



Enrique V. Iglesias, intuición y ética en la construcción de futuro.
(Fotografía archivo BID).

7

EL BID Y SU ROL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

FERNANDO MASI
LUCAS ARCE

«Las líneas básicas de la acción del BID en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado; a apoyar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia; a fortalecer la capacidad técnica, de representación y control de los órganos legislativos, así como el perfeccionamiento de los sistemas electorales y el régimen de los partidos políticos; a fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y la lucha contra la corrupción a través de la participación y el control de los ciudadanos; a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional; a establecer altos estándares de ética y transparencia en la gestión pública; a apoyar la descentralización a partir de fórmulas fiscalmente sostenibles y eficientes en la prestación de los servicios públicos; y a promover alianzas para el desarrollo entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil».

ENRIQUE IGLESIAS,

«Repensar la política para reinventar el Estado»,

Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, Universidad de Alcalá, 2000.

7. EL BID Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

Fernando Masi y Lucas Arce (CADEP, Paraguay)

1. INTRODUCCIÓN

Fundado en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. El BID fue concebido como un instrumento para la integración latinoamericana, mandato que ha recibido desde su constitución. Sin embargo, su acción respecto a la integración regional de los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo (PMDER) es un punto poco abordado por los estudiosos de la integración.

Durante sus más de 50 años de historia, el Banco sólo ha tenido cuatro presidentes que marcaron la institución en tanto su estructura organizacional, sus actividades y su orientación respecto a los temas prioritarios a abarcar. A su vez, a lo largo de la existencia del Banco se han producido importantes cambios en la orientación respecto a los PMDER. En este trabajo, se considera PMDER a aquellos países miembros del BID que poseen esta categoría dentro de los procesos de integración de América Latina y el Caribe: Bolivia, Ecuador y Paraguay (en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI); Honduras (por el Mercado Común Centroamericano, MCCA); además de Belice y Haití¹ (dentro de la Comunidad del Caribe, CARICOM).

En este capítulo, se propone analizar la evolución del BID a partir de sus cambios institucionales, su orientación en relación a la integración regional y la forma en que ha apoyado a los PMDER de la región para su desarrollo e inserción exitosa a los procesos de integración latinoamericanos. Para ello, en primer lugar, se establece un marco referencial para el análisis. En segundo lugar, se abor-

1 Dentro del CARICOM existen otros miembros de bajo desarrollo, pero al no ser parte del BID, quedan fuera de nuestro foco de análisis.

da el periodo de la primera presidencia. En tercer lugar, se analiza la presidencia de Ortiz Mena, segundo presidente de la institución. En cuarto lugar, se estudia la llegada de Iglesias al BID y los cambios subyacentes. En quinto lugar, se da seguimiento al periodo de Luis Moreno al mando de la institución. Por último, se establece una serie de conclusiones finales respecto al BID, los procesos de integración y los PMDER.

2. ALGO MÁS QUE UN BANCO, UN INSTRUMENTO PARA LA INTEGRACIÓN

El BID ha crecido fuertemente a lo largo de su historia. Desde su creación, esta institución ha incrementado su capital de US\$ 1.000 millones a más de US\$ 101.000 millones, mientras que sus préstamos anuales a la región han aumentado 100 veces. Su importante contribución al desarrollo de América Latina y el Caribe no es menor que otro de sus principales objetivos, contenido dentro de uno de sus sueños fundacionales: convertirlo en el «Banco de la Integración».

Durante los diferentes periodos, el BID también ha variado en sus actividades respecto a la integración de los Estados miembros de menor desarrollo relativo. Si bien siempre han sido tenidos en cuenta como uno de los focos principales, el tratamiento de su integración en el contexto latinoamericano ha sido notoriamente distinto según el tipo de visión de la integración que primó en las Américas a lo largo de su existencia.

Teniendo en cuenta el marco teórico elaborado por Bouzas y Knaack (2009), la historia del Banco puede analizarse a partir de la naturaleza del cumplimiento de unos de sus objetivos fundacionales: la integración regional. Este objetivo atravesó por dos etapas distintas que favorecían dos tipos diferentes de integración. Por un lado, el denominado viejo regionalismo, basado en las experiencias de la segunda posguerra en Europa y que planteaba el mayor comercio intra-regional como una forma de saltar las barreras de desarrollo impuestas por el modelo de sustitución de importaciones. Y, por el otro, el nuevo regionalismo, que se relaciona con los cambios en el contexto mundial y la proliferación de las ideas y esquemas de libre comercio a escala mundial y regional, en los años noventa.

De esta manera, se pueden identificar cuatro grandes períodos, respondiendo cada uno de ellos a la manera en que fue ejercida la presidencia por las pocas personalidades que la han ocupado. Los períodos responderían, en primer lugar, al tipo de integración que se proponía instalar desde la visión de los Estados preponderantes dentro del BID. En este sentido, los autores muestran tres de ellos: el BID como un instrumento para el desarrollo del regionalismo cerrado durante

los años de Felipe Herrera (1959-1970); un período de transición durante la presidencia de Antonio Ortiz Mena (1970-1988), y un período de seguimiento de la promoción del regionalismo abierto durante la presidencia de Enrique V. Iglesias. Se agrega a ellos el período de la presidencia de Moreno (2005 hasta la actualidad), la cual puede definirse como una continuación de la mayor parte de las iniciativas del periodo de Iglesias.

3. EL BID EN TIEMPOS DEL VIEJO REGIONALISMO

Durante sus primeros años, el BID se había preocupado por la integración regional en base al espíritu de la época. Muchos de los propulsores de la creación del Banco han sido prominentes figuras latinoamericanas con aspiraciones integracionistas. Según palabras del primer presidente del Banco, Felipe Herrera:

«A (Latinoamérica) como unidad, le toca recobrar el impulso de un proceso de desarrollo económico frustrado, más que iniciar uno nuevo, América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha» (Herrera *et al.*, 1976)

La forma de integración regional de los sesenta se sustentaba en las experiencias de integración de la Comunidad Económica Europea. La idea central consistía en la integración como una plataforma que permitiese superar las dificultades del sistema de sustitución de importaciones. Este sistema había permitido el crecimiento económico y el surgimiento de un pujante sector manufacturero en algunos países latinoamericanos. De esta forma, la unión de los países de la región permitiría sortear las dificultades que traían sus pequeños mercados internos para crear industria de escala, mientras que al mismo tiempo generaba una protección común respecto a terceros países.

