otorgados fueron de inversión, se puede decir que la relación de los gobiernos con los bancos de desarrollo esta pensada más en el largo plazo que en la solución específica de cuestiones de coyuntura.

En cuarto lugar, el accionar que se establece entre los bancos de desarrollo y los gobiernos de los países muestra un comportamiento que, según la agregación territorial de los bancos y la orientación política de los países, se ve reflejado en los seis escenarios planteados y que permiten concluir que la hipótesis de la investigación se ve reflejada en los datos y en el análisis econométrico. Cuanto menor es la agregación territorial del banco de desarrollo

mayor es su tendencia a otorgar créditos de inversión por sobre los de ajuste. En contraposición, cuanto mayor es la agregación territorial del banco de desarrollo mayor es su predisposición a otorgar créditos de ajuste. Cuando la agregación territorial es intermedia existe un equilibrio en el que aumenta la cantidad de créditos de inversión, pero también aumenta el número de créditos de ajuste.

De la misma manera se comporta la variable de orientación política: los gobiernos pro estado tienen una tendencia a tomar más créditos de inversión mientras que los gobiernos pro mercado aumentan considerablemente su participación en los créditos de ajuste. En el funcionamiento teórico de esta matriz —y en su correlato con los montos de créditos de ajuste o inversión—, se observa con claridad el modo en que ambas variables —agregación territorial y orientación política— presentan un juego de equilibrios de intereses que dan muestra de la importancia en el relacionamiento de ambos actores y que dejan en evidencia que para los bancos es importante la contención de los intereses de sus países miembros, y que para cada gobierno también es importante su orientación política a la hora de entablar relaciones con la banca de desarrollo.

Entonces, ¿es la banca de desarrollo en América Latina patrón o socio del desarrollo regional? La respuesta a esta pregunta se ve reflejada en como se pudieron captar las complejidades descritas al analizar la relación de los bancos según su nivel de agregación territorial y del tipo de créditos que otorgan, y de las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos de los países estudiados. Ni los bancos pueden imponer a la manera de un “patrón” qué hacer en cada país de la región, ni los países pueden hacer caso omiso a los distintos juegos de intereses al interior de cada institución. La información recolectada permite afirmar que las relaciones entre bancos de desarrollo y gobiernos de cada país esta determinada por razones

de índole político-ideológica (gobiernos pro estado/pro mercado), de índole institucional y geopolítica de los bancos de desarrollo (agregación territorial; prestatarios/no prestatarios; tipología de créditos), y que tampoco se pueden dejar de lado las variables estructural-económicas.

El cruce matricial de los tres bancos multilaterales de desarrollo con los dos tipos de gobierno presenta seis escenarios de equilibrios distintos, según el cuadrante en el que nos situemos a mirar la relación entre los actores. Pero este juego de equilibrios muestra con claridad que la agregación territorial de cada una de estas instituciones importa. Y que la orientación política de cada gobierno en cada momento determinado de la historia también importa.

En definitiva se puede decir que durante el período estudiado, se muestra a la banca multilateral de desarrollo en la relación con los países de América del Sur como un conjunto de actores con importantes diferencias: aunque todos resultan potenciales socios para su desarrollo, algunos muestran más que otros una vocación por ser patronos en la región. Es decir, el comportamiento de la banca multilateral muestra niveles de apoyo importantes para coadyuvar al desarrollo de la región, y la actuación de los gobiernos con respecto a ellos tiene las tensiones propias de cualquier relación de poder, pero en el entendimiento de que bancos y países trabajan, en definitiva, para el bienestar de las poblaciones en que desarrollan sus políticas. El desafío de nuestras sociedades es reconocer y comprender estas diferencias, para administrarlas en función de nuestras necesidades para un desarrollo inclusivo y sustentable.

