

CHRISTIAN ASINELLI

**PRÓLOGOS DE LUIS ENRIQUE GARCÍA RODRÍGUEZ
REBECA GRYNSPAN • CARLOS H. ACUÑA**

FINANCIANDO EL DESARROLLO

EL ROL DE LA BANCA MULTILATERAL EN AMÉRICA LATINA

FINANCIANDO EL DESARROLLO

CHRISTIAN G. ASINELLI

Financiando el desarrollo

El rol de la banca multilateral en América Latina

Vértice de ideas

Índice

Agradecimientos

Prólogo de Luis Enrique García Rodríguez

Prólogo de Rebeca Grynspar

Prólogo de Carlos H. Acuña

Introducción

1. Tres modelos para entender la relación entre la banca de desarrollo y los países de América Latina

2. La banca multilateral: Banco Mundial, BID y CAF desde una mirada comparativa

3. 21 años, 10 países

4. Testeando hipótesis

5. Conclusiones

Epílogo: La respuesta de los organismos internacionales de crédito frente a la emergencia por COVID-19 en América Latina

Referencias bibliográficas

Apéndice: Matrices de análisis

Asinelli, Christian

Financiando el desarrollo : el rol de la banca multilateral en América Latina / Christian Asinelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Vértice de Ideas, 2021.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48031-3-9

1. Desarrollo Económico. 2. Economía Internacional. 3. Economía Regional. I. Título.

CDD 338.98

Diseño de interior y armado de cubierta: Laura Restelli

Diseño de cubierta: Ian Sabanes

© 2021, Christian G. Asinelli

Derechos de edición en castellano
reservados para todo el mundo.

© 2021, Vértice de Ideas

Grupo Editorial Deldragón

edicionesdeldragon@gmail.com

www.edicionesdeldragon.com

Primera edición en formato digital:

Versión: 1.0

Digitalización: Proyecto451

ISBN edición digital (ePub): 978-987-48031-3-9

Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

A Valeria, Valentina, Sofía y Victoria

AGRADECIMIENTOS

Este libro busca ayudar a pensar, y generar un debate acerca del rol de la banca de desarrollo en la región. La crisis producida por la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto, hoy más que nunca, que todas nuestras instituciones multilaterales deben modernizarse y adaptarse a los nuevos desafíos que nos presenta el siglo XXI. En esta obra, combino mi experiencia como funcionario público y de organismos internacionales con mi pasión académica en el campo de las ciencias políticas para hacer un humilde aporte a esta discusión.

En el plano del servicio público y la política, mi agradecimiento más especial es para el presidente Alberto Fernández, quien me convocó a ser parte de su equipo como director nacional de Modernización del Estado en 2005, teniendo mis primeros contactos con organismos internacionales de crédito. Desde esa experiencia han pasado ya quince años. Hoy vuelvo a ser parte de su equipo como subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, espacio desde donde se trabaja la relación con todos los organismos multilaterales que forman parte de este libro. Sin ese impulso inicial, y sin su acompañamiento en todos estos años, este libro hoy no sería una realidad.

En el plano académico, como siempre, mi gratitud a Carlos Acuña, quien ha guiado mis pasos como cientista político y me ha acompañado en cada etapa de mi vida académica.

Otro agradecimiento muy especial es para Enrique García, expresidente ejecutivo de CAF, quien me inició en el conocimiento “desde adentro” de la dinámica de los bancos de desarrollo. Sus consejos, su acompañamiento y su gran

experiencia se encuentran reflejados en estas páginas y en mi vida profesional.

A Rebeca Grynszpan, secretaria general de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), quien me honra también con un prólogo de esta publicación y de quien he aprendido acerca de la importancia del consenso para mejorar la calidad de las políticas públicas en Iberoamérica.

Este libro refleja los últimos quince años de mi experiencia política, profesional y académica. Por eso, no hubiera sido posible sin el acompañamiento de cientos de personas de las que he aprendido, con las que he trabajado, que han sido parte de mis equipos de trabajo y con quienes he debatido largamente acerca de los desafíos del desarrollo para nuestro país y para toda América Latina.

