

Perspectivas para los Bancos de Desarrollo Multilaterales en América Latina y el Caribe*

Por Oscar A. Avalle**

“Ustedes no están aquí tan sólo para vivir por vivir. Están aquí para permitir al mundo vivir más ampliamente, con una visión mayor, con un más refinado espíritu de esperanza y logro. Ustedes están aquí para enriquecer el mundo y se empobrecerán a sí mismos si olvidan esta misión.”

Woodrow Wilson

Resumen

El tema central de este artículo es aplicar el “Modelo de las Cinco Fuerzas” de Michael Porter al Departamento Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y así revisar el rol que desempeñan tanto el Banco Mundial como otras entidades multilaterales des-

* Exposición presentada en el panel “Gobernabilidad, Estado-Nación e Instituciones”, del 6º Congreso de Ciencia Política, organizado por la SAAP. Esta mesa especial fue coordinada por la Lic. Gladys Lechini. Los términos vertidos en este *paper* constituyen la opinión individual del Lic. Oscar A. Avalle, y no reflejan necesariamente las posiciones oficiales de ninguna de las instituciones multilaterales, ni de cualquier otra institución, a la cual él se encuentra afiliado.

** Lic. en Ciencias Políticas (UCA). Diplomático. Funcionario del Banco Mundial, Gerente de operaciones para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Correo electrónico: oavalle@worldbank.org.

tinadas a financiar el proceso de desarrollo en países escasos en capital. Así, el autor detalla quiénes son los competidores en el mercado de préstamos dirigidos a gobiernos de países en desarrollo y economías en transición, y quiénes son los compradores en ese mercado. Finalmente, concluye señalando las perspectivas de tal mercado de cara a los próximos años: la situación general de la banca multilateral para el desarrollo en América Latina y el Caribe es satisfactoria, y se puede esperar que continúe de esa manera durante los próximos tres a cinco años; dado que la demanda de préstamos se mantendrá coyuntural y concentrada en tres clientes (Argentina, Brasil y México) y que se espera un aumento de la demanda de rápidos desembolsos de financiamiento en estos países, teniendo en cuenta el alto compromiso neto existente, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, y en particular el Banco Mundial, deben tener extremo cuidado de no responder excesivamente a esta demanda.

Introducción

El 6 de marzo de 2002, después de hacer una presentación en Woodrow Wilson Center sobre el futuro de la agenda de desarrollo después de los acontecimientos del 11 de Septiembre, el Presidente del Banco Mundial, Jim Wolfensohn, se dirigió al staff del Banco Mundial a fin de compartir su visión respecto del futuro del Banco Mundial.

En esa ocasión, destacó lo siguiente:

Después del 11 de Septiembre, la pobreza es nuestro mayor desafío a largo plazo. La difícil y tediosa pobreza, que destierra a la esperanza y la oportunidad de sus jóvenes corazones y sueños justo cuando deberían despegar.

¿Podemos ganar la guerra contra la pobreza? Y si no podemos estar seguros, ¿debemos arriesgar nuestros recursos? ¿Podemos darnos el lujo de perder la guerra contra la pobreza? ¿Cuán preparados estamos para comprometernos a fin de preservar el futuro de nuestros niños? ¿Cuál es el precio que esta-

mos dispuestos a pagar para mejorar en el tiempo que tenemos de vida para lograr un mundo mejor? Y a aquellos que dudan, les digo lo siguiente: Observen los hechos. Ya que los hechos nos demuestran que a pesar de las dificultades y reveses, hemos hecho un gran progreso en el pasado y lo haremos en el futuro.

Sin embargo, a fin de posicionar al Banco Mundial en esta lucha, es sumamente necesario definir claramente la industria en la que se encuentra, sus compradores, competidores, proveedores y potenciales sustitutos y determinar cuáles son las relaciones de poder entre ellos.

Por lo tanto, el objetivo de este documento es aplicar el “Modelo de las Cinco Fuerzas”, de Michael Porter¹, al Departamento Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, a fin de responder estos interrogantes y desarrollar un marco que pueda ser utilizado por otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y en particular por el Banco Mundial. Centramos nuestra atención en las actividades crediticias regulares del BM en la región, y no debatiremos sobre el brazo crediticio concesionario del Grupo Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), ni sobre las actividades crediticias del sector privado a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Análisis de las Cinco Fuerzas

¿En qué industria se encuentran los BMD?

Uno de los problemas que tienen las instituciones financieras internacionales es poder identificar claramente la industria

1. Para una descripción detallada del modelo, ver: PORTER, Michael, *Competitive Strategy*, Free Press, 1980. La presente discusión toma como el principal resultado de los BMD la cantidad de préstamos otorgados a la región. Debido a la naturaleza de los BMD, la rentabilidad no sería una buena

en la que actúan. En muchas oportunidades, su misión se confunde con el área en la que actúan. Se ha dicho, por ejemplo, que el Banco Mundial está en el negocio de “alivio de la pobreza”. Bien, por definición, no existe tal cosa, como negocio para aliviar la pobreza.

Si queremos identificar la industria en la que se encuentran los BMD, tenemos que considerar el producto que los BMD están ofreciendo a sus clientes y cuáles son sus competencias o atributos principales. Las competencias principales de los BMD son básicamente prestar dinero a Gobiernos de países en desarrollo y economías en transición a fin de cubrir déficits en sus presupuestos, permitiéndoles continuar con el desarrollo de programas sin tener que incrementar sus deudas al solicitar préstamos de los mercados internacionales de capital. Durante los últimos diez años, el 70% de los préstamos del Banco Mundial fueron destinados a países con calificación internacional de bonos B o superior. Por lo tanto, podemos afirmar que los BMD están compitiendo en los mercados globales de capitales.