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky. 2013. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En: Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina*. Pp. 250-320 Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Acuña, Carlos. y Fabián Repetto. 2009. Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez (coord.), *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación*. México: Porrúa-EGAP-CERALE.
- Acuña, Carlos. y María Fernanda Tuosso, M. 1999. “El impacto del Banco Mundial y el BID sobre la participación de actores sociales en las reformas estructurales en Argentina: un análisis del proceso de reformas en los sectores de salud y trabajo”. Serie de Documentos, Flacso Argentina.
- Aguilar, Luis. 2007. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, Revista del CLAD. *Reforma y Democracia*, 39, Octubre.
- Asinelli, Christian. 2014. *Modernización del Estado Argentino. Políticas, gestión y escenario profesional*. Buenos Aires: Edicon.
- Avalle, Oscar. 2004. “The Multilateral Development Banks in Latin America and the Caribbean Region”, *Vermont Journal of Environmental Law*, 6.
- Babb, Sarah. 2009. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Banco Mundial. 2008. *Una Guía del Banco Mundial. Segunda Edición*. Colombia: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Baghwati, Jagdish. 2005. *En defensa de la Globalización*. Madrid: Debate.
- Bissell, Richard y Suresh Nanwani. 2009. “Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Changes”, *Manchester Journal of International Law*, 6,1. CAF. 2007. “Estrategia Ambiental de CAF”, Caracas: CAF.
- Campello, Daniela. 2014. The Politic of Financial Booms and Crises: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*. Vol. 47 pp. 260-286.
- Cavallo, Domingo. 2004, América Latina y el Consenso de Washington. Harvard University en <http://www.cavallo.com.ar>
- Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Disponible

- En: http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/51894301381418466421/IFCArticles_of_Agreement_spanish.pdf (consulta junio 2017)
- Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Reimpresión 1996.
Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>
- Convenio Constitutivo de CAF. Disponible en:
<https://www.caf.com/media/125601/caf-convenio-constitutivo-10032015.pdf>
(consulta junio 2017)
- Cox, Robert. (s/d) Los informes Pearson y Jackson. Un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. Disponible en línea:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>
- Culpeper, Roy .1997. *The Multilateral Development Banks: Volume 5, Titans or Behemoths?*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Discurso pronunciado por el General de División EP. Francisco Morales Bermúdez, Ministro de Economía y Finanzas del Perú, en su condición de Gobernador por el Perú, en la Segunda Sesión Plenaria de la XIII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, el día 9 de Mayo de 1972, en la ciudad de Quito, Ecuador. En: *Hacia una nueva estructura del BID. Nueva Sociedad*, Nro4, Enero-Febrero 1973.
- Eichengreen, Barry. 2008. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. 2d ed. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Elson, Anthony. 2011. *Governing Global Finance: The Evolution and Reform of the International Financial Architecture*. New York: Palgrave Macmillan.
- English, E. P. y H. M. Mule. 1996. *The Multilateral Development Banks: Volume 1, The African Development Bank*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Garrido Martínez, Alejandro. 2011. Informe sobre la Corporación Andina de Fomento. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Caracas.
- Gilbert, Christopher L. y David Vines (eds.). 2000. *The World Bank: Structure and Policies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gurria, José Angel y Paul Volcker (chairs). 2001. “The Role of Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies. Findings of the Commission on the role of the MDBs in emerging market economies”, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, EMP Financial Advisors, -LLC-, I nter-American Dialogue.
- Guttman, Dan. 2004. “De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de

- cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, *Gestión y Política Pública*, vol XIII, 1, I semestre, pp. 5-40.
- Hardy, Chandra 1995. *The Multilateral Development Banks: Volume 3, The Caribbean Development Bank*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Humphrey, Chris. 2013. “The business of development: Borrowers, shareholders, and the reshaping of multilateral development lending”. A thesis submitted to the Department of International Development of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, 2013.
- Humphrey, Chris. y Katharina Michaelowa. 2013. *Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences*. World Development.
- IADB. 1960. “*Proceeding for the Boards of Governors*”. Meeting, San Salvador, El Salvador, February, Washington DC: IADB.
- IADB. 1963. *Proposal for an Increase in the Resources of the IADB. Report to the Board of Governors*, April 1963. Washington DC: IADB
- IADB. 2006. *Environment and Safeguards Compliance Policy*. OP-501, January 19, 2006
- Kappagoda, Nihal. 1995. *The Multilateral Development Banks: Volume 2, The Asian Development Bank*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Krugman, Paul. 2009. *El retorno de la economía de la depresión*. Editorial Crítica.
- James, Paul y Heikki Patomaki (eds.). 2007. *Globalization and Economy, Vol. 2: Global Finance and the New Global Economy (2007)*, London: Sage.
- Kapur, Devesh. 2000. *Processes of Change in International Organizations*. Working Paper 02. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Krasner, Stephen. 1981. “Power Structures and Regional Development Banks”, *International Organization* 35, 303-328.
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics.
- Lechini, Gladys. 2008. *La Globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Lichtensztein, Samuel. 2010. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero*. México: Universidad Veracruzana Ed.
- Lichtensztein, Samuel. y Mónica Baer. 1989. “FMI y Banco Mundial, Estrategias y Políticas

- del Poder Financiero”, *Nueva Sociedad*, Caracas.
- Lyne, Mona, Daniel Nielson and Michael Tierney. 2009. Controlling Coalitions: Social Lending at the Multilateral Development Banks. *Review of International Organizations*, 407-433.
- Mainwaring, Scott; Rachel Meneguello y Timothy J. Power. 2000. "Conservatives Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil" en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Conservatives Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Manou, Dimitra. 2012. “Assesing the Role of Multilateral Development Banks in the Legal Empowerment of the Poor”, Working Paper, Montreal: Centre for International Sustainable Development Law, McGill University.
- Marsh, David y Gerry Stoker. 1997. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Marsh, David y Roderick Artur Williams Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh David. y Martin Smith. 2000. “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectic Approach”. *Political Studies* 48 (1): 4-21.
- Marshall, Katherine. 2008. *The World Bank: From Reconstruction to Development to Equity*. New York: Routledge.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan and John Toye. 1995. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. London: Routledge.
- Nelson, Paul. 2000. Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank. *Global Governance* 6, 405-431.
- Nelson, Rebecca. 2015. “Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress”, Washington: Congressional Research Service.
- Sagasti, Francisco. 2002. La banca multilateral de desarrollo en América Latina. *Serie Financiamiento del desarrollo* N°119, Unidad de estudios Especiales, CEPAL: Santiago de Chile.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Smith, Martin. 1993. *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Smith, William C. 1988. “Políticas económicas de choque y transición democrática en Argentina y Brasil”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 2, Abril-Junio.

- Stiglitz, Joseph. 2007. *El malestar de la Globalización*. Punto de Lectura.
- Strange, Susan. 2003. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icara.
- Stokes, Susan. 2001. *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Toussaint, Eric. y Damien Millet. 2005. 50 Preguntas y 50 respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Tussie, Diana. 1995. *The Multilateral Development Banks: Volume 4, the Inter-American Development Bank*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Tussie, Diana. 1997. *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires: FLACSO.
- Tussie, Diana. 2000. *Luces y sombras de una nueva relación. El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. FLACSO-Temas: Buenos Aires.
- Vines, David y Christopher L. Gilbert (eds.). 2004. *The IMF and Its Critics: Reform of Global Financial Architecture*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Vivares, Ernesto. 2013. *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Weber, Max. 1993. *Economía y Sociedad*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Woods, Ngaire. 2006. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*, Washington.
- World Bank 1994. *Governance. The World Bank's Experience*, Washington.
- World Bank. 2000. *Cost of Doing Business: Fiduciary and Safeguard Policies and Compliance*. Draft December 26, 2000. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2001. *Reformas a los créditos del Banco Mundial*, Washington.
- World Bank. 2001. *Report and Recommendations of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on Proposed Structural Fiscal Adjustment Loan in the Amount of \$400 million for the Republic of Colombia*. November 16, 2001. Washington DC: World Bank.
- Zurbriggen, Cristina. 2006, "El Institucionalismo centrado en actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de Ciencia Política*, 26, 1, Santiago, Chil

