

EL BID bajo la sombra de Estados Unidos: prescripciones de política, ortodoxia y prioridades de financiamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo BID se fundó oficialmente en 1959, cuando la Organización de los Estados Americanos redactó el Convenio Constitutivo que lo registró y que definió su objetivo de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo. Las funciones otorgadas fueron las siguientes:

- Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;
- 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;
- 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;

- 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
- 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.

El BID está encabezado por la Asamblea de Gobernadores, que delega la supervisión de las operaciones del Banco en el Directorio Ejecutivo. Las labores cotidianas del BID están a cargo de un equipo gerencial. Cada país miembro nombra a un gobernador cuyo número de votos es proporcional al capital que el país suscribe al Banco. Los 26 países miembros de América Latina y El Caribe tienen el 50,02% de los votos. El principal accionista es Estados Unidos, con el 30,01% de los votos. Históricamente, la posición preponderante de los Estados Unidos entre la Asamblea de Gobernadores se ha reflejado en la definición de prescripciones de política siempre sujetas a las estrategias establecidas por Estados Unidos para la región. Así, en 1981 el BID reconocía esta situación como una de sus mayores “cualidades”:

En grado altamente satisfactorio, el Banco ha logrado equilibrar, por un lado, las aspiraciones nacionales y regionales de sus miembros en América Latina y El Caribe y, por otro, las estrategias, objetivos y posibilidades financieras de los Estados Unidos (Banco Interamericano de Desarrollo, 1981: 1).

No obstante, dicha labor “conciliadora” de intereses constituye la explicación fundamental sobre la postura enteramente ortodoxa del BID con respecto a las prioridades de financiamiento que históricamente ha contemplado y frente a las políticas de desarrollo que prescribe. Vale decir, sin embargo, que la influencia de Estados Unidos sobre el BID ha estado mediada no únicamente por su situación aventajada de este país al interior de la institución, sino por el papel que el BID ha asumido en el marco de sus vínculos con los demás organismos multilaterales de crédito: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En efecto, dadas sus mayores posibilidades de supervisión y condicionamiento, y en virtud de su pretensión de convertirse en el pilar fundamental del orden financiero internacional, es el Fondo Monetario quien asume el papel de “filtro” para traducir el discurso multidimensional proyectado por el Banco Mundial en recomendaciones específicas de políticas sujetas a las prescripciones en materia de liberalización de mercados de bienes y financieros y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica⁷. Estos intereses determinan la posibilidad y límites de la implementación de las medidas recomendadas por el Banco Mundial en otros frentes del desarrollo, y por el BID en correspondencia con la situación particular de América Latina y El Caribe.

Aunque mantienen la coherencia con el discurso neoliberal que exhorta a los países a adelantar medidas en materia de estabilidad macroeconómica, competitividad microeconómica, internacionalización de las economías e inversión en recursos humanos, es posible diferenciar dos elaboraciones discursivas que identifican las preocupaciones del Banco Mundial y el BID, respectivamente. Para el caso del Banco Mundial la preocupación fundamental se asocia con la problemática del desarrollo, sus múltiples dimensiones y la manera de brindarle unidad a las recomendaciones que se realizan en materia de cambio social y político. El BID, por su parte, brinda matices al modelo en función de la realidad específica de América Latina teniendo en cuenta las recomendaciones elaboradas desde el Banco Mundial, los pobres resultados obtenidos por el modelo en la región, y obedeciendo los límites que desde el Fondo Monetario se imponen en materia de liberalización en los mercados de bienes y financieros y las restricciones que estos procesos implican en relación con las funciones del Estado. El Fondo Monetario por lo tanto, se convierte en el actor que determina las restricciones a las que

⁷ Dentro de los lineamientos de política expuestos por el Fondo Monetario y el Banco Mundial es posible encontrar tres elementos comunes: la corrección de los desequilibrios macroeconómicos (relacionada con la política fiscal), la reducción de la inflación (relacionada con la política monetaria) y las reformas en las políticas del comercio y el tipo de cambio (relacionadas con la integración a la economía mundial). La búsqueda adecuada y efectiva de estos objetivos permitirá fortalecer las variables fundamentales de la economía, enfrentar los problemas de la deuda y mantener un crecimiento económico sostenido.

deben sujetarse la ejecución de las políticas prescritas de manera general por el Banco Mundial, y de manera específica por el BID. La unidad discursiva que comparten las tres instituciones se traduce en formulaciones restringidas de política en función de los intereses liberalizadores y de austeridad monetaria y fiscal revelados por el Fondo Monetario Internacional.

Este hecho hace que las prescripciones de política del BID se acerquen de manera plena a las reformas demandadas desde el modelo neoconservador de la modernización y a la reconfiguración neoliberal que esta categoría ha asumido en términos de su cercanía con las políticas del Consenso de Washington y sus reacondicionamientos posteriores (“Consenso de Washington Ampliado”, “Posconsenso de Washington” y “Consenso de Barcelona”) (Mora, 2005).