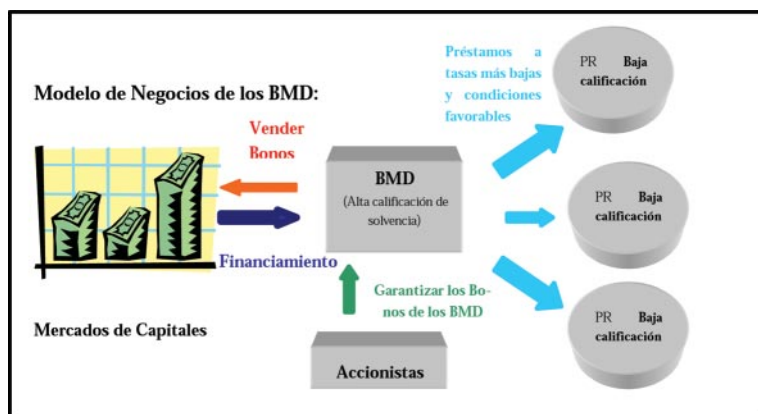
Basados en esta definición, los BMD compiten con los Bancos de Inversión por sus clientes y no con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo como USAID. Esto cobra particular sentido si consideramos la verdadera razón por la que los BMD fueron creados. La idea inicial de crear los BMD era simple y estaba perfectamente adaptada a las oportunidades y limitaciones de la era de la post-guerra. Con flujos de capitales restringidos y financieramente riesgosos, muchos Gobiernos no podían atraer capital privado extranjero para financiar el sector público.

El modelo de negocios era crear una institución respaldada por el compromiso de países ricos en capital, como Estados Unidos, que podrían obtener créditos con las menores tasas de

manera de medir el éxito o el fracaso de un BMD. Actualmente, existe una discusión para migrar hacia un enfoque orientado a los “resultados”. Sin embargo, no hay acuerdo todavía sobre como medir de manera adecuada la efectividad de los resultados de los BMD.

mercado y otorgar préstamos a aquellos con necesidades, primero a naciones destruidas por la guerra y luego a aquéllas en las etapas incipientes de desarrollo económico. A través de este sistema, los países receptores pueden acceder al capital pagando sólo 75 puntos básicos sobre la tasa LIBOR en vez de 245, que sería la tasa que tendría que pagar el prestatario en el mercado hoy en día.

A cambio de esta tasa más favorable, el país prestatario accede a llevar a cabo un conjunto de acciones (condicionalidades) para reformar sus economías (o sectores) de conformidad con una serie de medidas identificadas por las instituciones tendientes a reducir la pobreza. Estas últimas le permiten a los BMD posicionarse como instituciones de alivio de la pobreza².



¿Quiénes son los competidores en este mercado?

Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es la institución de desarrollo multilateral más antigua e importante de la

2. Ver JAMES, Harold, *Cooperación Monetaria Internacional desde Bretton Woods*, Oxford Univeristy Press, Nueva York, 1996, pág. 53.

región. Fue creada en diciembre de 1959 para ayudar a acelerar el desarrollo social y económico en América Latina y el Caribe, como respuesta a las limitaciones de otras instituciones de Bretton Woods, que estaban desviando cada vez más su atención de América Latina para concentrarla en otras partes del mundo.

A fin de llevar a cabo esta misión, el BID ha destinado financiamiento para proyectos que representan una inversión total de US\$ 263.000 millones. Las operaciones crediticias han aumentado drásticamente de US\$ 294 millones en préstamos aprobados en 1961 a casi US\$ 5.300 millones en el 2000, después de alcanzar su valor más alto de casi US\$ 10.100 millones en 1998.

Se considera al BID una entidad extremadamente “latina” y con una estrecha relación con su Gobierno cliente. El Presidente del BID, Enrique Iglesias es un reconocido ex Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay. Él ha cambiado la institución, volviéndola tan Latinoamericana como puede ser³. A pesar de esta propensión a estar tan cerca de sus clientes como sea posible, el coeficiente de desembolso del BID de compromisos de préstamos aprobados es extremadamente bajo.

Banco Andino de Desarrollo

La Corporación Andina de Fomento (CAF) ofrece financiamiento para el desarrollo a fin de promover la integración y el desarrollo sustentable en la región andina. Es actualmente, la principal fuente de fondos multilaterales en esta área (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), y su estructura de capital social está conformada de manera tal que los cinco accionistas andinos contribuyen con el 95% del capital pagado y

3. El castellano es la lengua de trabajo en el BID, muchos de sus Consejeros *Senior* son ex ministros de Economía de la región. El *modus operandi* de la institución es similar al de otras instituciones de América Latina.

99% del capital exigible. Sus propietarios-accionistas han obtenido créditos de US\$ 25.000 millones a la fecha, en condiciones que no hubieran conseguido si estos países estuvieran fuera de la colectividad que han conformado.

A diferencia del Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, el capital pagado respecto del capital exigible es casi un 50% mayor (comparado con un 5% del Banco Mundial). En 1993, la CAF obtuvo una calificación de *grado de inversión* de Standard & Poors, Moody's y Fitch. Su calificación de "A" es hoy en día mayor que la de cualquier país soberano de América Latina. Su éxito en una región que ha estado caracterizada por una alta volatilidad, crisis económica e inestabilidad política se debe en gran parte a su estructuración única. Los accionistas tienen un claro interés en mantener e incrementar la credibilidad institucional de la CAF, y han elegido cumplir con todas sus obligaciones con la CAF a pesar de las numerosas crisis.

Banco de Desarrollo del Caribe

El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) fue creado el 18 de octubre de 1969, en Kingston, Jamaica, con el objetivo de contribuir con el armonioso desarrollo y crecimiento económico de los países miembro en el Caribe, y para promover la cooperación económica y la integración entre ellos, dedicando especial y urgente consideración a las necesidades de los países menos desarrollados del Caribe. Los principales países donantes del BDC son Canadá, el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, y también el BID. Desde su creación, ha otorgado US\$ 1.800 millones en préstamos y créditos a países del Caribe.