APÉNDICE

1. Capital social y poder de voto del BID

Países miembros prestatarios	Acciones	Votos	% total de votos ⁹⁸
Argentina	900.154	900.289	10,751
Bahamas	17.398	17.533	0,209
Barbados	10.767	10.902	0,130
Belice	9.178	9.313	0,111
Bolivia	72.258	72.393	0,865
Brasil	900.154	900.289	10,751
Chile	247.163	247.298	2,953
Colombia	247.163	247.298	2,953
Costa Rica	36.121	36.256	0,433
Ecuador	48.220	48.355	0,577
El Salvador	36.121	36.256	0,433
Guatemala	48.220	48.355	0,577
Guyana	13.393	13.528	0,162
Haití	36.121	36.256	0,433
Honduras	36.121	36.256	0,433
Jamaica	48.220	48.355	0,577
México	578.632	578.767	6,912
Nicaragua	36.121	36.256	0,433
Panamá	36.121	36.256	0,433
Paraguay	36.121	36.256	0,433

⁹⁸ Datos redondeados; el detalle puede no sumar a los subtotales y al total. Última actualización febrero de 2009, tras el ingreso de la República Popular de China al BID.

Perú	120.445	120.580	1,440
República Dominicana	48.220	48.355	0,577
Suriname	7.342	7.477	0,089
Trinidad y Tobago	36.121	36.256	0,433
Uruguay	96.507	96.642	1,154
Venezuela	482.267	482.402	5,761
Subtotal países miembros prestatarios	4.184.669	4.188.179	50,015

Países regionales no prestatarios			
Canadá	334.887	335.022	4,001
Estados Unidos	2.512.529	2.512.664	30,006
Subtotal	2.847.416	2.847.686	34,007
Países no regionales no prestatarios			
Alemania	158.638	158.773	1,896
Austria	13.312	13.447	0,161
Bélgica	27.438	27.573	0,329
China, República Popular de	184	319	0,004
Corea, República de	184	319	0,004
Croacia	4.018	4.153	0,050
Dinamarca	14.157	14.292	0,171
Eslovenia	2.434	2.569	0,031
España	158.638	158.773	1,896
Finlandia	13.312	13.447	0,161
Francia	158.638	158.773	1,896

Israel	13.126	13.261	0,158
Italia	58.638	158.773	1,896
Japón	418.642	418.777	5,001
Noruega	14.157	14.292	0,171
Países Bajos	28.207	28.342	0,338
Portugal	4.474	4.609	0,055
Reino Unido	80.551	80.686	0,964
Suecia	27.268	27.403	0,327
Suiza	39.347	39.482	0,471
Subtotal	1.335.363	1.338.063	15,979
TOTAL	8.367.448	8.373.928	100,000

2. Presidentes de multilaterales

Banco Mundial:

- Eugene Meyer, 1945
- Gabriel D. Bruzera, 1945- 1947
- René Ballivián Calderón, 1946 - 1948
- Eugene R. Black, 1949- 1963
- George D. Woods, 1963 - 1968
- Robert S. McNamara, 1968 - 1981
- Alden W. Clausen, 1981 - 1986
- Barber B. Conable, 1986 - 1991
- Lewis Preston 1991-1995
- James D. Wolfensohn 1995-2005
- Paul Wolfowitz 2005-2007
- Robert B. Zoellick 2007-2012
- Jim Young Kim 2012 a la actualidad

BID:

- Felipe Herrera (Chile) 1960-1970
- Antonio Ortiz Mena (México) 1970-1988
- Enrique Iglesias (Uruguay) 1988-2005
- Luis Alberto Moreno (Colombia) 2005 a la actualidad

CAF:

- Adolfo Linares Arraya (Bolivia) 1970 - 1976
- Julio Sajinés Goytia (Bolivia) 1976 - 1981
- José Corsino Cárdenas (Ecuador) 1981 - 1986
- Galo Montaña Pérez (Ecuador) 1986 - 1991
- Enrique García (1991-2017).
- Luis Carranza (2017 a la actualidad)