Felipe Herrera, también uno de los gestores de la creación del banco a través de su rol como representante del gobierno de Chile y después como representante del FMI para el Cono Sur, tenía un pensamiento marcadamente latinoamericanista. Esto lo llevó a considerar al BID como el «Banco de la Integración». Las iniciativas que llevó a cabo el banco estaban fuertemente vinculadas al desarrollo regional. Entre ellas se contaban las inversiones en los sectores productivos (que incluyó el financiamiento para las exportaciones) y en la infraestructura física necesaria para incentivar el desarrollo económico latinoamericano. Además, la creación del Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL) en 1965 fue otro de los grandes hitos del accionar del BID en la integración (BID, 2012).

Las iniciativas realizadas con apoyo del banco en los países de menor desarrollo relativo fueron escasamente dirigidas a las tareas de integración, basándose prácticamente en la necesidad de asegurar un tipo de desarrollo equilibrado de los países del continente. De esta forma, durante la presidencia de Herrera fueron prioritarias las iniciativas en países de menor desarrollo relativo, y en las zonas rezagadas dentro de una misma nación. Según propias palabras del entonces presidente:

«... en el continente, zonas o naciones de notorio subdesarrollo pueden significar notorios desajustes y tensiones para el futuro económico, político y social de nuestra comunidad de naciones. Debemos, pues, y de acuerdo con los recursos disponibles y las modalidades de nuestros estatutos, dar preferencia a nuestros problemas. No nos olvidemos que no hemos creado una institución para naciones aisladas, sino para un continente en su vigoroso conjunto» (Herrera, 1985: 133-134).

Esto implicaba acciones no implementadas por los mecanismos de financiamiento desarrollados hasta la fecha, que constituyeron las primeras iniciativas con rasgos similares a lo que en los últimos años se ha llamado «tratamiento de las asimetrías regionales».

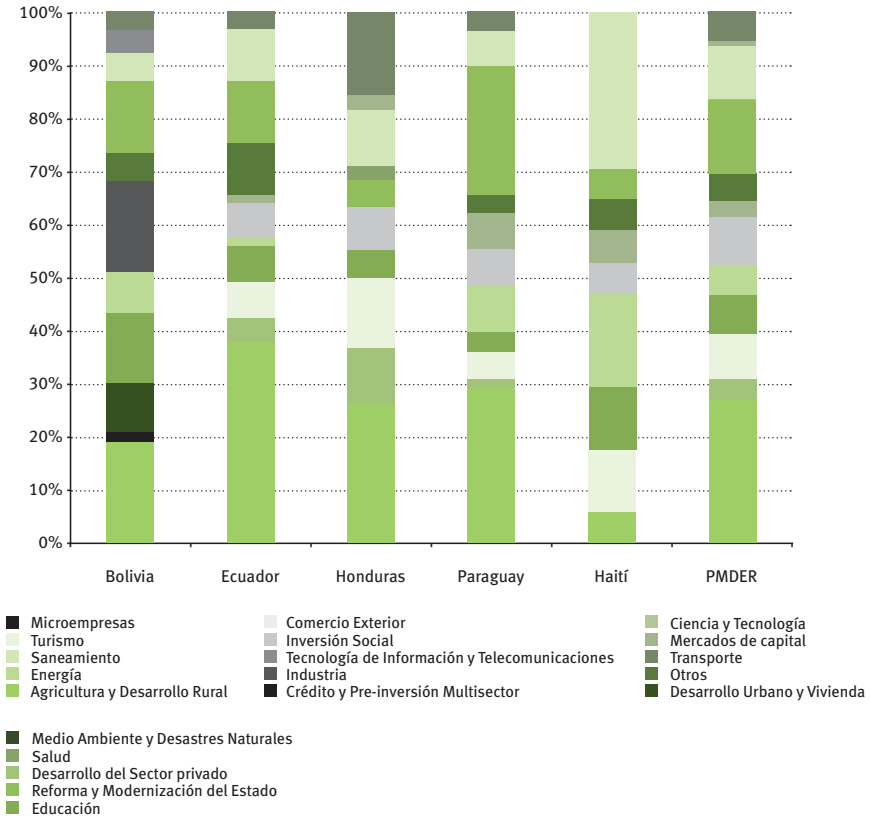
No obstante, las capacidades del Banco no fueron tan amplias en sus comienzos: El Banco fue creado con recursos por US\$ 1.000 millones, de los cuales US\$ 850 millones correspondían al Capital Ordinario (CO) autorizado y US\$ 150 millones al Fondo de Operaciones Especiales (FOE). Durante la primera década de vida de la institución, el FOE fue el principal elemento canalizador de las demandas de los países de menor desarrollo relativo, y la principal herramienta por la cual el BID llevó adelante el tratamiento de las asimetrías regionales. El FOE era el encargado de operacionalizar las solicitudes de crédito para las cuales resultaban imprescindibles los recursos en condiciones concesionales². En 1970, Felipe Herrera hizo un reconocimiento a los países de mayor desarrollo relativo de la región por su disposición a permitir que sus contribuciones al FOE efectuadas en moneda local pudieran ser utilizadas en préstamos concedidos a otros países, particularmente a los de menor desarrollo relativo (Avila, 2009).

La participación de los PMDER en el BID, entonces, se ha mostrado fundamental dentro de la estrategia del BID durante sus primeros años. No obstante, los

2 El FOE registró importantes incrementos durante este periodo: un aumento de US\$ 73 millones en 1964, otro de US\$ 900 millones a partir de la reunión de Panamá de 1964, y otro de US\$ 1.200 millones en 1967. En 1970 se autorizó una ampliación de los recursos del FOE por US\$ 1.500 millones a ser contribuidos entre 1971 y 1973.

montos de los proyectos fueron menores: el promedio de montos por préstamos aprobados en un PMDER era de US\$ 5,7 millones por año, mientras que el de un país del resto de América Latina era de US\$ 19,2 millones (el promedio en gasto de proyectos regionales fue de US\$ 7,4 millones).