El Banco Mundial

Fundado en 1944, el Grupo del Banco Mundial es una de las mayores fuentes de asistencia para el desarrollo de la región. El

Banco, que otorgó US\$ 17.300 millones en préstamos a sus países clientes en el ejercicio económico 2001, está actualmente trabajando en más de 100 economías en desarrollo, aportando una combinación de recursos e ideas para mejorar los estándares de vida y eliminar las peores formas de pobreza. Para cada uno de sus clientes, el Banco trabaja en conjunto con organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado para formular estrategias de asistencia. Las oficinas locales en todo el mundo llevan a cabo el programa del Banco en cada país, establecen enlaces con el gobierno y la sociedad civil, y trabajan para aumentar el entendimiento de los asuntos de desarrollo.

El Banco Mundial está constituido por más de 180 países miembro cuyos puntos de vista e intereses están representados por un Consejo de Administración y por un Directorio con base en Washington. Los países miembro son accionistas que tienen el poder de la toma de decisiones final en el Banco Mundial.

La estructura de toma de decisiones del Banco Mundial lo ha rotulado como un organismo que carece de una clara comprensión de lo que sucede en América Latina. El hecho de que hasta 1999 los vicepresidentes para América Latina eran pakistaníes que no hablaban castellano, no ayudó a cambiar esta imagen. Sin embargo, desde 1999, el nuevo vicepresidente, David de Ferranti, es estadounidense y se ha comprometido claramente a cambiar la imagen del Banco Mundial en la región; según las más recientes encuestas de clientes, él ha tenido éxito en esta tarea⁴.

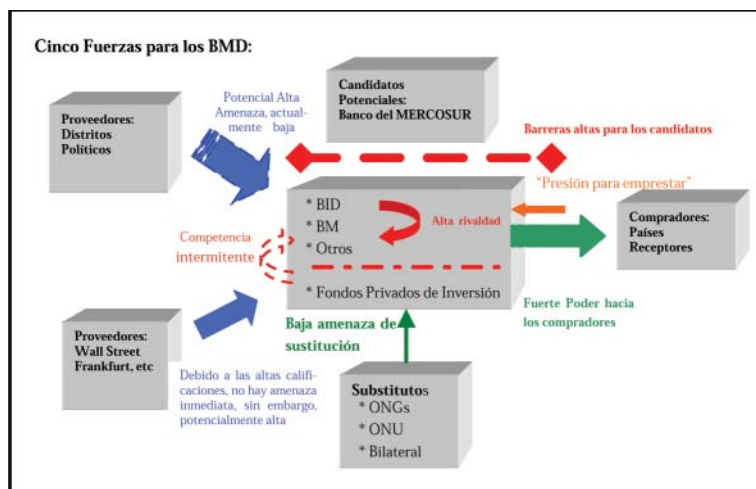
El Banco Mundial otorga entre US\$ 4.000 y 6.000 millones en préstamos y créditos a América Latina y el Caribe (ver gráfico 1, para un análisis comparativo de compromisos crediticios de todos los BMD en la región).

4. Una reciente Encuesta de Cliente indica que la imagen ha cambiado favorablemente en 5 de 7 categorías, como también la proximidad con el cliente, el grado de reacción frente a las necesidades, etcétera.

Inversores Privados

Cuando las tasas de interés en los países de la OCDE están bajas, el capital es abundante y las oportunidades para obtener un buen retorno son escasas, los inversores empiezan a considerar a los mercados emergentes como potenciales fuentes de ingresos. Así, en la década del 90, los mercados emergentes se volvieron una opción de inversión minorista para muchos inversores institucionales y privados de los países de la OCDE.

Las altas tasas de retorno hacen que esta industria sea extremadamente atractiva. Muchos inversores como los BMD, que tradicionalmente imponían a los prestatarios condiciones financieras más rígidas, se vieron compitiendo con fondos de mercados emergentes que otorgaban dinero a Gobiernos de países en desarrollo sin las garantías adecuadas. El impacto inmediato



sobre los BMD fue una reducción del volumen crediticio a sus compradores, quienes en muchas oportunidades preferían solicitar préstamos a tasas más altas, pero sin las condiciones relativas a los préstamos de instituciones tales como el Banco Mundial o el BID.

La situación ha cambiado de manera significativa. Las crisis asiática, rusa, brasileña y argentina han incrementado el riesgo de tales inversiones y, por lo tanto, ha disminuido el atractivo de esos fondos, de manera que los inversores últimamente han evitado colocar dinero en mercados emergentes. Lo que resta son inversiones extremadamente selectas en países de bajo riesgo, tales como México.

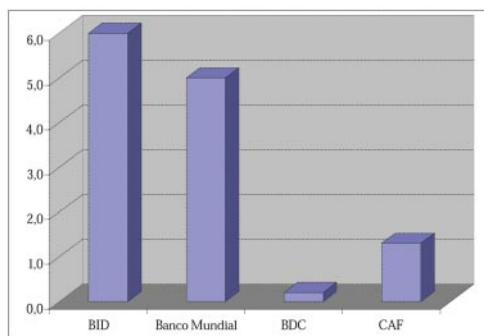
Sin embargo, la situación podría cambiar nuevamente si mejoran las condiciones en los países industrializados y la confianza en algunas economías emergentes. En ese caso, el efecto de desplazamiento sobre los BMD puede ser serio, hasta tal punto que los inversores se pueden volver muy selectivos y cedan a los BMD los candidatos de alto riesgo, bajo retorno y de pequeño volumen.

Análisis Competitivo

Los BMD, principalmente el BID y el Banco Mundial, otorgan aproximadamente entre US\$ 14.000 y 17.000 millones en préstamos y créditos a América Latina y la región del Caribe (ver: gráfico 1). A pesar de las usuales declaraciones respecto de la estrecha cooperación entre los diferentes BMD, la rivalidad entre ellos es extremadamente alta en América Latina y el Caribe, y en particular entre el BID y el Banco Mundial.