3. Pregunta al panel de expertos sobre variable política

“ Si pudiéramos dividir de manera ideal el accionar de los gobiernos de la región durante las últimas décadas entre **GOBIERNOS PRO ESTADO** (entendemos como pro estado a aquellos gobiernos que utilizan herramientas de planificación y regulación para dirigir la economía de sus países, a través de empresas estatales, regulaciones y leyes que acentúen el rol del Estado como eje primordial de su accionar) y **GOBIERNOS PRO MERCADO** (entendiendo como pro mercado a aquellos gobiernos con predisposiciones mas liberales y abiertas al accionar del mercado como elemento regulador y de ordenamiento de la economía de sus países), ¿como evaluaría la actuación de los siguientes presidentes?:

ARGENTINA

Carlos Saúl Menem:

Fernando De La Rúa:

Eduardo Duhalde:

Néstor Kirchner:

Christina Fernández de Kirchner:

BOLIVIA

Jaime Paz Zamora:

Gonzalo Sánchez de Losada:

Hugo Banzer:

Jorge Quiroga:

Carlos Mesa:

Evo Morales:

BRASIL

Itamar Franco:

Fernando Enrique Cardoso:

Luis Ignacio Lula Da Silva:

Dilma Rousseff:

COLOMBIA

Cesar Gaviria:
Ernesto Samper:
Andrés Pastrana:
Álvaro Uribe:
Jun Manuel Santos:

CHILE

Patricio Aylwin:
Eduardo Frei
Ricardo Lagos:
Michel Bachelet:
Sebastián Piñera:

ECUADOR

Sixto Durand:
Abdala Bucaram:
Jamil Mahuad:
Lucio Gutiérrez:
Alfredo Palacio:
Rafael Correa:

PARAGUAY

Juan Carlos Wasmosy:
Raúl Cubas:
Luis Machi:
Nicanor Duarte:
Fernando Lugo:
Federico Franco:

PERU

Alberto Fujimori:
Valentín Paniagua:
Alejandro Toledo:
Alan García:

Ollanta Humala:

URUGUAY

Luis Lacalle:

Julio María Sanguinetti:

Jorge Batlle:

Tabaré Vázquez:

Pepe Mujica:

VENEZUELA

Ramón Velázquez:

Rafael Caldera:

Hugo Chávez:

4. Panel de expertos⁹⁹

Nro.	Nombre	Cargo/experiencia	País
1	Fernando Straface	Secretario Relaciones Internacionales CABA	Argentina
2	Marco Enríquez Ominami	Ex candidato a presidente	Chile
3	Marlos Lima	FGV	Brasil
4	Alfonso Santiago	Académico	Argentina
5	Bianor Cavalcanti	Director relaciones internacionales FGV	Brasil
6	Jorge Srur	Ex BID, CAF	Argentina
7	Enrique Garcia	Ex presidente CAF	Bolivia
8	Luis Sánchez Massi	Ex BID, ex CAF	Paraguay
9	Bruno Tomaselli	Director Relaciones Institucionales Canal 9	Argentina
10	Gonzalo Arias	Consultor internacional, escritor	Argentina
11	Leandro Gorgal	CAF	Argentina
12	Lucia Dhamert	Académica	Chile
13	Juan Battaleme	Académico	Argentina
14	Alejo Ramírez	Secretario SEGIB Cono Sur	Uruguay
15	Fabián Perechoknik	Secretario relaciones internacionales PBA	Argentina
16	Eduardo Epstein	Ex ministro, consultor internacional	Argentina
17	Horacio Lenz	Especialista en relaciones internacionales	Argentina
18	Patria Alborta	CAF	Bolivia
19	Fernando Hinojosa	Gerente Cámara Nacional de Industrias	Bolivia
20	José Luis Lupo	Ex ministro, gerente Cono Sur BID	Bolivia
21	Carolina España	Especialista en finanzas internacionales/CAF	Venezuela
22	Paola Ferrero	CAF/ master en LSE sobre Latinoamérica	Venezuela
23	Keiko Fujimori	Ex candidata a presidente	Perú
24	Luis Raúl Matos	Dean George Washington University	Venezuela
25	Ricardo Sigwald	Ex CAF, Fonplata, consultor internacional	Venezuela
26	Pablo Abal Medina	Ex coordinador de org. internacionales	Argentina
27	Nathalie Gerbasi	CAF	Venezuela
28	Luis Acosta	Organismo Internacional de Juventud	Uruguay
29	Martin Lousteau	Ex ministro, ex embajador, diputado	Uruguay
30	Jorge Arguello	Ex embajador ONU, USA, Portugal	Argentina
31	Benigno Alarcon	Académico	Venezuela
32	Daniel Vicente Ortega Pacheco	Académico, ex Ministro Medio Ambiente	Ecuador
33	Adriana Patricia Santos Ordoñez	Especialista en desarrollo	Ecuador