Las reformas estructurales que se han adoptado en la última década en América Latina han contribuido a acelerar el crecimiento económico, a reducir la volatilidad económica y a detener las tendencias de deterioro de la distribución y de aumento de la pobreza. Desde el punto de vista de las hipótesis planteadas al comienzo de este documento, es correcto afirmar que las reformas han operado en la dirección que la sociedad desearía. También es correcto afirmar que, en la mayoría de estas dimensiones los efectos han sido rápidos: en materia de crecimiento económico y de reducción de la volatilidad, los efectos favorables se han observado en un término no mayor de tres años desde la adopción de las reformas. Pero aunque los efectos de las reformas han ido en la dirección deseada y se han observado relativamente rápido, no han sido suficientes para alcanzar los objetivos de crecimiento, estabilidad y equidad social que la sociedad consideraría aceptables. En parte ello ha sido así porque las reformas de mercado han sido incompletas. Una profundización de las reformas acercaría las tasas de crecimiento de los países que aún registran tasas de crecimiento bajas a niveles cercanos o superiores al 5%, y a condiciones de estabilidad del PIB, la inflación y otras variables macroeconómicas no muy distantes de los países desarrollados. Pero aun así, las reformas de mercado, por profundas que sean, en la mayoría

de los casos no permitirían alcanzar las tasas de crecimiento sostenidas que han logrado los países del sudeste de Asia, y en unos pocos países ni siquiera crecimientos del 5%. Las reformas estructurales tampoco prevendrían la aparición de situaciones de inestabilidad macro que tienen sus raíces en estructuras institucionales inadecuadas en el frente fiscal, monetario y financiero, porque carecen de mecanismos para anticipar la generación de desequilibrios y para contrarrestar los ciclos económicos. Las reformas estructurales, por sí solas, tampoco serán suficientes para resolver los graves problemas de inequidad social del continente; a lo sumo pueden impedir su agudización. Las causas más profundas de esa inequidad se encuentran en el lento ritmo de acumulación de capital humano y en la manera como los mercados e instituciones reproducen los patrones existentes de distribución de los activos físicos y la educación. Por consiguiente, una agenda de políticas económicas y sociales para América Latina debe contener estrategias de acción que conduzcan a: profundizar las reformas de mercado, reducir los canales de volatilidad, acelerar la acumulación del capital humano, y ampliar la gama de instrumentos en busca de la equidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997: 84).

En este contexto, para el BID las orientaciones estratégicas y las recomendaciones de política siempre han sido claras e inamovibles. Según el BID:

- El crecimiento económico tiene como base fundamental la liberalización del comercio, el desarrollo del sector privado, la reforma del sector público y el desarrollo de los recursos humanos. La integración a la economía mundial y la intensificación del comercio intralatinoamericano mediante el fortalecimiento de los procesos de integración (CARICOM, Grupo Andino, MERCOSUR, TLC), constituyen un baluarte imprescindible para el buen desempeño de las economías.
- La modernización mediante el desarrollo del sector privado es otro pilar del crecimiento. La modernización de la capacidad productiva, la mayor competitividad, el acceso a tecnologías

modernas y la mano de obra cualificada componen el mejor estímulo a la inversión privada. Igualmente, el nuevo rol asumido por el Estado, relacionado con las reformas adelantadas en materia financiera, laboral y reglamentaria, favorece la inversión y los incentivos para el crecimiento.

- La reforma del sector público, relacionada con la reducción del tamaño estatal, las privatizaciones, la desreglamentación y la desburocratización, el fortalecimiento de la infraestructura, la definición clara de las reglas de juego económicas, la reforma a la banca central y el fortalecimiento del poder judicial, constituye la mejor alternativa para establecer una relación de complementariedad coherente con la importancia asumida por el sector privado.
- El desarrollo en recursos humanos a través de la salud, la educación y la nutrición se considera la mejor alternativa para reducir la pobreza y generar condiciones propias para el aumento de la productividad y el desarrollo tecnológico.

El carácter inamovible de su discurso y, en última instancia, el perfil enteramente ortodoxo que asume, ha llevado al BID a argumentar que las reformas de estabilización, ajuste y reforma estructural no han reportado los resultados esperados debido a que no fueron lo suficientemente rápidas y agresivas. La profundización, aparece siempre como la mejor alternativa y el paradigma se ha mantenido incuestionable: los efectos negativos que puede generar su puesta en práctica son atribuidos a *factores externos* que rompen la frágil coexistencia o equilibrio con que se vinculan sus componentes macro y microeconómicos, o a la ausencia de decisión política para avanzar con mayor radicalidad en la implementación de sus supuestos. Ante las posibles evidencias de fracaso, el paradigma se refugia en sí mismo, radicalizándose, omitiendo alternativas, y exigiendo la construcción de entornos favorables para que su aplicación genere los beneficios económicos y sociales que teóricamente prevé.