Gráfico 1. Proyectos aprobados del BID para los PMDER por sectores (% 1960-1970).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID.

Al observar los 227 proyectos aprobados en los PMDER durante ese periodo de tiempo, se observa que la mayoría de éstos recaía en la resolución de problemáticas muy relacionadas con el propio desarrollo de los países. En este periodo, sólo los proyectos del sector transporte (5%), unos 10 proyectos en total, tuvieron algún tipo de impacto sobre la integración de los países. En este aspecto, las medidas más representativas fueron el estudio de factibilidad para la instalación de un puerto sobre el Río Paraguay, en Bolivia, los estudios para realizar nuevas rutas y

la reconstrucción de la ruta Trans-Chaco en Paraguay, y las extensiones de ruta y el estudio de pre-inversión para el transporte aéreo y de carreteras en Honduras.

4. EL BID DURANTE LA PRESIDENCIA DE ORTIZ MENA

Luego de 10 años, el BID tuvo su primer cambio en la presidencia, con la llegada de Antonio Ortiz Mena, ex presidente del Banco Central de México durante los años del «Milagro Mexicano». Ortiz Mena, que también había participado de las reuniones de creación del Banco, gestionó la institución de forma diferente a su antecesor. Reconocido por su efectividad en el manejo de las finanzas, condujo el Banco durante periodos de grandes cambios a nivel mundial y regional.

Uno de los rasgos salientes de esta presidencia fue la sumatoria de nuevos miembros regionales y extra-regionales que modificaron la estructura de la toma de decisiones dentro de la institución, pero manteniendo la mayoría en manos de los países latinoamericanos.³

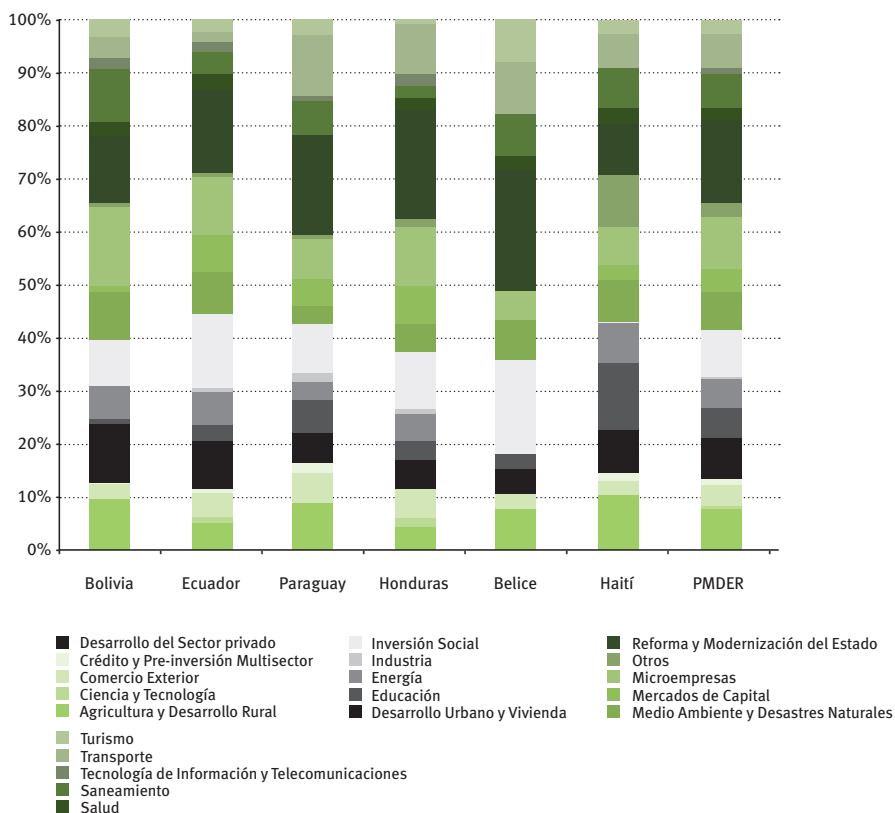
En lo referente a la integración regional, la presidencia de Ortiz Mena significó una transición respecto al modelo anterior. Durante dicha presidencia la integración regional fue un aspecto progresivamente relegado de la agenda de la institución. Esto se debió, por un lado, a los cambios en la coyuntura regional y, por otro, a la visión pragmática y escéptica respecto a la integración regional tal cual se gestó durante el periodo precedente.

Durante la década de 1970, el BID tuvo que readecuarse a la situación de contar con una fuerte competencia de los oferentes privados de dinero debido a la alta liquidez en los mercados de capitales a nivel internacional. Ello repercutió fuertemente en la relevancia de los organismos multilaterales de desarrollo para el financiamiento de proyectos de los países latinoamericanos. Por ejemplo, la contribución de las fuentes oficiales bilaterales o multilaterales al financiamiento externo de la región disminuyó de un promedio del 60% a principios de los años sesenta a menos del 15% a fines de la década de 1970 (BID, 2006; Bethell, 2000). Esta nueva condición coyuntural llevó a que el Banco se concentrara fuertemente en los proyectos de infraestructura.

3 Por otra parte, durante su presidencia los recursos totales autorizados de la entidad, cercanos a los US\$ 9.000 millones se incrementaron en US\$ 32.811 millones (el CO en US\$ 28.806 millones y el FOE en US\$ 4.005 millones) a partir de tres reposiciones de capital. A su vez, el volumen anual de financiamiento aprobados por el Banco creció en los 17 años de presidencia, hasta superar los US\$ 3.000 millones anuales a partir de 1983.