⁹⁹ El listado del panel de expertos se presenta en el orden en que fueron llegando sus respuestas. El número de orden indica el código de cada uno de ellos en la matriz de respuestas que no se incluye en el apéndice dada su extensión y carácter de insumo (los resultados agregados se encuentran en el capítulo 3, páginas 112-115). No obstante, está a disposición de aquellos interesados que requieran su revisión. Se incluyen en el listado los siete expertos que contestaron las preguntas pero requirieron anonimato.

34	Estela Rojas	Académica	Paraguay
35	Humberto Peralta	Ministro Función Pública	Paraguay
36	Rubén Melgarezo	Ex canciller	Paraguay
37	Sebastián Acha	Ex diputado/ Consultor internacional	Paraguay
38	Alberto Poletti	Académico/Especialista derecho internacional	Paraguay
39	Juan Mario Solis	Especialista Estudios Latinoamericanos	Paraguay
40	Santiago Comadira	Académico	Paraguay
41	Luis Arce	Ex ministro de economía, representante en org. Internacionales	Bolivia
42	Norma González	Directora Fullbright	Argentina
43	Jorge Santiago Barnes	Decano universidad Camilo José	Paraguay
44	Carlos Varela	Intendente Montevideo B	Uruguay
45	Victoria Gadea	Académica	Uruguay
46	Miguel Velarde	Especialista en relaciones internacionales	Bolivia
47	Juan Pablo Rodríguez	Cónsul Colombia en Argentina	Colombia
48	María Luisa Granda	Académica	Ecuador
49	Víctor Rico	Ex secretario OEA. CAF	Bolivia
50	Nicolás Antunez	Académico	Uruguay
51	Jaime Paz Pereira	Ex diputado, consultor internacional	Bolivia
52	Salvador Romero	Presidente Corte Electoral	Bolivia
53	Raúl Velázquez	Académico	Colombia
54	Consuelo Ahumada	Especialista en relaciones internacionales	Colombia
55	Yann Basset	Académico	Colombia
56	Francesca Ramo	Académica	Colombia
57	Eugenio Rabinet	Es Secretario General OIJ, consultor internacional	Chile
58	Ramiro Lopez Ghio	Jefe operaciones BID en Colombia	Argentina
59	Carlos Iván Rivera Naranjo	Secretario relaciones Internacionales Espol	Ecuador
60	Cristian Castillo	Académico/ex secretario general presidencia	Ecuador
61	Juan Carlos Ruiz	Académico	Colombia
62	Ronal Rodríguez	Especialista relaciones internacionales	Colombia
63	Anónimo	Anónimo	Bolivia
64	Juan Eduardo Funes Molina	Vice ministro desarrollo social	Chile
65	Nicolás Gómez	Académico	Uruguay
66	Eduardo Dargent	Director maestría ciencia política Puck	Perú
67	Miguel Martínez	Académico	Venezuela
68	Jacques Ramírez	Académico	Ecuador
69	Carlos A. García Begoya	Académico	Perú
70	Juan Paz y Miño Cepeda	Académico	Ecuador
71	Laus Alexander de Freitas Stier	Académico	Brasil
72	Guillermine Ramón Márquez	Académico	Brasil
73	Anahí Durand	Académico	Perú
74	Oliver Stuenkel	Académico	Brasil