En comparación con el discurso emitido desde el Banco Mundial, el rasgo ortodoxo del discurso promovido desde el BID es más notorio y reiterativo. En efecto, en sus informes anuales y, ante las crisis que recurrentemente han golpeado a la región, el BID siem-

pre ha sostenido que los factores negativos del modelo neoliberal provienen de choques exógenos; que la solución para encontrar todos los beneficios que el modelo neoliberal prevé se encuentran en su profundización y perfeccionamiento y que, de no ser por la implementación de las políticas de estabilización y ajuste estructural en América Latina, los efectos de dichos choques externos pudieran haber sido “catastróficos”⁸.

La respuesta a estas problemáticas exógenas ha consistido en la defensa de un modelo de integración económica que toma como eje principal al mercado norteamericano, y que hace muy poco para consolidar y profundizar mecanismos de integración regional autén-

⁸ “A pesar del costo inmediato asociado con las políticas de estabilización y ajuste estructural adoptadas por los países de la región, las perspectivas para la década son positivas, siempre que los países mantengan su decisión de llevar a cabo reformas en el sector público, reestructurar el sector productivo y buscar formas novedosas y eficientes de insertarse en el contexto económico internacional” (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1990: 1). “El desempeño económico de América Latina y El Caribe desde 1997 comprende tres fases definidas por sucesos externos. La crisis de las economías emergentes de Asia a mediados de 1997 marcó el comienzo de una fase de desaceleración. La crisis rusa un año más tarde precipitó a la región en una recesión, que culminó con el inicio de una fase de recuperación a mediados de 1999. Esta fase, impulsada por el dinamismo de Estados Unidos, llegó a su fin hacia mediados del 2000. Desde entonces, la actividad económica de América Latina y El Caribe ha estado estancada. En razón del prolongado estancamiento y las difíciles perspectivas para 2002, América Latina y El Caribe están entrando en uno de sus períodos más críticos en varias décadas. Muchas de las economías de la región carecen de margen de maniobra fiscal o externo para contrarrestar las tendencias internacionales. El liderazgo de los gobiernos y la pronta recuperación del crecimiento mundial son factores decisivos si se ha de evitar que esta situación conduzca a un retroceso en los logros de la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales de la última década” (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2001: 1). Así mismo, ante el desempeño mediocre y frágil que caracterizó a América Latina entre 1997 y 2003, el BID afirmaba: “Frente a estos retos, es preciso que las políticas macroeconómicas se orienten durante la recuperación a fortalecer la situación fiscal y a mejorar la estructura del endeudamiento público para prevenir futuras perturbaciones. En lo que respecta a la política de los distintos sectores de la economía, el foco debe ser la ampliación de la capacidad exportadora y la mejora del acceso a los mercados externos, aprovechando las nuevas posibilidades de integración intrarregional y de acuerdos con Estados Unidos. Las reformas estructurales de los últimos años deben ser apuntaladas mediante mejoras institucionales con miras a controlar la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, en el ámbito de las políticas sociales, las tareas urgentes abarcan la modernización de la legislación y las instituciones laborales, la concentración del gasto social en la protección y el apoyo a los pobres, y la mejora de la cobertura y eficiencia de los servicios básicos de educación y salud” (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2003: 1).

ticamente latinoamericanos. En efecto, desde 1990 la Iniciativa para las Américas, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Revisión del Sistema Generalizado de Preferencias SGP y las negociaciones para establecer una zona de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, constituían asuntos, que por su relevancia económica, deberían ocupar los primeros lugares de la agenda política.

Aunque no se desconoce la importancia de avanzar en la creación y profundización de los acuerdos intra-regionales estos han estado sometidos a dos imperativos básicos: por una parte, se busca que estos acuerdos se rijan completamente por las directrices definidas desde la Organización Mundial del Comercio OMC y, además, siempre se han valorado desde una posición expresamente favorable a la creación del Área de Libre Comercio para las Américas, omitiendo el debate sobre la compatibilidad de los diversos modelos de integración económica y aceptando, tácitamente, la subsunción de los modelos auténticamente regionales a los imperativos de los modelos de libre mercado centrados en el mercado norteamericano (Cruickshank, 2002).

Hay grandes esperanzas de un verdadero progreso en los acuerdos de integración regional y subregional, especialmente como consecuencia de los resultados alentadores del Programa de Doha para el Desarrollo, que confirmó la acción constante del sistema multilateral para mantener las economías mundiales abiertas a pesar de la desaceleración general de la economía. El Programa de Doha es sumamente importante para los países de América Latina y El Caribe. Reduce las distorsiones en el comercio agropecuario, refuerza los mecanismos de solución de controversias (ayudando así a los países de menos recursos), vigila el uso de medidas anti-dumping, mejora las condiciones para la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, mantiene las economías abiertas y fomenta la participación del sector privado en la recuperación de la economía mundial. Los acuerdos multilaterales proporcionan una base firme para la continuación de la tarea de integración regional. La conclusión de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está prevista para fines de 2004. El Programa de Doha

impulsará las negociaciones del ALCA, y viceversa, ya que existe una importante acción sinérgica entre las negociaciones del ALCA y el Programa de Doha: ambos tienen un calendario paralelo y entre los objetivos del ALCA se encuentran los de la Organización Mundial de Comercio (OMC). No obstante, el ALCA ofrece la posibilidad de un acceso mayor y más seguro al mercado de América del Norte y mejores oportunidades para el intercambio comercial entre las subregiones del continente (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2001: 29).