¿Por qué? Ambas instituciones ofrecen similares instrumentos crediticios y consultivos, ambos otorgan préstamos en condiciones y volúmenes similares, y ambos proveen a los mismos gobiernos. En otras palabras: ambas instituciones serían consideradas competidores, como Cessna y Piper en el mercado de la aviación.

Gráfico 1. Préstamos de Bancos Multilaterales de Desarrollo, en 2001, en miles de millones de dólares



Ahora bien, ¿cuál de los dos tiene una ventaja comparativa en América Latina y el Caribe? Considerando las condiciones de los préstamos que ambas instituciones tienen, el Banco Mundial ofrece al cliente mejores condiciones que el BID (equivalente de diferencia total sobre la tasa LIBOR: Banco Mundial, 64 puntos básicos; BID, 114). El Banco Mundial puede ofrecer una experiencia global mientras que la base del conocimiento del BID es más regional⁵.

Sin embargo, desde el punto de vista del tomador de créditos, el BID es considerado más flexible en lo que se refiere a la negociación del préstamo y su “naturaleza latina” también contribuye a ello. Los clientes también afirman que el BID tiene una mejor atención al cliente que el Banco Mundial. No obstante, en términos de pagos, la buena voluntad y el marco de tiempo para desembolsar sus compromisos después de que el Directorio los ha aprobado, es significativamente mayor que los del Banco Mundial.

5. Para un análisis de los desafíos que el Banco Mundial está enfrentando en los Países de Ingresos Medios y en particular, en América Latina, ver *Informe de la Fuerza de Tareas sobre el Grupo Banco Mundial y los Países de Ingresos Medios*, Banco Mundial, Washington DC, abril 2001.

Por lo tanto, es difícil determinar cuál de las dos instituciones puede ser considerada la clara ganadora de esta competencia. Por lo general, los gobiernos tratan de enfrentar una institución a la otra.

Existen algunas propuestas para reemplazar al Banco Mundial por instituciones regionales tales como el BID⁶. A pesar de que es posible, no creo que ni los clientes ni los donantes estén mejor atendidos si se eliminara la competencia y se creara un monopolio virtual del BID en la región.

Respecto a los pequeños *players* en la región (tales como la CAF y el BDC), ellos no compiten con el BID ni con el Banco Mundial. Estos han logrado captar un nicho de mercado, concentrando sus servicios crediticios y consultivos en actividades más pequeñas limitadas a subregiones específicas.

¿Quiénes son nuestros compradores?

A lo largo de gran parte del período de post-guerra hasta 1990, los BMD, y en particular el Banco Mundial, fueron para muchos Gobiernos el principal recurso para cubrir sus necesidades de capital. Sin embargo, en la década del 90, la implementación del tan mentado “Consenso de Washington” (reformas de libre mercado, desregulación de las economías, democratización, etc.) impulsó el flujo de capital privado hacia muchos países de ingresos medios (PIM), como también hacia algunos países de ingresos bajos como China e India. Los compradores principales, es decir clientes, de los BMD son los Gobiernos, y en particular el Ministerio de Economía.

Esta relación con los ministros de Economía es muy fuerte, hasta el punto que ellos también participan de los BMD y son quienes en última instancia toman las decisiones respecto de lo

6. Ver *Informe de la Comisión Consultiva de Instituciones Financieras Internacionales*, 8 de marzo, 2000.

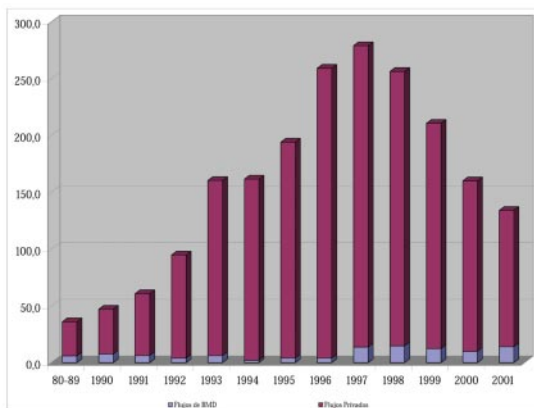
que deben o no deben hacer los BMD. Esto ha creado una dinámica que ha sido clasificada (y en este punto considero que con cierta razón) como “incestuosa”⁷.

Flujos de Capital Privado a Economías de Mercados Emergentes y el Papel de los BMD

Los flujos de capital privado hacia el mundo en desarrollo repentinamente superaron, por amplios márgenes, los flujos de los BMD, planteando la cuestión de si la misión original de los BMD en la región aún tenía sentido en tales economías (ver: gráfico 2).

Hasta 1997 la realidad parecía sustentar a aquellos que estaban a favor de que los BMD dejaran de operar en mercados de capitales globales, basándose en las hipótesis de que los com-

Gráfico 2. Flujo neto de Recursos a Economías de Mercados Emergentes. Miles de millones de dólares, 1980-2001.



Fuente: Cálculos propios basados en información del Banco Mundial.

7. Ver declaraciones de organizaciones tales como “50 Years are enough”.

pradores estaban adquiriendo demasiado poder y estaban consumiendo los flujos de capital privado en contra de los BMD. De hecho, en muchas negociaciones de concesión de préstamos, el tomador afirmaba que podía obtener una mejor tasa con el Banco Mundial, y eso, por ende, tenía por intención hacer que los inversores privados mejorasen las condiciones del préstamo.

Durante este período, los compradores también empezaron a presionar a los BMD, exigiendo una reducción o flexibilización de las condicionalidades aplicadas a los préstamos, exigiendo por ejemplo que los desembolsos se realizasen a un ritmo más acelerado y con estándares mucho más bajos.