Ya en la década de 1980, las disputas políticas entre el gobierno estadounidense (que más aportes monetarios proveía al banco) y buena parte de los países latinoamericanos, derivaron en un fuerte desgaste al interior de la institución regional. Este desgaste repercutió directamente sobre los acuerdos para realizar el Séptimo Aumento de Capital durante el mandato de Ortiz Mena, lo cual a su vez tuvo efectos sobre la capacidad de préstamo del banco en ese momento (Cisneros, Escudé, y Corbacho, 1998). Con el correr de la década de 1980, se observa una caída importante de los préstamos del BID (Babb, 2009; Michaelowa y Humphrey, 2011).

Gráfico 2. Proyectos aprobados del BID para los PMDER por sectores (% 1971-1987).



Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

El trabajo con los PMDER durante su periodo se instituyó de una forma más concreta. Por ejemplo, durante 1972, se adopta una política explícita de otorgar tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo en las operaciones con

recursos del FOE (BID, 2012). Los montos anuales de los préstamos por país durante el periodo estuvieron en alrededor de US\$ 43,8 millones anuales por PMDER, mientras que para el resto de Latinoamérica fue de US\$ 70,8 millones. Respecto a los fondos regionales, éstos estuvieron en el orden de US\$ 37,4 millones. Esto indica una mejora respecto a los PMDER, que a su vez tuvieron una gran concentración de sus préstamos en la ventanilla del FOE, con una tasa de interés menor que los del CO.

En términos de proyectos aprobados, la cantidad de aprobaciones de este periodo fue mayor que la del periodo previo (unos 764 proyectos). No obstante, el financiamiento del BID siguió un patrón similar a la década anterior. En este periodo, se sumaron los proyectos de energía a los proyectos de transporte (7%), entre los cuales se encuentran el financiamiento de un tramo de la ruta panamericana en Ecuador y una cooperación mexicana para la instalación de un aeropuerto en Bolivia. Los proyectos energéticos incluyen el financiamiento y la realización de estudios de integración energética nacional para Paraguay en torno a Itaipú (paraguayo-brasileña) y Yacyretá (paraguayo-argentina). Los emprendimientos hidroeléctricos fueron importantes en la integración del Paraguay con Brasil y Argentina, sobre todo en cuestiones de infraestructura y de aprendizaje productivo.

5. EL BID DURANTE LA PRESIDENCIA DE IGLESIAS: UNA NUEVA ORIENTACIÓN

Enrique Iglesias tuvo que llevar adelante las reformas institucionales derivadas de las disputas políticas en el seno de la institución. Su llegada a la presidencia coincidió también con el cambio en las posturas de los países miembros respecto a gran cantidad de tópicos concernientes a los objetivos y metodologías de la institución. Ello condujo a la mayor modificación de orientación y filosofía del BID en toda su historia (BID, 2006). La situación interna de los países era delicada. La crisis de la deuda y los cambios en la estrategia para el financiamiento de organismos internacionales del principal país financista del Banco (Estados Unidos) derivó la atención hacia los límites del financiamiento para proyectos.

Esta situación generó un debate sobre la relevancia de no sólo realizar asistencia técnica a los países, sino también colocar ciertas condicionalidades para la adopción de cambios de política económica, orientados bajo el marco del denominado «Consenso de Washington». Bajo este marco, el BID debía ayudar a los países prestatarios en sus esfuerzos por controlar la inflación, liberalizar sus mercados y modernizar sus sectores público y privado para recuperar, de esta manera, la senda de crecimiento.

El importante aumento del capital del banco a partir de la séptima, octava y novena capitalización le permitió enfrentar las nuevas demandas de los países

miembros. Entre 1988 y 2005 la actividad crediticia del Banco ascendió a US\$ 100.694 millones, que se distribuyó en alrededor de 20 áreas temáticas. De ese monto, el 23% se concentró en el área de reforma y modernización del Estado, seguida por inversión social (19%), transporte (9%), energía (8%), saneamiento (6%) y desarrollo urbano y vivienda (6%). A su vez, las reposiciones de capital ampliaron la capacidad de préstamo del Banco, que pasó a unos US\$ 8.000 millones anuales (BID, 2009)⁴.

A esto se sumó la reestructuración institucional del BID (descentralización en tres departamentos regionales que funcionan como contralor de las oficinas nacionales), de la cual también surge el Departamento de Integración, junto con el de Investigación y Desarrollo Sostenible. Por otra parte, el Banco comenzó a hacer fuerte énfasis en su relacionamiento con el sector privado, mediante la puesta en marcha de la Corporación Interamericana de Inversiones, la creación del FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) y la creación de la ventanilla de asociación con el sector privado para financiar proyectos de infraestructura (BIDAmérica, 2005).

Respecto a la integración regional, durante esta etapa el banco hizo gran hincapié en las ideas del nuevo regionalismo (Bouzas y Knaack, 2009). Según la misma posición del Banco, el nuevo regionalismo está vinculado a objetivos de economía política, tales como el acceso recíproco a mercados preferenciales y a las normas respectivas, la consolidación de reformas a través de acuerdos comerciales formales, o la atracción de inversiones mediante un mercado regional más amplio con objetivos geopolíticos entre países de orientaciones similares (BID, 2006; BID, 2002).

De esta manera, el Banco llevó adelante estudios de las características del nuevo regionalismo, y brindó apoyo técnico y material al desarrollo de una región integrada «hacia adentro», mejorando el comercio intrarregional, y «hacia afuera», a partir de la liberalización comercial. La integración regional impulsada desde el BID durante los años de Iglesias estuvo anclada en estas ideas. Así, el BID tuvo en su marco estratégico el apoyo a la integración regional en base a la promoción de la liberalización comercial, el desarrollo de la infraestructura necesaria para integrar a los históricamente aislados países latinoamericanos y el fomento de los nuevos procesos de integración subregionales de la región.

4 De manera complementaria, en 1999 los países miembros habían aprobado un aumento de capital de US\$ 500 millones para la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), extendiendo así su capacidad para facilitar el crédito para la pequeña y mediana empresa (PyME) en la región. Y en 2005, en reconocimiento a los logros del Fomin, sus donantes acordaron reponer sus recursos con US\$ 502 millones en nuevos aportes.