En este contexto, la “competitividad”⁹ es fundamental dentro del discurso defendido e impulsado por el BID, pues en esta categoría convergen diversos objetivos de orden económico, social y político que, al considerarse necesarios para avanzar en el proceso de modernización que históricamente se ha defendido, terminan por someter y “disciplinar” a la región en términos del mantenimiento y profundización de las reformas de ajuste estructural iniciadas durante la década de 1990. La competitividad es la clave para garantizar la dinámica de un modelo de crecimiento sostenido por la fortaleza de la inversión extranjera y la confianza ofrecida al capital internacional:

La disciplina fiscal y el fortalecimiento de los sistemas financieros son los pilares macroeconómicos indispensables para la recuperación de la inversión, pero es posible que en muchos países no sean suficientes. La mejor opción con que cuenta la región actualmente para restablecer el interés de los inversionistas consiste en explorar las posibilidades que se han abierto en los procesos de integración internacional. En 2003 concluyeron las negociaciones de Estados Unidos con Chile y con varios países centroamericanos, y se espera que se concreten acuerdos semejantes en 2004 con Colombia, Perú, Panamá y República Dominicana, y posiblemente

⁹ “La palabra ‘competitividad’ se refiere a la calidad del entorno para las inversiones y el aumento de la productividad, en un contexto de estabilidad macroeconómica e integración en la economía internacional. En el crecimiento económico y la competitividad influyen varios factores, entre ellos la educación, el desarrollo financiero, la infraestructura, la capacidad de innovación tecnológica y la calidad de las instituciones públicas” (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2001: 26).

Bolivia y Ecuador. Canadá está negociando un acuerdo de libre comercio integral con América Central, y también están en negociación otros acuerdos entre la Unión Europea y el Mercosur, y entre Japón y México. Aunque el bilateralismo se está imponiendo como el mecanismo más viable de integración entre América Latina y el mundo desarrollado, es un sustituto imperfecto de la integración multilateral propugnada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a nivel hemisférico para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2003: 8).

En relación con la lucha contra la pobreza, el BID considera que la inversión en recursos humanos constituye la mejor alternativa para encontrar un punto de equilibrio entre la búsqueda de mayores niveles de productividad y la minimización de la pobreza. El mayor crecimiento económico producido por el aumento en capital humano provocará, en el largo plazo, una mejor distribución del ingreso y de los beneficios del desarrollo. Así mismo, un mayor grado de escolaridad y niveles apropiados de salud, nutrición y adiestramiento de la mano de obra permitirán un sólido incremento en los niveles de productividad y crecimiento, así como un mejoramiento de las condiciones salariales de los países. Behrman (1993) testifica la relación virtuosa que se establece entre crecimiento económico e inversión en recursos humanos: las mayores tasas de escolaridad se relacionan profundamente con un alto rendimiento social, con reducciones en la fecundidad y mortalidad, con niveles inferiores de analfabetismo, con mejoras de bienestar y salud y con la consolidación de la masa trabajadora cualificada requerida para el mejor desempeño económico. Así mismo, altos grados de salud y nutrición favorecen la esperanza de vida, disminuyen las presiones demográficas y, en el largo plazo, minimizan las presiones fiscales generadas por los gastos en salud curativa. Por último, los programas de adiestramiento de la mano de obra aumentan la rentabilidad y productividad del sector privado¹⁰.

¹⁰ Si la teoría de la inversión en recursos humanos rechaza las causas estructurales de la pobreza por considerarlas cortoplacistas e irrelevantes cuando se comparan con las ventajas del adiestramiento de la mano de obra, es porque teóricamente considera que

En materia de financiera El BID sostiene que el mejor mecanismo para enfrentar con efectividad, flexibilidad y prontitud a las crisis internacionales consiste en mantener un entorno macroeconómico estable y un contexto microeconómico eficiente. La fortaleza de las economías en relación con los mercados financieros turbulentos radica en la profundización y consolidación de las políticas de ajuste y estabilización que adelantan los países. Inicialmente, las medidas procíclicas eran consideradas como la única opción: la minimización del nerviosismo que la crisis genera en los mercados internacionales depende de la implementación o no de medidas que estimulen la inversión privada y la afluencia de capitales, es decir, de políticas de ajuste y estabilización. Por ejemplo, en los últimos años de la década de 1990, las secuelas dejadas por las crisis de 1994-5, 1997-9 y 2001-2 permanecían latentes, y las probabilidades de que el panorama empeorara eran altas, lo cual obligaba a emprender de manera inmediata reformas tendientes a fortalecer los mercados financieros. En este sentido, en su Informe Anual de 2002 el BID recomendaba:

- Fortalecer el sector bancario mediante el mejoramiento en las normas de contabilidad, en los procedimientos de acceso a la información y la clasificación de los préstamos.
- Mejorar los incentivos para hacer atractivos los sistemas bancarios nacionales al capital financiero internacional.
- Desarrollar los mercados bursátiles mediante la modernización de los sistemas legales vigentes, la privatización y la creación y consolidación de los fondos de jubilaciones y pensiones.
- Internacionalizar los sistemas bancarios a través del aumento de la participación de los bancos extranjeros en la región, y la apertura de sucursales bancarias nacionales en el exterior.

el origen de la pobreza es individual y microeconómico: los agentes son pobres porque debido a la ausencia de capital humano, su aporte productivo es bajo y, por lo tanto, el nivel salarial que se correspondería con dicha productividad en un mercado laboral desregulado sería igualmente bajo. Se espera, entonces, que el capital humano haga más productivos a los individuos y que, por esta vía, aspiren a salarios más elevados en el marco de mercados laborales flexibles.

Finalmente, en relación con las dimensiones políticas del desarrollo, el BID ha concentrado sus esfuerzos en el impulso a la modernización del Estado y en las mejoras en cuanto a la eficacia y eficiencia de sus intervenciones. En general, sus estudios se han preocupado por analizar la eficiencia y eficacia de la administración pública y los avances de la región en materia de meritocracia y reformas nacionales al servicio civil. Igualmente, se ha dado preponderancia a los estudios sobre el peso de la nómina en el gasto público, la supervisión pública, la consistencia en los procesos internos de la gestión pública, los planes nacionales de carrera administrativa, el buen aprovechamiento de la asistencia internacional (técnica y financiera) y el incremento de la capacidad del gobierno (Longo, 2004; Schick, 2003). Este tipo de preocupaciones adquieren una dimensión claramente favorecedora de la implementación de procesos óptimos de gobernabilidad en la región, y de la profundización de las reformas administrativas en clave mercantil al interior del Estado.

En este sentido, el BID ha seguido fielmente las líneas discursivas y prescriptivas ofrecidas por el Banco Mundial hace aproximadamente 10 años¹¹. El alcance de niveles apropiados de efectividad y capacidad no se relaciona directamente con el tamaño del Estado sino con la búsqueda de mayores niveles de calidad en su acción: lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población. De aquí se desprenden dos conclusiones importantes. En primer lugar, se acepta la importancia del Estado como agente de desarrollo pero se rechaza su carácter de agente “directo” del mismo; es decir, se reitera la relación de complementariedad que deben sostener el Estado y

¹¹ “Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. *Capacidad*, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la *eficacia* es el resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad” (Banco Mundial, 1997: 4).

el mercado y la importancia de Estados reducidos que incentiven la iniciativa privada y la dinámica del mercado.

Segundo, bajo este punto de vista, la calidad y eficacia de la acción estatal se relacionan directamente con la definición de las responsabilidades del Estado en correspondencia con su capacidad; el establecimiento de prioridades, la reducción de las expectativas sociales con respecto a la labor estatal y la revitalización de las instituciones públicas permiten acomodar la función a la capacidad, dejando de lado las presiones para aumentar el tamaño del Estado y estableciendo con claridad el marco de acción y las responsabilidades a las que debe comprometerse eficazmente el Estado. En este sentido, la misión del Estado para promover el desarrollo y disminuir la pobreza debe limitarse a:

- Establecer un ordenamiento jurídico básico que brinde seguridad y defienda los derechos de propiedad y garantice la ejecución de los contratos.
- Mantener un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica.
- Invertir en servicios sociales básicos e infraestructura.
- Proteger a los grupos más vulnerables y defender el medio ambiente.

En relación con estas prioridades es posible percibir la relación de complementariedad que deben mantener el Estado y el mercado. Las cuatro responsabilidades que son atribuidas al Estado tienen como finalidad aumentar la prosperidad de los mercados, corregir sus posibles fallas y sustituir su acción en ámbitos en que su libre dinámica no genera los beneficios apropiados.