Agradezco la oportunidad de haber sido funcionario de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner. También agradezco a Gustavo Béliz, quien confió en mí para ser parte de sus equipos y me ha permitido seguir perfeccionándome en el conocimiento de los bancos de desarrollo. Por último, a Juan Manuel Abal Medina y Coqui Capitanich, quienes me han permitido formar parte de sus equipos de trabajo cuando fueron jefes de Gabinete de Ministros y aprender de primera mano la relación del Estado argentino con estas instituciones.

Leandro Gorgal, Martín Olmos, Julieta Gallicchio, Lucía Rodríguez Torresi y Patricia Iacovone me han acompañado en distintas etapas de la elaboración de este libro. Gracias por su paciencia, sus críticas, su revisión y su edición. Al equipo de Vértice de Ideas, por su trabajo en la publicación de este libro. A tantos y tantas profesionales, y amigos y amigas que hoy forman parte de mi equipo o con los que he discutido largamente sobre estos temas. De alguna manera, también están en estas páginas: Jorge Srur, Mauro Conti, Roberto Pazo, Marcos Vago, Sabrina Scala, Laura Pelegrini, Matías Mana, Gustavo Vaca, Sebastián Putzoli, Sergio Chodos, Marcelo Barg, José Luis Lupo, Luis Sánchez Massi,

Lucas González, Sebastián Mazzuca, Alejo Ramírez, Eugenio Ravinet, Max Trejo, Fernando Brun, Jimena Rivero, Cristina Tchintian, Maximiliano Alonso, Emiliano Respighi, Juan Notaro, Juan Fernández, Ramiro López Ghio, María Estela Moreno, Martín Lousteau, Fernando Straface, Víctor Rico, Ángel Cárdenas, Julián Suarez, Rubén Ramírez, Marco Enríquez Ominami, Emil Rodríguez Garabot, Paula Moreno, Silvia Pérez, Luis Scaso, Jorge Argüello, Ezequiel Galatro, Elvira Lupo, Linda Edelman, Julissa Reinoso, Pablo Abal Medina, Jorge Neme, Bianor Cavalcanti, Claudio Epelman, Lucas Nejamkis, Facundo Nejamkis, Alberto Barbieri, Kelly Olmos, Carlos Iván Rivera, Nathalie Gerbasi, Natalia Ortiz Mena, Alfonso Santiago, Sergio Massa, Rodrigo Zarazaga, Carlos Acaputo, Miguel Pesce, Zafer Mustafaglou, Fabián Perechoknik, Agustín Freixas, Vilma Ibarra, Sebastián García, Ricardo Pérez Nuckel, Ion Vilcu, Fabián Koss, Francisco Sánchez, Celina Cantu, Ximena Fernández Ordoñez, Bish Sanyal, José del Corral, Olinda Salguero, Matías Bianchi, Guillermo Laje, Viviana Alva Hart, Gerardo Serrano, Fernando Elías, Carlos Greco, Santiago Mazzei, Miguel Velarde, Jaime Paz, Hugo Flórez Timorán, Luis María Savino, Juan Pablo Rodríguez, Carolina España, Gustavo Rovira Salinas, Marlos Lima, Bruno Tomaselli, Luis Liberman, Luis Costa, Raúl Velázquez, Leonardo Rodríguez, Matías Sejem, Gonazalo Ruanova, Jordan Schwartz, Axel van Trotsenburg, Adrián González, Dante Mossi, Aníbal Torreta, Facundo del Gaiso, Mariano Mussa, Chris Andino, Norma González, Leticia Ferrón, Augusto Rago, Laureano Quiroga, Malena Galmarini. Me olvido seguramente de otros tantos que también son parte de este camino.

Finalmente, a mi esposa Valeria Rago Ferrón y a mis hijas Valentina, Sofía y Victoria, que me acompañan en cada momento de mi vida. Sin ellas, no sería quien soy.

PRÓLOGO

Luis Enrique García Rodríguez
*Expresidente Ejecutivo de CAF-
Banco de Desarrollo de América Latina*

Christian Asinelli hace una valiosa contribución para evaluar la importancia que tiene la banca multilateral de desarrollo y, en ese contexto, el rol que han tenido el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina en el espacio suramericano. Este libro es un incentivo para hacer una reflexión profunda sobre el futuro de estas instituciones en el nuevo escenario internacional.