Además, el BID se encargó del accionar del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), otorgó apoyo financiero y técnico para facilitar la liberalización comercial, así como estableció programas de investigación para el estudio de la liberalización comercial en la región.

Con la creación de un departamento especializado en integración económica y cooperación (el Departamento de Integración y Programas Regionales, INT) en 1994, la integración regional pasó a ser considerada una de las cuatro «áreas de actividad prioritaria» del BID. Dentro del marco del INT, la preparación técnica del personal dedicado específicamente a temas de integración y comercio internacional fue ampliada y reforzada. Así, el INTAL fue reformulado para brindar rápida respuesta a las solicitudes de cooperación técnica regional, dar apoyo a foros de políticas y redes de estudios académicos sobre comercio e integración y ofrecer respaldo para bases de datos relacionadas con comercio e integración y para actividades de difusión de información (BID, 2006; Avila, 2009).

Estos cambios también implicaron el respaldo constante de la institución a la liberalización comercial de los países de Latinoamérica, siendo importante su apoyo en la constitución de Mercosur y en la entrada de algunos países andinos en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Tuvo un rol destacado en la gestión de los apoyos a la frustrada Iniciativa de las Américas (que tenía por objetivo la creación de una zona de libre comercio continental: ALCA).

Al mismo tiempo que se desarrollaban estas iniciativas, comenzaron a implementarse proyectos donde el foco principal estuvo puesto en las necesidades infraestructurales de los países para llevar adelante la integración regional. Según las palabras de Iglesias:

«Hoy nos damos cuenta, a medida que profundizamos estos procesos, de que el tema de la integración física es fundamental. Es más que un complemento, es un punto de apoyo básico para la integración. Así lo fue para Europa, y así será, seguramente, para nuestros países» (BID, 2002)

De esta forma el BID promovió de forma muy activa el Proyecto Mesoamérica y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El primero es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de nueve países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia; este último se incorporó en julio de 2006. El Proyecto Mesoamérica redonda en proyectos de infraestructura que faciliten el comercio y permitan acrecentar la competitividad de los países de la Iniciativa (Proyecto Mesoamérica, 2010; Bosco Martí, 2007). En este aspecto, se ha financiado infraestructura para el desarrollo del Sistema de Interconexión

Eléctrica para América Central (SIEPAC), para la iniciativa Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), y, a través del desarrollo de una red de fibra óptica, para el proyecto Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)⁵. La colaboración impulsada no se limita a la infraestructura o el comercio. Con apoyo del BID, los países ya están trabajando en programas de desarrollo sostenible y gestión de cuencas multinacionales, como en la región del Trifinio entre Guatemala, El Salvador y Honduras (Antinori, 2003).

El segundo es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. El BID apoya al IIRSA desde su nacimiento, en 2000, en 12 de los 31 proyectos estratégicos de la Agenda Prioritaria. Además, el INTAL ha ejercido la Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CCT). A su vez, el BID creó el Fondo de Integración (FIRII) para apoyar la preparación de los proyectos de la Cartera IIRSA con un valor inicial de US\$ 20 millones ampliado en 2008 hasta US\$ 40 millones (BID, 2012).

Además, en 2004, el BID creó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales (BPR). La Iniciativa se basa en la premisa de que los países miembros prestatarios del Banco enfrentan desafíos de desarrollo que se pueden abordar más eficaz y eficientemente a nivel regional a través de la acción colectiva y la Cooperación Sur-Sur (CSS).

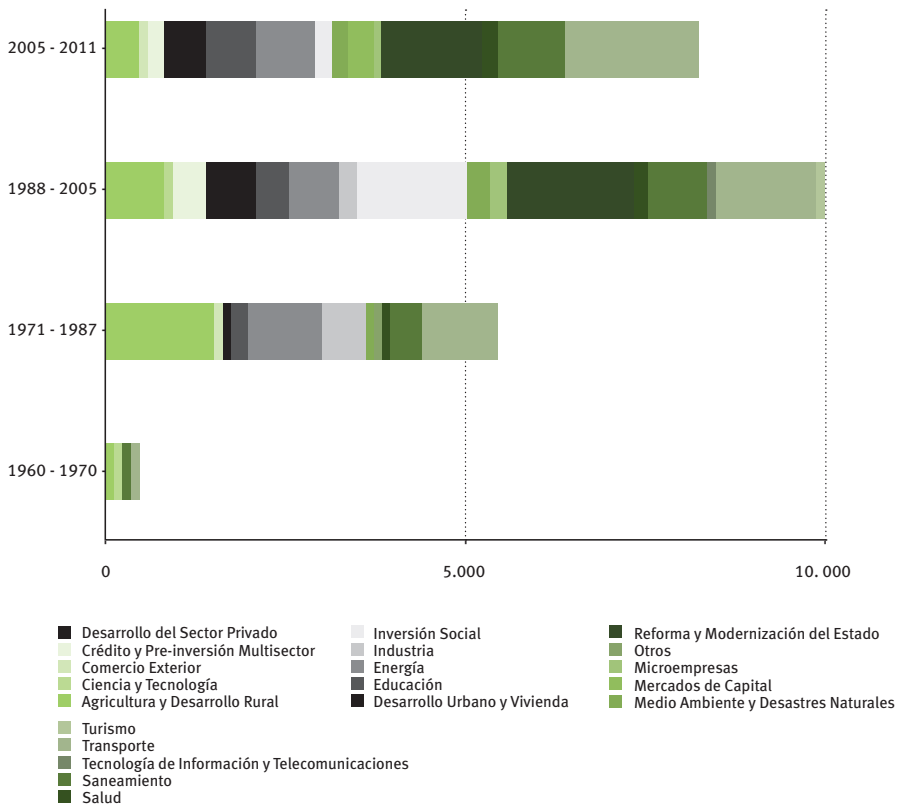
Respecto a la integración de los países de menor desarrollo relativo, durante su presidencia, Iglesias ha puesto de manifiesto la relevancia del BID como un instrumento para el desarrollo útil de los países miembros, sin distinción de su tamaño económico:

«El interés de los países grandes, sobre todo los que tienen mayor capacidad de acceso a los mercados financieros, es que el Banco sea un instrumento útil a todo el mundo, incluyendo a los países pequeños, porque eso mejora la capacidad de integración y mejora por tanto la situación económica y social de todos los países en la región. Creo que somos un instrumento del desarrollo regional y por tanto el interés de los países grandes es que el Banco siga operando con efectividad en los países de menor desarrollo económico, y para eso es importante que mantengan su capacidad de endeudamiento con el Banco para mantener su equilibrio económico y financiero, y poder en esa forma ayudar a los países pequeños» (BIDAmérica, 2005).