75	María Estela Moreno	Académico	Argentina
76	Sonia Urbino Bustos	Economista	Ecuador
77	Javier Ordeaña Rodríguez	Académico y empresario	Ecuador
78	María Antonieta Parra	Funcionaria pública y académica	Ecuador
79	Eduardo Chiquingulla	Secretario general parlamento andino	Ecuador
80	Andrés Martínez Moscoso	Académico	Ecuador
81	Rubén Ramírez	Ex canciller	Paraguay
82	Lía Valls Pereira	Académica	Brasil
83	Ismael Muñoz	Académico, ex funcionario	Perú
84	Anónimo	Anónimo	Chile
85	Akleta Peci	Académica	Brasil
86	Octavio Amorin Neto	académico	Brasil
87	Anónimo	Anónimo	Perú
88	Fernando Ghullerme Tenorio	Académico	Brasil
89	Anónimo	Anónimo	Chile
90	Alejandro Milanesi	Académico	Uruguay
91	German Bidegain	Académico	Uruguay
92	Andrés Ramos	Especialista en comercio y petróleo	Venezuela
93	Daniela Vairós	Académica	Uruguay
94	Anónimo	Anónimo	Venezuela
95	Antonio Cardalaro	Académico	Uruguay
96	Anónimo	Anónimo	Uruguay
97	Fernando de Souza Cohelo	Académico	Brasil
98	Ángel Cardenas	Director CAF	Venezuela
99	Hugo Flores Timoran	Director BID en Brasil	Perú
100	Anónimo	Anónimo	Uruguay
101	Fabrizio carneiro	Académico	Uruguay
102	Lucia Sellos	Académica	Uruguay
103	Mauro Casas	Académico	Uruguay
104	Edgardo Mosqueira	ex BM, BID	Perú
105	Camilo López	Académico	Uruguay
106	Renny Lopez	Vicepresidente CAF	Venezuela
107	Catalina Gómez	Funcionaria ONU	Colombia
108	Guillermo Fernandez de Souto	Ex canciller	Colombia
109	Nicolás Asocar	Consultor Internacional	Chile
110	Fernando Rojas	Ex BM	Colombia

5. Matrices de análisis

	PRO ESTADO	PRO MERCADO
CAF	\$ 18.171,27	\$ 14.954,5
BID	\$ 39.609	\$48.698,72
BANCO MUNDIAL	39.327,06	\$ 49.705,23

Matriz 4. Créditos totales según agregación territorial/orientación política-ideológica

	TOTAL CRÉDITOS (INV +AJUSTE)
CAF	\$33.125,77
BID	\$88.307,72
BM	\$ 89.032,29

Matriz 5. Total de créditos según banco de desarrollo

	INVERSIÓN	AJUSTE
CAF	\$31.230,46	\$1.895,31
BID	\$70.184,95	\$18.122, 81
BM	\$51.214,80	\$37.817,41

Matriz 6. Créditos inversión y ajuste según banco de desarrollo

	PRO ESTADO	PRO MERCADO
AJUSTE	\$18.150,02	39.685,51
INVERSIÓN	\$78.957,31	\$73,672,94

Matriz 7. Créditos de inversión y ajuste según orientación política-ideológica

PRO ESTADO	PRO MERCADO
\$97.107,33	\$113.358,45

Matriz 8. Créditos según orientación política-ideológica

6. Comparativo de gastos operacionales de los bancos

IFI Comparator – Corporate Services Departments Operational indicators comparator