La crisis asiática, de 1997, parece haber cambiado esta situación de poder nuevamente. La reducción en la disponibilidad de fondos del sector privado para las economías emergentes incrementó una vez más la necesidad de financiamiento de los BMD. La participación del financiamiento de los BMD a economías de mercados emergentes se incrementó nuevamente después de 1997 en términos relativos y absolutos.

Sin embargo, los montos exigidos se incrementaron rápidamente, teniendo en cuenta que la exposición de las economías emergentes respecto de los deudores privados internacionales era mucho mayor, y los pagos de la deuda internacional se habían incrementado en términos relativos y absolutos. Los Gobiernos empezaron a depender mucho más del financiamiento de los BMD para compensar déficits en su saldo de cuenta corriente. En este contexto, las economías emergentes, como Turquía, Corea del Sur, Argentina, Brasil y México empezaron a exigir “paquetes de emergencia” para rescatar a sus economías de problemas de flujos de fondos. El argumento utilizado para solicitar estos paquetes se basaba en que la pobreza aumentaría y gran parte de las ganancias de la década del 90 se perdería si sus economías colapsaban.

Los BMD respondieron a esos pedidos, y concedieron asistencia de emergencia a través de lo que se conoció como “operaciones de ajuste”. Los desembolsos de préstamos importantes, rápidos y únicos de más de US\$ 2.000 o 3.000 millones se vol-

vieron moneda corriente para los BMD y reemplazaron a los préstamos de inversión orientados a proyectos.

Alentados por el desplazamiento en la demanda y a fin de responder a las exigencias de las comunidades de los países donantes, los BMD trataron de incrementar sus condicionalidades a cambio de una tasa de interés más baja. Estas nuevas condicionalidades trataron de abordar temas como la sustentabilidad ambiental, la diversidad cultural, etcétera. Los BMD comenzaron a comprometerse cada vez más con temas que estaban claramente fuera del rango de su función principal. Al promover las agendas de grupos externos de influencia también se asociaron en muchos casos incluso contra la voluntad política del tomador de préstamos.

Otros factores “políticos” parecen influenciar la capacidad y la decisión de cancelar la deuda en mercados internacionales de capital. Teniendo en cuenta los datos históricos, la tendencia a solicitar préstamos de los mercados internacionales baja durante el período electoral y tan sólo retorna a niveles pre-electorales después del primer año del nuevo gobierno. Esto es particularmente importante si tratamos de explicar la variabilidad de los flujos de los BMD hacia las economías emergentes⁸.

Para entender cómo aplica este modelo de poder en América Latina y el Caribe y cómo influenciará la demanda de servicios de los BMD, tenemos que entender en primer lugar quiénes son los principales *players* en la región y cuáles son sus exigencias. Argentina, Brasil y México solicitan aproximadamente 75-85 % del total de flujos de capital a la región. Los flujos del sector privado a esos países en la década del 80 fueron seis veces mayores a los de los BMD. El índice de flujos de capital privados/públicos se incrementaron en la década del 90, alcanzando su pico en 1994. Una crisis en uno de esos países puede tener un impacto significativo no sólo en la región, sino también en el prestatario.

8. Los préstamos a México disminuyeron de US\$ 2.000 millones en el 2000 a US\$ 5 millones en 2001, a pesar de que México había solicitado un nuevo préstamo de US\$ 1.900 millones en 2001.

En América Latina y el Caribe, el éxito de la primera serie de reformas de la década del 90, parecía indicar que la calificación de algunos países fuera del sistema de los BMD se estaba volviendo cada vez más real. Las solicitudes de préstamos del Banco Mundial y otros BMD, en el 1999 y el 2000, fueron inferiores a los niveles de 1980, como porcentaje del PBI.

Sin embargo, en el 2001 la situación parece haber cambiado. América Latina y el Caribe fueron seriamente perjudicadas por la fuerte caída de flujos de capital privado. Debido a que tienen bajas tasas de ahorro interno, América Latina y el Caribe son mucho más dependientes de flujos de capital externo que el Este Asiático. La inversión transfronteriza en el 2002 cayó un 50% comparado con el 2001. Esto aplica a todos los flujos entre naciones, no solamente a flujos de países desarrollados a países en desarrollo. Los compromisos con la región alcanzaron un total de aproximadamente US\$ 75.000 millones en el 2001, una cifra significativamente menor a la del año 2000.

Las perspectivas para el futuro cercano han disminuido aún más en vistas del más debilitado ambiente internacional político y económico. Las tasas de crecimiento para la región en su totalidad han bajado a 0,3% para 2002 y 0,6% para 2003. Se espera que recién en el 2004 la región alcance nuevamente tasas de crecimiento de 3,5% o mayores. Basándonos en proyecciones elaboradas por el Banco Mundial, América Latina y el Caribe requerían un ingreso neto adicional de recursos estimado en US\$ 75.000 millones en el 2002 para cubrir nuevas necesidades financieras en la región. Para el 2003 y en adelante, podríamos asumir que la demanda de dinero fresco se incrementará al menos a la tasa de crecimiento estimada de 3,5% del PBI. Estas estimaciones confirman que la demanda de financiamiento internacional para América Latina y el Caribe está aumentando.

En este contexto, uno de los análisis pendientes radica en la necesidad de definir el papel de los BMD en tiempos de crisis. Existe la sensación, en muchos grupos, de que los BMD no deben ser considerados simplemente como un instrumento auxi-

liar de los programas crediticios de estabilización de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), y no deben ser encasillados como proveedores de préstamos a cifras redondas consideradas aptas para paquetes de respaldo “creíbles”⁹. De modo que la propuesta es desarrollar un nuevo producto para otorgar préstamos anticíclicos pre-aprobados para ayudar a las economías emergentes a anticipar, responder y sobre todo evitar shocks financieros¹⁰. Por ejemplo, una opción de reducción tiene mucho sentido en países que tienen buen acceso a mercados privados, debido al razonable entorno institucional y de políticas. Si esta propuesta se concretase, reduciría la competencia de los BMD con los flujos de capital privado. Sin embargo, también podría incrementar los riesgos que correrían los BMD en términos de tener que socorrer a países en problema¹¹.