5 Si bien la participación del BID ha sido importante, hasta mediados de 2008 su financiamiento sólo representaba el 9% del total de las inversiones del proyecto.

Durante este período, los montos anuales promedio invertidos por proyecto en los PMDER aumentaron sustancialmente, pasando de US\$ 43,8 a US\$ 74,9 millones. De todas formas, los préstamos promedio anuales permanecieron por debajo del resto de América Latina. Sin embargo, los préstamos anuales promedio para los proyectos regionales aumentaron considerablemente, de US\$ 37,4 millones entre 1971 y 1987 a US\$ 131,1 millones durante el periodo 1988-2005.

Gráfico 3. Montos aprobados para proyectos en los PMDER por sectores (millones de dólares, 1960-2011).



Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

Incluso, los proyectos del BID en los PMDER se multiplicaron alcanzando el número de 1.657, y por lo tanto, duplicando la cantidad del periodo anterior. De acuerdo a la tendencia regional anunciada, aquellos proyectos relacionados a los cambios institucionales (reforma del Estado) fueron cada vez más relevantes en el

total de proyectos adjudicados a los PMDER, como también en montos. El segundo campo más importante de apoyo a los PMDER fue el relativo a los proyectos de inversión social. En términos de valor, se produjo un incremento importante en los proyectos de infraestructura y transporte, aunque no necesariamente en términos de número de proyectos. Es más, comparativamente a las dos presidencias anteriores, el crecimiento de la participación de estos tres tipos de proyectos, en términos de montos aprobados, ha sido significativo, mostrando así una nueva orientación de la presidencia de Iglesias en relación a los PMDER. Es decir, se establece un nuevo tipo de prioridades para los PMDER sobre la idea de construir una mayor competitividad de estos países promoviendo una mayor institucionalización pública, reduciendo las tasas de pobreza y desigualdad y creando mayores oportunidades para el empleo, así como proveyendo de mayor conectividad a estos países.

Los cambios efectuados dan mayor preponderancia a los lineamientos propios del Consenso de Washington, apuntando a la mejora de la gestión pública, el apoyo al fortalecimiento del sector privado (sobre todo la pequeña empresa) y a la mitigación de los impactos del ajuste estructural. También, un tema emergente fue el apoyo a la conservación del medio ambiente, y a los trabajos de reconstrucción en aquellas regiones donde hubo catástrofes naturales (terremotos, huracanes, entre otras). En este sentido, fue muy importante la labor de coordinación del BID para la recuperación de Honduras luego de la catástrofe producida por el Huracán Mitch, en 1998. Es importante resaltar que si bien durante este periodo una gran cantidad de proyectos aprobados en los PMDER no estuvieron vinculados a la infraestructura, este tipo de proyectos fue muy importante en Paraguay, donde la financiación del BID para la construcción de redes de distribución eléctrica desde Yacyretá y la construcción de corredores de exportación a países vecinos (así como la rehabilitación de más de 1.000 km. de caminos vecinales) fueron vitales para el desarrollo del país (BID, 1999).

La cooperación con los PMDER durante este periodo se hizo más profunda al contar con mayor cantidad de fondos que en los años previos y nuevos mecanismos de financiamiento de los proyectos. El financiamiento de la reforma del Estado permitió a los PMDER utilizar fondos y asistencia técnica para construir un número importante de estructuras institucionales faltantes, en comparación al resto de la región. Por ejemplo, la ayuda para la descentralización en Paraguay estuvo relacionada con programas de reforma de la atención primaria en salud y programas de formación y capacitación laboral, tendientes a la mejora de la situación en esos ámbitos (BID, 2009). Por otra parte, el apoyo a las microempresas, uno de los sectores con más proyectos aprobados durante su presidencia, es un importante punto a destacar: una de las principales falencias de estos países está relacionada a la falta de una red de emprendimientos que permitan absorber la mano de obra desocupada y sub-ocupada existente en ellos.

Los proyectos aprobados tendientes a la integración están fuertemente relacionados con la infraestructura. Durante el periodo se aprobaron 105 proyectos relacionados con el transporte, entre los que se destacan la construcción de rutas en Honduras y Haití, y la modernización aeroportuaria en Belice. El apoyo a la competitividad también ha estado presente en los planes de este periodo, en proyectos como el plan de desarrollo del comercio exterior de Bolivia. Además, durante esta etapa se financiaron proyectos relacionados a la mejora de las exportaciones y atracción de inversiones para Haití, un plan de exportaciones y una línea de financiamiento para las exportaciones de bienes de capital en Ecuador.

Cabe resaltar el rol que han cumplido los proyectos subregionales de infraestructura para la integración de los países de menor desarrollo relativo. El apoyo del BID, tanto en el IIRSA como en el Proyecto Mesoamérica, ha servido para darle impulso a tales iniciativas, lo cual ha repercutido en algunos proyectos en los PMDER, relacionados al medio ambiente, la creación de carreteras y la interconexión eléctrica (BID, 2012). A eso debe agregársele los esfuerzos en la Creación del Grupo Consultivo a solicitud de los jefes de estado de los gobiernos centroamericanos. Este grupo promovió proyectos regionales referidos principalmente a integración energética, desarrollo de recursos humanos y protección del medio ambiente (BID, 2006; Avila, 2009).