No obstante, el acomodamiento de las funciones del Estado según su capacidad constituye un planteamiento neoliberal que intenta aumentar la gobernabilidad a través de la reducción de expectativas sociales con respecto a los alcances de la acción estatal. El aumento de la eficacia de la acción estatal se vincula directamente con la

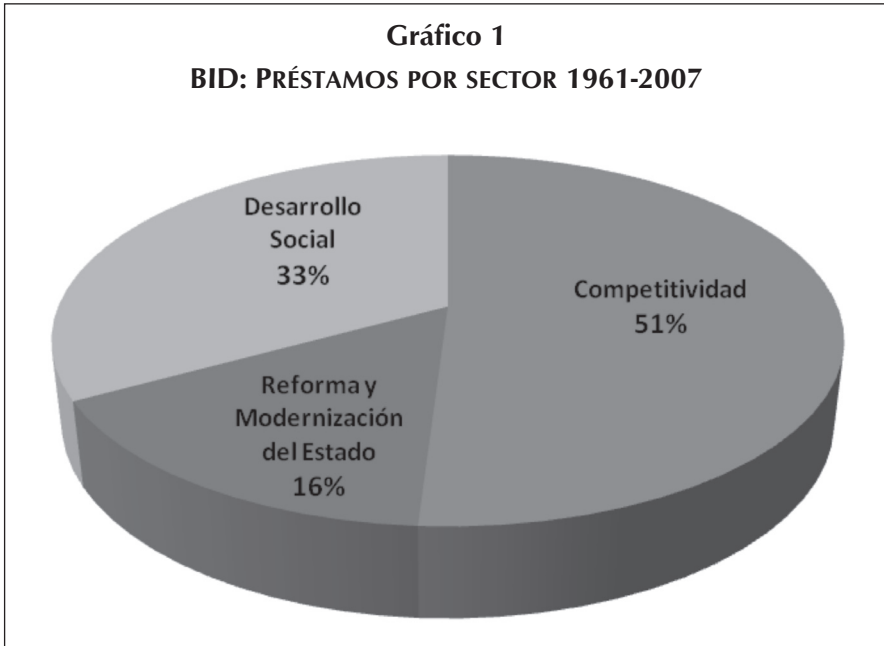
reducción del tamaño del Estado, la introducción de dinámicas de mercado en el ámbito de la prestación de servicios públicos, y la promoción de la iniciativa privada en esferas que tradicionalmente habían permanecido bajo su control absoluto. Por su parte, el aumento de la capacidad se relaciona con el mejoramiento en los rendimientos de la labor estatal a través del fortalecimiento cualitativo de su personal, y la creación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de priorización, formulación, implementación y evaluación de políticas. Así, mercado, competitividad, calidad en el personal y participación ciudadana constituyen los cuatro factores fundamentales que, de acuerdo con el BID, permitirán emprender las funciones de complementariedad que deben mantener el Estado y el mercado en aras de un mayor desarrollo.

La ortodoxia propia de las prescripciones de política ofrecidas por el BID en el terreno comercial, de integración, pobreza y mercados financieros no se corresponde, sin embargo, con las prioridades de financiamiento que históricamente ha mostrado el Banco. En efecto, aunque realiza una labor prominente de consultoría, investigación y asesoría para la implementación de las prescripciones de política anteriormente señaladas, ha sido la inversión en infraestructura y competitividad el aspecto fundamental en materia de apertura de líneas de crédito para la región.

Si se ve el desglose acumulativo sectorial de la cartera del Banco en el periodo 1961-79, se observa la siguiente distribución: agricultura, 22 por ciento; industria y minería, 16 por ciento; infraestructura económica 39 por ciento (que comprende un 25 por ciento para energía y un 14 por ciento para transporte y comunicaciones); infraestructura social, 18 por ciento para proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento, salud pública, desarrollo urbano y educación, y ciencia y tecnología. Otro 5 por ciento se asignó al financiamiento de exportaciones, preinversiones y turismo (Banco Interamericano de Desarrollo, 1981: 11).

Esta tendencia se ha profundizado y sostenido durante prácticamente toda la existencia del BID:

Gráfico 1
BID: PRÉSTAMOS POR SECTOR 1961-2007



FUENTE: BID, Informe Anual (2007).

Cuadro 1				
BID: DISTRIBUCIÓN DE PRÉSTAMOS Y GARANTÍAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD				
(En millones de dólares de Estados Unidos)				
Sector	2007	%	1961-2007	%
Competitividad	5.673,00	63,20	79.107,10	50,70
Energía	1.325,30	14,80	21.934,40	14,10
Transporte y comunicaciones	2.067,70	23,10	18.156,90	11,60
Agricultura y pesca	75,00	0,80	14.059,90	9,00
Industria, minería y turismo	17,00	0,20	13.098,60	8,40
Crédito multisectorial y preinversión	1.050,00	11,70	4.710,30	3,00
Ciencia y tecnología	0,00	0,00	1.972,90	1,30
Financiamiento del comercio exterior	246,00	2,70	2.579,50	1,70
Infraestructura productiva	527,10	5,90	1.695,70	1,10
Mercados de capital	365,00	4,10	898,90	0,60