	IADB ¹		World Bank ²		ADB ³		CAF ⁴	
	2014	2015	FY14 Total	FY15 Total	2014	2015	2014	2015
IT Services								
IT operational spending as % of operating costs	8.9%	9.3%	6.9%	8.0%	6.9%	6.2%	5.9%	5.5%
IT operational spending per user	\$11,443	\$11,700	\$16,725	NA	\$9,966	\$10,143	NA	NA
IT employees ⁵ as % of Bank employees ⁶	4.0%	4.4%	4.9%	6.4%	3.5%	3.5%	NA	NA
HR Services								
HR spending as % of operating costs	3.0%	3.2%	2.5%	2.0%	3.0%	2.6%	4.0%	4.2%
HR spending per employee ^{5,6}	\$5,282	\$5,536	\$4,730	\$3,854	\$4,834	\$4,803	NA	NA
HR employees ⁵ as % of Bank employees ⁵	3.9%	4.0%	2.4%	2.4%	3.9%	3.8%	NA	NA
Financial Services								
Financial Services spending as % operating costs:	7.7%	7.7%	5.8%	8.0%	7.9%	6.9%	7.7%	6.8%
Legal Services								
Legal Services spending as % of operating costs	2.9%	2.9%	1.3%	1.2%	2.9%	2.5%	2.3%	2.6%
Legal Services spending per US\$ million approved	\$973	\$1,168	\$1,021	\$904	\$1,103	\$913	\$230	\$261
Lawyers as % of Bank staff	2.0%	2.0%	1.2%	1.1%	NA	NA	NA	NA

Source: Prepared by OVE based on figures provided by WB, ADB and CAF

¹ **Inter-American Development Bank:** IT spending includes expenditures for the TTE Dept and IT related spending outside TTE. HR includes HRD expenditures, but excludes special HR programs (e.g. staff secondments, YPP, etc); Financial Services include spending in the following departments: FIN, RMG, BDMGT, and ORT. Legal services include LEG expenditures.

² **World Bank:** IT spending includes all IT operational spending. HR Services spending includes HRD/VP spending, excludes centrally managed HR programs (e.g. performance awards, disability, YPP, etc). Finance Services includes Budget, Commercial Finance, Risk, Controllers and Treasury. FY14 and FY15 figures are not strictly comparable, as the World Bank implemented a major reorganization during this time. For example, in FY15 all RWI staff were centralized and mapped to the Finance complex, legal staff working on justice reform and private sector development were remapped from LEG/VP to Global Practices, all IT staff were mapped to the IT department, space and O&M costs were centralized and the learning and leadership program was moved from HRD/VP to LLI. Legal costs per million dollars approved were calculated by dividing legal services costs by the value of BRD, and IDA, World Bank expenditure figures include all sources of funding (a business budget, reimbursables - excluding IFC reimbursements - and trust funds for operating costs).

³ **Asian Development Bank:** IT spending includes budget allocation for Office of Information Systems and Technology, budget for IT equipment support, licenses and outsourced services, excludes depreciation. HR spending includes budget allocations for Personnel and Management Systems Department, excluding the Budget and Management Systems Division. Financial Services include budget allocations for the Budgeting Office, Treasury Dept., Controller's, Office of Risk Management, and Office of Co-financing Operations. Legal services include budget allocations for General Counsel and outsourced legal services. Financial Services, HR, and Legal Services expenditure figures do not include spending for electronic database. Figures are budgeted and do not correspond to actual expenditures.

⁴ **CAF:** Figures include operative expenditures of human resource department, total IT expenditures, total expenditures on financial administration and administrative expenditures in legal services.

⁵ DB and WB employees include staff and Complementary/Workforce (consultants) full time equivalents. ADB figures include staff and professional consultants (excludes contractual services).

⁶ WB HR administration costs per FTE employee (staff+FTE consultants) include Trust Fund financed consultants working in the WB DB employees include only staff and consultants funded from OC, as it is not possible to discern from available DB HR data how many consultants financed from Trust Funds and other TCS can be considered as DB employees as opposed to consultants working under Bank administered TCS for recipient countries. If the FTE of all consultants for whom HR processed a contract are considered (including Bank executed country TCS), the unit cost would be \$4,488 in 2015. The DBS unit cost comparable to that of the WB (\$3,659) is thus somewhere between \$5,536 and \$4,488.