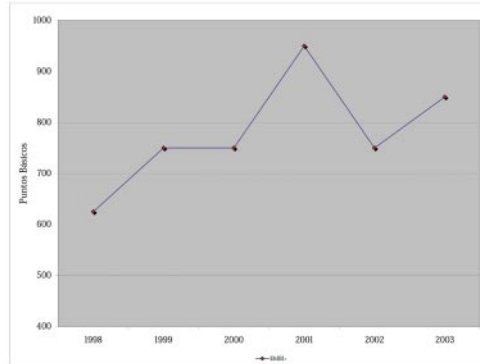
A pesar de la creciente demanda y en vista de los riesgos políticos y económicos percibidos en América Latina y el Caribe, es muy poco probable que en los próximos tres a cinco años, el financiamiento del sector privado juegue un papel de relevancia, a nivel general, en la provisión de financiamiento para las economías emergentes, como lo tuvo en el pasado (ver: gráfico 3). Planteando el mejor escenario, el mercado se va a tornar mucho más selectivo e invertirá en países que presenten el menor riesgo para sus inversiones.

9. Decidí no analizar en este documento el papel del FMI, porque no lo considero importante en el contexto de un análisis de las cinco fuerzas de los BMD.

10. Por ejemplo en 1999-2000, México obtuvo un compromiso implícito del Banco Mundial y del BID de un préstamo futuro de alrededor de US\$ 10.000 millones, como parte de un paquete mayor, “blindaje”, contra la pérdida de confianza en la carrera hacia la elección presidencial. Estos compromisos de los BMD, aunque nunca hayan sido formalizados, fueron un ejemplo informal del producto que los BMD podían formalizar.

11. Para un análisis más detallado, ver: GURRIA, Angel, y VOLCKER Paul, *El Papel de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en las Economías de Mercados Emergentes*, Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 2001.

Gráfico 3. Diferencias de Mercados Emergentes sobre T-Bill Estadounidenses



Fuente: Base de datos de Servicios Financieros de Bloomberg

Considerando las perspectivas para el futuro y la capacidad de los BMD para otorgar financiamiento a bajo costo a América Latina y el Caribe, se puede afirmar con seguridad lo siguiente:

- La demanda de préstamos a BMD se mantendrá como mínimo estable durante los próximos tres a cinco años, y
- La relación de poder entre los BMD y los países de la región se inclinará más hacia los BMD del 2003 al 2005.

Consideraciones de Compromisos e Ingresos Netos

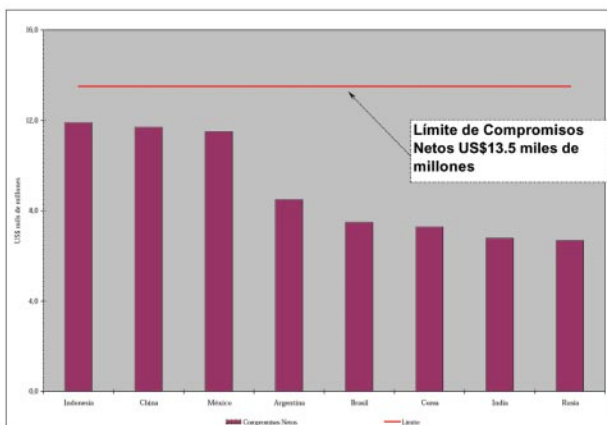
Habiendo dicho esto, también tenemos presente un factor adicional que podría ejercer una influencia significativa en la relación de poder entre los BMD y los Gobiernos.

Los ingresos netos de los BMD dependen en gran parte de las ganancias generadas a través de los préstamos otorgados a Países de Ingresos Medios. Para que el Banco Mundial sea financieramente viable, necesita emprestar entre US\$ 10.000 y US\$ 20.000 millones por año. Por debajo de esa cifra, el flujo

de ganancia es demasiado bajo como para saldar los compromisos en el mercado, y si superase los US\$ 20.000 millones, sería muy difícil para el Banco Mundial recaudar suficiente dinero sin comprometer su calificación de solvencia.

Los préstamos del Banco Mundial a Argentina, Brasil y México representaron, de 1997 a 2001, el 30% del total de sus compromisos mundiales. Por lo tanto, una disminución en la demanda de esos países tendría un impacto negativo en la sustentabilidad financiera a largo plazo de los BMD, tales como el Banco Mundial. Esto genera que los préstamos a estos países sean extremadamente necesarios. En otras palabras, de la misma manera que los países necesitan que los Bancos cubran sus necesidades financieras, los BMD necesitan que los grandes prestatarios continúen existiendo. Esta situación. También conocida dentro del entorno de los BMD como “presión para emprestar”, genera un importante desplazamiento de poder hacia países tales como México, Brasil o Argentina, quienes conocen la situación y se aprovechan de ello, solicitando grandes sumas de dinero a cambio de compromisos que en muchos casos, ni siquiera valen el papel en el que están escritos.

Gráfico 4. Compromisos netos de los 8 Países principales del Banco Mundial



Otro factor que se debe considerar es el riesgo que genera esa concentración de cartera. Como podemos ver en el Gráfico 4, algunos países están alcanzando su límite de compromisos netos. También en el 2001 se deterioró la calidad de solvencia de la cartera de préstamos del Banco Mundial, reflejando un deterioro neto en la clasificación de riesgo asignada a clientes del Banco Mundial. Esto puede limitar la capacidad del Banco Mundial para responder a los pedidos de nuevos financiamientos.