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Sector	2007	%	1961-2007	%
Desarrollo social	2.890,20	32,20	51.682,40	33,10
Inversión social	586,20	6,50	20.448,00	13,10
Agua y saneamiento	443,70	4,90	10.104,10	6,50
Desarrollo urbano	578,50	6,40	8.108,40	5,20
Educación	342,00	3,80	5.779,60	3,70
Salud	300,00	3,30	3.335,70	2,10
Medio ambiente	627,70	7,00	3.398,30	2,20
Microempresa	12,30	0,10	508,30	0,30
Reforma y modernización del Estado	407,20	4,50	25.187,90	16,10
Reforma y apoyo del sector público	50,10	0,60	19.196,70	12,30
Reforma del sector financiero	187,30	2,10	7.696,90	4,90
Reforma fiscal	10,50	0,14	4.014,80	2,60
Políticas de descentralización	72,00	0,80	1.143,30	0,70
Modernización y administración de la justicia	57,80	0,60	427,40	0,30
Planificación y reforma del Estado	13,50	0,10	156,90	0,10
Modernización parlamentaria	16,10	0,20	84,70	0,10
Sociedad civil	0,00	0,00	22,00	0,00
Apoyo a la política comercial	0,00	0,00	25,30	0,00
Administración pública electrónica	0,00	0,00	42,70	0,00
TOTAL	8.970,40		155.977,40	

FUENTE: BID, Informe Anual (2007).

Tal y como lo indica el Cuadro No. 1 las prioridades en financiamiento se han concentrado en los temas de infraestructura y competitividad relacionados a los sectores de transporte y comunicaciones, energía, agricultura y pesca, e industria, minería y turismo. Aspectos que, como se indicará en la tercera parte del documento, han favorecido la “reprimarización” de las economías de la región. En este mismo sector de actividad sobresale el muy bajo aporte crediticio que el Banco ha realizado al tema de ciencia y tecnología y a las refor-

mas vinculadas a los mercados de capital¹². Ambos aspectos resultan neurálgicos para la región pues explican en gran medida el desarrollo precario y la muy poco exitosa vinculación de las economías latinoamericanas a los mercados internacionales: la baja inversión en ciencia y tecnología es causa fundamental de la incapacidad de los países de la región para producir bienes de elevado valor agregado, y la inestabilidad financiera explica la volatilidad del crecimiento económico en la región (Ver sección tres del documento).

En el terreno del desarrollo social las metas de educación y salud también han sido subsumidas a los asuntos de agua potable, saneamiento básico y desarrollo urbano. Ambos sectores suman, en su conjunto, un nivel de crédito muy cercano al de inversión social (11.7% en comparación con el 13.1% para inversión social). Los créditos destinados a educación y salud no alcanzan a superar el monto de créditos canalizados para el sector de agua potable y saneamiento. Este hecho resulta inconsistente con la defensa que discursivamente ha realizado el BID en materia de inversión en capital y recursos humanos. De hecho, el porcentaje de recursos destinado a la reforma del sector público (governabilidad, capacidad de gestión, privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización) supera en el doble al total de recursos destinados a educación y salud entre 1961 y 2007. La reforma al sector financiero del Estado (basada en la privatización y los estímulos al sector privado nacional e internacional) ha recibido mayores recursos que los gastos en educación y salud si son tomados separadamente. Los procesos de reforma fiscal, por su parte, han recibido mayores aportes crediticios que el sector salud.

¹² Esto aunque discursivamente se haya insistido en la necesidad de reformar y regular los mercados financieros: "Los países de América Latina y El Caribe tienen por delante una difícil pero inevitable tarea a este respecto. En primer lugar necesitan: i) disminuir la vulnerabilidad externa de sus economías, por la vía de la expansión del ahorro interno y la reducción de las brechas de financiamiento externo; ii) consolidar la estabilidad macroeconómica y financiera interna; iii) proteger la continuidad de los parámetros fundamentales de política económica; iv) formular estrategias de desarrollo económico global y sectorial a mediano y largo plazo que ayuden a optimizar la contribución del ahorro externo; v) profundizar las reformas y fortalecer los mecanismos de supervisión necesarios para mejorar la transparencia, la información y la competencia en los mercados nacionales de capital" (Iglesias, 2000: 73).

Resulta evidente que, aunque discursivamente el BID ofrece prescripciones de política en las diversas esferas del desarrollo, es verdaderamente a los asuntos de competitividad, inversión en infraestructura económica y social y reforma del sector público hacia donde dirige sus recursos crediticios. Este hecho resulta plenamente consistente con las prescripciones de modernización, internacionalización y competitividad que históricamente ha defendido y explicará, en gran medida el carácter precario, desigual y asimétrico del “desarrollo” que supuestamente ha impulsado en la región. Estos hechos han obligado al BID a adoptar en 2002 los Objetivos de Desarrollo para el Milenio dentro de las circunstancias y prioridades propias de los países miembros.