Durante la presidencia de Iglesias, la inversión social fue un punto relevante de la agenda del BID. Al realizar un análisis de financiamiento por sector, inversión social fue la segunda área de importancia durante el periodo 1988-2005. Durante dicho periodo el BID aprobó fondos por US\$ 1.425 millones, mientras que en los 17 años previos, se aprobaban fondos por sólo US\$ 4,5 millones en total.

Dentro de los proyectos financiados más relevantes en el área, se encuentran el Fondo Económico y Social (FAES), el apoyo al Programa de Desarrollo Social, el Programa de Emergencia y Recuperación Económica en Haití; los Programas de Inversión Social I y II, y el Programa de Protección Social en el Paraguay; el Apoyo a la Estrategia Nacional y Plan de Acción de Eliminación de la Pobreza en Belice; el apoyo a los programas de Inversión Social FISE II y III, y el financiamiento del Programa Sectorial Social en Ecuador; el Programa Social de Reducción de la Pobreza y el plan de desarrollo integral de los pueblos autóctonos en Honduras, el Apoyo a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y el Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia, entre otros.

6. MORENO Y LA CONTINUACIÓN DEL PERIODO DE IGLESIAS

Así como el periodo de Ortiz Mena fue una continuación del esquema institucional y operacional de la presidencia de Herrera, la presidencia de Luis Alberto Moreno

muestra indicios de una continuación de la presidencia de Iglesias. Bajo la nueva administración, el BID se propuso ampliar su base de clientes, simplificar sus procedimientos de preparación de operaciones y realinear su estructura organizativa. Al mismo tiempo, su presidencia ha incorporado un importante apoyo para la construcción de alianzas público-privadas para el desarrollo:

«Para ampliar nuestros recursos nos asociamos con terceros de una forma que es nueva para un banco de desarrollo. Así, nuestros socios se benefician de nuestra red de 26 oficinas locales y de expertos; y nosotros obtenemos no sólo recursos, sino también conocimiento y experiencia». (Sutter, 2010)

Durante su presidencia el BID ha seguido creciendo: de unos US\$ 7.000 millones aprobados en 2006 por el Banco, la CII y el FOMIN, se pasó a US\$ 9.600 millones en 2007 y US\$ 11.600 millones en 2008, un récord histórico. Al mismo tiempo, debido a la ampliación de los topes para operaciones sin garantía soberana y de los sectores elegibles, el financiamiento al sector privado creció en volumen⁶. Asimismo, los gobernadores autorizaron la emisión de préstamos sin garantía soberana a entidades sub-nacionales y a empresas estatales o mixtas (Avila, 2009).

Respecto a la integración regional, Moreno sigue las líneas pautadas durante el periodo de Iglesias:

«Una mayor y mejor integración regional es fundamental para apoyar la recuperación económica, competir globalmente, generar empleo y oportunidades y así promover la equidad y la reducción de la pobreza». (Sutter, 2010)

Según su visión, una vez realizada la apertura comercial, el nuevo desafío radica en la maximización de beneficios de la integración. En este contexto, el BID juega un rol fundamental como socio estratégico. La explotación de las oportunidades debería darse por dos canales, a) por la generación de sinergias entre los diferentes acuerdos comerciales, y b) por la creación de un entorno adecuado para facilitar los intercambios. Respecto al primer objetivo, el establecimiento de regulaciones comunes en materias de servicios, inversión, reglas de origen y solución de diferencias (básicamente, el reglado de una zona de libre comercio *OMC plus*), permitiría a

6 Originalmente dichos préstamos y garantías no podían exceder los US\$ 75 millones y sólo se podían otorgar para proyectos de infraestructura, energía y mercados de capitales. El nuevo techo fue fijado en US\$ 200 millones (en casos excepcionales, hasta US\$ 400 millones) y los sectores elegibles se ampliaron para incluir industrias manufactureras, agroindustrias, minería, turismo y otros servicios (BID, 2009).

la región competir de forma más efectiva en la economía global, allanando el camino para una integración productiva con Europa y Asia (Moreno Mejía, 2009).

En términos del desarrollo y la integración de los PMDER a la región, se observa que durante el periodo de Moreno el promedio de montos por préstamos aprobados en un PMDER era de US\$ 178,2 millones por año, mientras que el de un país del resto de América latina era de US\$ 19,2 millones (el promedio en gasto de proyectos regionales fue de US\$ 504 millones). Sin embargo, al observar los préstamos derivados del FOE, se observa la casi inexistente financiación a través de este mecanismo, un cambio muy importante respecto al periodo anterior. En el caso de Haití, que por sus características no ha tomado préstamos en base al CO ni al FOE, los apoyos se han dado a través del Fondo para Haití.

También, se observa que durante la presidencia de Moreno se ha seguido un comportamiento similar al de la presidencia de Iglesias respecto a los proyectos aprobados. La reforma y la modernización del Estado sigue siendo el sector con más peso, seguido por las microempresas y la inversión social.

7. CONCLUSIONES

El BID ha mostrado, en sus más de 50 años de vida, una gran capacidad de adaptación a los diferentes cambios del contexto mundial. Siendo el más antiguo de los bancos regionales, ha sabido mantener el reconocimiento de sus naciones miembros, tanto los prestamistas como las netamente prestatarias, y ha desarrollado nuevos servicios que permiten alcanzar los nuevos objetivos trazados por las sociedades latinoamericanas en el nuevo siglo.

Un breve análisis de la historia del BID constata la importancia en la formación institucional de sus presidentes: la gran duración de cada periodo resalta la posibilidad de generar improntas personales dentro del Banco. Sin embargo, podría observarse dos grandes periodos: uno definido por el momento fundacional, que abarca las presidencias de Herrera y Ortiz Mena, y un segundo que abarca las presidencias de Iglesias y Moreno.

Ambos periodos nos muestran una intensa actividad del banco en torno a la cuestión de la integración, aunque poniendo mayor énfasis en el desarrollo de diferentes aristas. La menor condicionalidad para los préstamos y las áreas en las que el Banco financiaba actividades en los Estados miembros hacían que durante los primeros 30 años de vida del Banco se presentaran proyectos mucho más vinculados al desarrollo infraestructural, el financiamiento a las exportaciones y el fomento productivo sectorial. En la siguiente etapa, el Banco comenzó a fomentar la integración a partir de una base más amplia de sectores, que incluían desde el

apoyo técnico al Estado para desarrollar programas de exportaciones hasta apoyos a desarrollos privados para fomentar la competitividad.