Partiendo de los antecedentes que dieron origen a su creación y de sus similitudes y diferencias, el autor analiza el papel que han jugado las tres instituciones en diez países sudamericanos en el período 1993-2013. Lo hace con el respaldo de series estadísticas y tomando en cuenta los resultados de una encuesta de opinión realizada con una muestra representativa de más de cien personalidades, actores y clientes, que han tenido vínculo directo y experiencia relevante con dichas instituciones.

Como destaca el libro, un hito histórico en el origen de las instituciones financieras multilaterales es la firma del acuerdo de Bretton Woods en 1944, que creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BIRF). El primero estaba orientado a apoyar a los países en el mantenimiento de la estabilidad monetaria y financiera, y el segundo, a la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial y al financiamiento

de proyectos que contribuyeran al progreso de los países en desarrollo.

Una de las principales razones que dieron sentido a este tipo de instituciones es el insuficiente ahorro interno y el difícil acceso a los mercados internacionales de capital que tienen los países en desarrollo, en comparación con los altos niveles de inversión necesarios para alcanzar ritmos de crecimiento que les permita disminuir las brechas económicas y sociales que los separa de los países industrializados.

La experiencia lograda por el Banco Mundial, en los primeros años de su actividad, fue un factor catalítico para la creación de instituciones de desarrollo de carácter regional. En América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fundado en 1959, fue la primera institución regional a nivel mundial, seguido posteriormente por la creación de instituciones similares en otras regiones del mundo.

Desde su creación, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CAF han tenido procesos de transformación constantes. Esto, como consecuencia de periódicos cambios en las condiciones económicas, sociales y financieras a nivel internacional, que requerían la adecuación en los enfoques y prioridades de financiamiento a los países en desarrollo. En ese marco, es interesante constatar la dinámica del proceso de incorporación de nuevos países miembros, de actualización de su misión y prioridades, así como de adopción de nuevos instrumentos, productos y servicios, que han experimentado los tres bancos.

Como ilustración, el BID tenía veinte países miembros en el momento de su fundación —Estados Unidos y 19 latinoamericanos—, y hoy cuenta con 48 países miembros, incluyendo Canadá, varios países europeos, Japón y China. CAF, que nació con seis países andinos, en la actualidad,

cuenta con 19 países accionistas (17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal).

Las tres instituciones se caracterizan también por haber ampliado progresivamente su ámbito de financiamiento y cooperación, tanto al sector público como al privado, con una gama diversificada de instrumentos financieros y de apoyo técnico a proyectos de infraestructura económica y social, a sectores productivos, sociales y de servicios, a la promoción del comercio regional, así como a programas de ajuste estructural y fortalecimiento institucional. Lo hicieron tanto en forma directa, financiando proyectos específicos, como a través de préstamos globales a bancos de desarrollo e instituciones financieras nacionales, para que estas, a su vez, canalizaran los recursos a proyectos de tamaño mediano y pequeño, tanto del sector público como privado. También optaron por la creación de fondos y vehículos especiales, subsidiarias e instituciones asociadas, con el fin de proveer un apoyo mucho más especializado y con una más amplia gama de instrumentos financieros.

La alta y creciente prioridad dada a la reducción de la pobreza a partir de la década de los setenta y al medioambiente en los últimos veinte años es un claro ejemplo de la evolución del enfoque programático de los multilaterales. Un hecho destacable es que el BID fue pionero en incluir el financiamiento de proyectos en educación, salud, desarrollo urbano y diversos sectores sociales en el marco de la Alianza para el Progreso lanzada por los Estados Unidos y los países latinoamericanos a principios de la década de los sesenta, política que luego fue incorporada por los otros multilaterales.