Lamentablemente, en la actualidad, las Iniciativas Prioritarias y Regionales del BID mantienen plena sintonía con la prioridad de la inversión en infraestructura y competitividad¹³. ¿Qué explica esta tendencia? Inicialmente (1960-1970), la inversión en infraestructura fue concebida como una dimensión fundamental para avanzar en los procesos de modernización, urbanización y articulación a la economía internacional. Bajo teoría del “efecto derrame” se esperaba que la inversión en infraestructura generara economías competitivas, generadoras de empleo y mitigantes de la pobreza. Posteriormente (1980-1995) la inversión en infraestructura continuó considerándose como un elemento fundamental para la competitividad y, bajo supuesto de privatización, como un espacio muy adecuado para el fortalecimiento del sector y la iniciativa privada. Al final (1995 en adelante) la inversión en infraestructura se consideró como una condición necesaria para el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal de largo plazo que garantizaría el sostenimiento y el pago de la deuda por parte de los países de la región ¿cuáles son los argumentos de esta última postura?

La evidencia empírica reconoce que la crisis macroeconómica enfrentada por los países latinoamericanos en las décadas de 1980

¹³ Al respecto ver: Iniciativas Prioritarias y Regionales del BID: “Oportunidades para la Mayoría”, “Energía Sostenible y Cambio Climático”, “Agua y Saneamiento”, “Promoción de Bienes Públicos Regionales”, “Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur”, “Proyecto Mesoamérica” y “Diálogo Regional de Política”. Disponibles en: www.iadb.org

y 1990 ha afectado de manera negativa el stock de infraestructura de la región, el volumen de recursos destinados para la acumulación de infraestructura y la calidad de la misma. En comparación con las economías exitosas del Este de Asia y los países de la OCDE, América Latina se mantiene altamente rezagada en materia de longitud de la red de carreteras, disponibilidad de agua potable, telecomunicaciones y capacidad de generación de energía eléctrica. Igualmente, en términos de calidad, las limitaciones de oferta en infraestructura reducen la eficacia de los servicios prestados en el sector.

Aunque el desempeño presentado en el sector varía sustancialmente entre los países de América Latina, se reconoce que un factor común, vinculado a las tendencias decrecientes en materia de gasto e inversión pública en infraestructura, explica en enorme medida dicho rezago. Así, a excepción de Colombia, Ecuador y Chile –países cuyos montos de inversión se han mantenido relativamente estables– en el resto de países de América Latina la inversión en infraestructura ha seguido la misma tendencia decreciente de la inversión pública como consecuencia de las restricciones fiscales experimentadas en el marco de las políticas de ajuste estructural. Más aún, al analizar si estas tendencias decrecientes se han visto compensadas por la mayor participación de la inversión privada (bajo modalidades de privatización, contratos de administración y concesiones privadas), resulta evidente que los resultados o tendencias han sido mixtas y han variado enormemente entre países y sectores. En general se observa que la participación del sector privado en provisión de infraestructura se ha mantenido modesta y no ha sustituido a la inversión pública:

[Los datos] no parece que ofrezcan un soporte fuerte para la percepción popular de que la reforma y la liberalización de los sectores de infraestructura llevaron a un aumento sustancial de la inversión privada para reemplazar la inversión pública en descenso. [Los datos] sugieren que tal percepción puede ser la correcta en el caso del sector de telecomunicaciones pero en los otros sectores el mensaje es mixto (Easterly y Servén, 2003: 62).

Más que dinámicas de sustitución entre la inversión pública y la inversión privada, se observa con claridad el establecimiento de

relaciones de complementariedad. La apertura a la iniciativa privada no fue la panacea para las grandes dificultades de la infraestructura en América Latina. Esto permite concluir que, si se tiene en cuenta que la inversión en infraestructura constituye un predictor robusto de los subsiguientes cambios en el stock de infraestructura, la reducción en el gasto público ha afectado negativamente la cantidad de infraestructura disponible en América Latina en las dos últimas décadas. Ni siquiera es claro que el gasto privado en infraestructura se traduzca en una acumulación de stock más rápida y eficiente. Ante este panorama, la pregunta se centra ahora en los efectos que la brecha en infraestructura, producida por la reducción del gasto en el marco de las dinámicas de estabilización y ajuste macroeconómico, genera sobre variables como el crecimiento y la solvencia fiscal de largo plazo. La respuesta es clara:

La restricción fiscal implementada mediante recortes en el gasto público en infraestructura representa una estrategia de ajuste miope y potencialmente autodestructiva, porque disminuye el producto futuro de la economía y, en consecuencia, la recolección de impuestos y la capacidad de pago de la deuda de la economía (Easterly y Servén, 2003: 75).

En definitiva, las líneas de crédito y financiamiento abiertas por el BID buscan compensar, mediante el endeudamiento de los países, los efectos perversos que sobre el crecimiento económico y la sostenibilidad y pago de la deuda misma generan las férreas políticas de austeridad fiscal que se han implementado en el marco de las reformas de ajuste estructural. Las líneas de financiamiento que resultan prioritarias para el BID son aquellas que se consideran fundamentales para la sostenibilidad de la deuda de América Latina en el largo plazo. Honrar la deuda: es esta la finalidad última de las iniciativas prioritarias y regionales del BID en la actualidad.