La presidencia de Iglesias marca un importante punto de inflexión en las actividades del Banco: el capital se incrementa fuertemente (más que en las presidencias previas) y las reformas institucionales muestran al BID como una entidad de importante apoyo a actividades que van más allá de los límites clásicos del Banco.

Los cambios de orientación respecto a la integración regional, empero, no afectaron su acción en los PMDER. A pesar del apoyo a diferentes tipos de regionalismo durante las dos etapas, los PMDER continuaron teniendo un peso relativamente igual dentro de la cartera del Banco. Incluso, la asistencia financiera a estos países se ha incrementado a lo largo de los años, siguiendo la tendencia de crecimiento de los préstamos del banco a nivel agregado.

A partir del periodo de Iglesias, sin embargo, se observa una mayor cantidad de proyectos aprobados relacionados a las reformas del Estado y la aparición de temáticas como la inversión social, el medio ambiente y los desastres naturales, y el impulso de la competitividad del sector privado (en especial de las pequeñas empresas). Estas nuevas áreas de focalización permitieron ampliar las posibilidades de financiamiento de los PMDER en proyectos que atacaban algunas de sus dificultades esenciales como un débil sector privado, débiles redes productivas, y Estados con serias deficiencias en la entrega de bienes públicos a sus poblaciones.

A su vez, la producción y apoyo técnico del Banco en áreas donde la *expertise* es reducida, y donde sólo se pueden crear intereses a partir de una óptica regional, ha permitido la proliferación de estudios sobre el avance de la integración regional desde diferentes canales, que han abastecido a los PMDER de contenidos técnicos difíciles de producir a partir de sus recursos propios.

Actualmente, que los países se encuentran considerando el noveno aumento de capital al fondo, es importante repensar la labor histórica del Banco para el fomento de la integración de los países de América Latina y el Caribe, innovando a través de nuevos sistemas de financiamiento, nuevas áreas de interés y un apoyo técnico más proclive a las temáticas de la integración. Quizás en el espíritu de los cambios impuestos hace poco más de 20 años para el fomento de la integración de todos los países miembros del BID y de los PMDER, se puedan encontrar indicios para profundizar la senda de futuro común demarcada por Iglesias.

BIBLIOGRAFÍA

Antinori, Antonio (2003). Plan Puebla–Panamá: mitos y realidad. BIDAmerica Online, septiembre, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2314>.

- Avila, Ricardo (2009). *Celebrar el pasado, construir el futuro*. Washington DC: BID.
- Babb, S. L. (2009). *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bethell, L. (2000). *Historia de América Latina: Economía y sociedad desde 1930*. Vol. 11. México DF: Crítica.
- BID. (1999). *El BID en Paraguay. 40 años de actividades*. Asunción: BID.
- (2002). *Iglesias: Integración física, clave para la integración regional en América Latina*. BID, marzo 9. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-03-09/iglesias-integracion-fisica-clave-para-la-integracion-regional-en-america-latina,1581.html>.
 - (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington: BID.
 - (2006). *Al servicio de algo más que un banco: Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (1988-2005)*. Washington DC: BID.
 - (2012). *¿Qué es la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales?* Institucional *BID*, enero 24, <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>.
 - (2012). *Creación del INTAL*. Institucional. BID, enero 24. <http://www.iadb.org/es/intal/creacion-del-intal,7130.html>.
 - (2012). *El BID e IIRSA: Destacados*. Institucional. Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 2. <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/iirsa/el-bid-e-iirsa-destacados,1463.html>.
 - (2012). *Marcos Históricos 1969-1978*. Institucional. BID, enero 24. <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/marcos-historicos-1969-1978,3619.html>.
- BIDAmérica (2005). *Un Banco más grande, más creativo, más eficiente*. BIDAmerica Online, agosto. <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3610>.
- Bosco Martí, Juan (2007). *¿Por qué retomar y reposicionar el Plan Puebla Panamá?* Revista Bien Comun.
- Bouzas, Roberto, y Peter Knaack (2009). *El BID y Medio Siglo de Integración en América Latina y el Caribe*. Integración y Comercio 13, n°. 29 (junio), pp. 15-28.
- Cisneros, A., C. Escudé, y A. L. Corbacho (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Vol. 6. Grupo Editor Latinoamericano.
- Herrera, F. (1985). *25 años del Banco Interamericano de Desarrollo; Twenty-five years of the Inter-American Development Bank*. Revista de la CEPAL; CEPAL Review, n°. 27, pp. 151-160.
- Herrera, F., C.; A. Díaz; S. Teifel y V. Tokman (1976). *La tarea inconclusa: América Latina integrada*. Estudios Internacionales, n°. 21.
- Michaelowa, K., y C. Humphrey (2011). *The Business of Development: Trends in Lending by Multilateral Development Banks to Latin America, 1980-2009*. En *Procee-*

dings of the German Development Economics Conference, Berlin 2011. Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics.

Moreno Mejía, L. A. (2009). El BID, un socio para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, n°. 2.974, pp. 5-16.

Proyecto Mesoamérica, AFT, y BID. Ayuda para el Comercio y el Proyecto Mesoamérica, s. f. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35170592>.

Sutter, Mary (2010). Servicio distinguido en el hemisferio: Luis Alberto Moreno – El conductor del progreso regional. Entrevista. Latin Trade, 11 de octubre, <http://es.latintrade.com/2010/10/servicio-distinguido-en-el-hemisferio-luis-alberto-moreno-el-conductor-del-progreso-regional/>.

Base de datos

BID – Base de datos de Proyectos.

BID – Reportes Anuales.

BID – Préstamos aprobados por país y fondo. 1961-2011. En <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/prestamos-aprobados-por-pais-fondo-y-ano,1331.html?module=02&lg=Sp&detail=HA&subtitle=Hait%C3%AD>