Debido a que los compromisos netos hacia Argentina, Brasil y México son aún mayores, el BID está enfrentando un límite potencial más serio en su capacidad de otorgar préstamos a la región. Observando las recientes tendencias de cartera del Banco Mundial, la concentración empeorará. La creciente dependencia de los BMD en los principales tomadores podría tener, en los próximos años, un efecto negativo en la viabilidad de los BMD, si uno de estos países entrara en cesación de pagos¹².

Proveedores

Grupos Financieros

Como se mencionó anteriormente, la fuerza financiera de los BMD se basa en el apoyo que recibe de sus accionistas y su conjunto de políticas y prácticas financieras. El apoyo de los accionistas se refleja en el respaldo financiero que recibieron de sus miembros y en los antecedentes de sus miembros tomadores en cumplir con el pago de sus obligaciones.

12. En realidad, esto también sucedió con países más pequeños como Ecuador o con Estados poco confiables tales como Yugoslavia. Sin embargo, los estatutos flexibles de los BMD del Banco hacen que sea extremadamente difícil que un país entre en cesación de pagos. No obstante, el reciente anuncio de la CFI de dejar a un lado algunas disposiciones para responder a un posible default de algunas de sus inversiones en Argentina, es una clara señal de que éste se está convirtiendo en un escenario probable.

Para obtener fondos, los BMD emiten títulos-valores de deuda en una variedad de monedas tanto para inversores institucionales como minoristas. Los títulos valores emitidos por los BMD tienen calificación B o superior. En el caso particular del Banco Mundial tienen calificación AAA. Estos empréstitos junto con el capital accionario se utilizan para financiar actividades crediticias y de inversión, como también para operaciones en general¹³.

Los BMD que operan en América Latina y el Caribe mantienen sus activos mayormente en dólares estadounidenses, euros y yens. Alivian su exposición a riesgos de tipos de cambio, igualando monedas de su pasivo con aquellas de sus activos.

Debido a que los BMD brindan una alternativa de inversión extremadamente sólida y conservadora, similar a los bonos T, la relación con los proveedores financieros no parece ser un tema de preocupación en este momento. Sin embargo, si alguno de los grandes deudores, como Argentina, entrara en cesación de pagos con los BMD, la situación podría cambiar, y los bonos emitidos podrían perder fácilmente su calificación, socavando la capacidad de los BMD de desempeñar su función.

Grupos Políticos

Movimiento anti-globalización

El movimiento anti-globalización ha creado un ambiente cada vez más hostil para los BMD en general, y contra el Banco Mundial en particular. Este clima se ha manifestado durante las reuniones que los BMD han organizado para sus accionistas.

Más allá de la evidencia anecdótica, el principal peligro de los BMD radica en una erosión del apoyo de la opinión pública

13. Ver "Estados financieros" en los Informes Anuales del Banco Mundial y el BID, 2001.

en los países donantes. Esta pérdida de apoyo podría tener un impacto a largo plazo en:

- La capacidad de los BMD de obtener capital y, por lo tanto, mantener su alta calificación de solvencia.
- La capacidad de atraer alto personal y contratar nuevo personal de las principales universidades. Esto es particularmente peligroso, ya que sin este capital humano y su capacidad de presentar innovadoras respuestas a las necesidades de sus clientes, los BMD se transformarían en tan sólo otra fuente de financiamiento en el mercado.

Fuerzas Conservadoras

La tendencia, en algunos de los mayores accionistas, hacia un unilateralismo y politización cada vez mayores de las actividades de los BMD, se está volviendo cada vez más evidente en las actividades cotidianas de los BMD y los debates de políticas en algunos de estos países¹⁴.

En este contexto, algunos académicos que representan grupos conservadores en los Estados Unidos, han propuesto que se cambie el sistema de los BMD, reduciendo su cantidad y otorgando subsidios en vez de préstamos. A pesar de que obtuvo la oposición de la mayoría de los accionistas, excepto la de Estados Unidos, apenas la implementación parcial de esta propuesta podría tener un impacto negativo en el desarrollo de la comunidad en su totalidad y en la credibilidad de los BMD en particular. Sin embargo, a pesar de estos debates y críticas al sistema de los BMD, considero que durante los próximos años, la relación de poder se inclinará más hacia la industria que hacia los proveedores.

14. Ver por ejemplo la declaración de Allan Meltzer a la Comisión de Asuntos Bancarios, De Vivienda y Urbanos del Senado de los Estados Unidos, sobre el papel de las IFI, 9 de marzo de 2000.

Candidatos potenciales

Es extremadamente difícil ingresar a este mercado. Desde la perspectiva del sector público, algunos gobiernos trataron de crear nuevos BMD para satisfacer necesidades específicas de un grupo de países o sector. Algunos han tenido éxito (ver: CAF), sin embargo, debido a una exigencia de capital extremadamente alta y a la necesidad de contar con el apoyo político de los grupos de los países que proporcionan el capital, las posibilidades de que esa iniciativa se logre son extremadamente bajas. Por ejemplo, los países del MERCOSUR intentaron crear un Banco de Desarrollo subregional similar al CAF; debido a una significativa escasez de capital, esa iniciativa nunca prosperó.

El hecho de que un fondo de inversión privada entre en mercados de capital internacionales para el financiamiento de la deuda soberana, parece inicialmente simple; sin embargo, teniendo en cuenta los riesgos existentes, la capacidad de identificar inversiones potencialmente viables en los países receptores, etcétera, tal iniciativa se vuelve extremadamente compleja y desafiante. Basado en lo que mencioné anteriormente, diría que la amenaza de entrada a este mercado es bastante baja.

Sustitutos

Los potenciales sustitutos son la asistencia oficial para el desarrollo a través de instituciones bilaterales y multilaterales y las ONG's.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en forma de subsidios se menciona como un potencial sustituto de las operaciones crediticias de los BMD. Actualmente, aproximadamente US\$ 50.000 millones se canalizan a través de asistencia oficial para el desarrollo desde países de la OCDE y otras instituciones multilaterales hacia economías emergentes.

En comparación con la AOD los US\$ 12.320 millones otorgados por los BMD parecen una cifra relativamente baja. Sin em-

bargo, la situación cambia drásticamente si consideramos que los US\$ 50.000 millones incluyen asistencia militar, como la brindada por Estados Unidos a Israel, Egipto, Colombia y otros países.

Los fondos de AOD se canalizan tanto a través de instituciones gubernamentales bilaterales como USAID, GTZ, CIDA, etc., el sistema de la ONU o bien Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). Sin embargo, debido a esta naturaleza altamente politizada, su bajo umbral de calificación *per cápita* y naturaleza de subsidio, el potencial de AOD para reemplazar a los préstamos de los BMD en América Latina y el Caribe es relativamente bajo¹⁵.

Ayuda Bilateral

Las condiciones relacionadas a este tipo de asistencia son tan estrictas, que en muchos casos se torna extremadamente difícil para el receptor, utilizar los recursos y en muchos casos la ayuda orientada a países de menores ingresos. En el caso particular de América Latina y el Caribe, la AOD juega un papel aun menor, en función de los niveles relativamente mayores de PBI *per capita* de la región.

Conceptualmente, la ayuda bilateral también se percibe como financiamiento complementario a los recursos otorgados por los BMD y no como sustitutos. La razón de ello es que (a excepción de la asistencia militar) los subsidios son, por lo general, menores y orientados a actividades específicas, mientras que los BMD están en el proceso de cambiar por un enfoque más programático.

Los subsidios también se otorgan, basados en consideraciones no económicas, a proyectos que no serían viables desde una

15. La situación puede cambiar si consideramos el brazo concesionario del Banco Mundial, AIF. Aquí la AOD puede reemplazar, al menos parcialmente, las actividades del Banco Mundial.

perspectiva económica y financiera. En el caso particular de América Latina y el Caribe, la ayuda bilateral juega un papel aún menor, en función de los niveles relativamente mayores de PBI *per cápita* de los países de la región.

Organismos de la ONU

El financiamiento otorgado a organismos de la ONU se considera parte de los flujos de la AOD. Aquí, una vez más, la naturaleza de los proyectos y el financiamiento otorgado a los países son diferentes de los recursos otorgados por los BMD. La diferencia principal radica en el hecho de que los subsidios se utilizan principalmente para proyectos que, de lo contrario, no serían viables desde una perspectiva económica.

Políticamente, el Directorio de los BMD y el Directorio de los organismos de la ONU han acordado una división de trabajo entre ellos, estableciendo una estrecha cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, la FAO y los BMD, complementando sus recursos y maximizando los retornos en términos de resultados mensurables y no mensurables.

En último lugar, y no por ello menos importante, debido a que la asignación de recursos de los organismos de la ONU a América Latina y el Caribe es tan baja (en términos absolutos y relativos), hace que difícilmente sean una amenaza de sustitución de los BMD, desde un punto de vista financiero.

Organizaciones No Gubernamentales

El movimiento de las ONG's ha cobrado relevancia desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo en 1992. Las ONG's se han vuelto extremadamente activas en la defensa, y muchas veces también en el financiamiento o implementación de proyectos a nivel poblado.

Los Gobiernos donantes también han decidido financiar algunas de sus actividades a través de estas organizaciones basados en el argumento de que tienen una mejor percepción de lo que la gente necesita y solicita.

A pesar de que estas organizaciones se han vuelto muy efectivas en la realización de su tarea a nivel de poblado, no han logrado expandir sus funciones y mandatos, a fin de competir directamente con los BMD. Teniendo en cuenta su *modus operandi*, se puede afirmar que, a pesar de que a algunas ONG's les gustaría que desapareciesen los BMD de la faz de la tierra, no es su intención reemplazarlos. En este contexto, y debido a la naturaleza de subsidio de su financiamiento, éstas compiten más con los organismos de la ONU que con los préstamos de los BMD.

En último lugar, pero no en importancia, un país donante está presionando a los BMD para que otorguen parte de sus recursos a través de subsidios y no préstamos, y a canalizarlos a través de ONG's. A pesar de que esto podría poner en peligro la sustentabilidad del brazo concesionario de los BMD, al tiempo que comprometería la efectividad en el desarrollo de sus actividades, esto básicamente constituye una amenaza de sustitución para las ONG's y el sistema de la ONU, y no al revés.

Recomendaciones

Sobre la base del análisis anterior, se pueden establecer las siguientes recomendaciones:

- La situación general de los BMD en América Latina y el Caribe es satisfactoria, y se puede esperar que continúe de esa manera durante los próximos tres a cinco años. Más allá de tal horizonte de tiempo, la situación debe ser reevaluada basada en el cambiante contexto económico y político, en particular en vistas del renovado flujo de financiamiento privado a países de América Latina.
- La demanda de préstamos se mantendrá coyuntural y concentrada en tres clientes: Argentina, Brasil y México.

- Se espera un aumento de la demanda de rápidos desembolsos de financiamiento en estos países; sin embargo, teniendo en cuenta el alto compromiso neto existente, los BMD, y en particular el Banco Mundial, deben tener extremo cuidado de no responder excesivamente a esta demanda. El compromiso neto de la región no debe incrementar, en términos netos, más que un 20% en todos los casos.
- Se deben considerar nuevos instrumentos crediticios para respaldar políticas anticíclicas. Sin embargo, aquí una vez más los BMD deben tener cuidado de no sobreexponerse y así afectar su calificación de solvencia existente.
- Se puede esperar que la rivalidad entre los BMD continúe siendo alta, en particular en vistas de la propuesta de transferir la cartera del Banco mundial al BID.
- El Banco Mundial debe fortalecer sus actividades de divulgación política a grupos en países desarrollados, a fin de contrarrestar los argumentos a favor de la eliminación de algunos BMD, en particular el Banco Mundial.