Una característica común del BID y CAF, desde su creación, ha sido el compromiso de ambas instituciones con los procesos de integración latinoamericana. Como ilustración, el BID fue un activo promotor de la creación de instituciones subregionales de integración en la década de los sesenta. Es el caso de la Corporación Andina de Fomento

(CAF), transformada en CAF-Banco de Desarrollo de América Latina a mediados de la década de los noventa, del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), del Caribbean Development Bank (CDB) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Es también importante destacar el rol que el BID y CAF han jugado en el lanzamiento, coordinación y financiamiento de proyectos de infraestructura de integración y desarrollo fronterizo suramericano dentro del exitoso Programa IIRSA, creado a principios de este siglo en la histórica primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia, Brasil, en el año 2000.

Dentro del análisis sobre el tipo de operaciones que financian los multilaterales, un tema al que da mucha importancia el autor es la preferencia de cada país prestatario entre operaciones de financiamiento tradicional de proyectos específicos y programas sectoriales y de ajuste, que se incorporaron paulatinamente en los multilaterales de desarrollo a partir de la década de los ochenta. Al respecto, la investigación realizada conduce a la conclusión de que países con desequilibrios macroeconómicos e inclinación a políticas pro-mercado han sido los que han acudido con mayor frecuencia al financiamiento de programas de ajuste estructural y reforma sectorial. Por el contrario, países con mayor inclinación a políticas pro-Estado, no obstante la posibilidad de desembolsos de libre disponibilidad a las cuentas fiscales que contemplan este tipo de operaciones, han preferido la modalidad de financiamiento de proyectos específicos para evitar la condicionalidad en aspectos relacionados con políticas macroeconómicas, sectoriales y de definición de los roles del sector público y privado, las cuales normalmente son parte de las operaciones programáticas y de ajuste.

En el ámbito de gobernanza, una característica del FMI y del Banco Mundial que no se ha modificado en el tiempo ha

sido el sustancial peso de los Estados Unidos y los países industrializados en la estructura de capital, poder de voto e influencia en los órganos directivos de ambas instituciones. Un ejemplo es el acuerdo tácito al que llegaron, en el momento de su creación, con respecto a que el director gerente del FMI sería europeo y el presidente del Banco Mundial, ciudadano estadounidense, práctica que ha sido aplicada sin excepción desde la fundación de ambas instituciones.

En contraste, un aspecto diferenciador en la creación del BID fue que, no obstante la estructura de capital y la separación de roles entre países prestatarios (América Latina) y no prestatarios (Estados Unidos), siguió el mismo modelo del Banco Mundial, y los países fundadores acordaron que el presidente de la institución sea ciudadano de un país de la región.

Otra característica del BID, durante la primera década de sus actividades, ha sido que operó en el marco de los consensos sobre gobernanza, alcanzados entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos para el lanzamiento de la Alianza para el Progreso durante el Gobierno del presidente Kennedy. Sin embargo, con el correr del tiempo, Estados Unidos comenzó a ejercer creciente influencia en las decisiones estratégicas de la institución durante las periódicas negociaciones para aumentos del capital de la institución.

El rol que jugó para que el FMI, el Banco Mundial y el BID adoptaran, como parte de sus políticas, el enfoque de mercado implícito en el Consenso de Washington lanzado a principios de la década de los noventa, y, más recientemente, las decisiones tomadas por el BID en sus relaciones con Venezuela y China, así como la elección de un ciudadano estadounidense como su presidente, son algunos ejemplos adicionales de la creciente influencia de ese país en los multilaterales en los que es miembro.

Como destaca el libro, al no existir en CAF la separación entre países donantes y prestatarios en su membresía, hay diferencias importantes en el fondo y la forma de gobernanza de la institución, en comparación con el Banco Mundial y el BID. En efecto, de los 19 países accionistas actuales, solo España y Portugal son países que no pertenecen a la región, pero son también elegibles a recibir financiamiento, como ha ocurrido. Una diferencia adicional es que, mientras el Banco Mundial y el BID tienen juntas directivas residentes en su país sede, CAF optó, desde su creación, por tener un directorio no residente, que se reúne tres veces al año. Al estar integrado por los propios ministros del área económica, presidentes de bancos centrales y otras autoridades, con el aditamento de que cada miembro de la junta directiva tiene el mismo poder de voto independientemente del porcentaje de su participación accionaria, posee una estructura de gobernabilidad mucho más balanceada y una alta capacidad decisoria en temas estratégicos fundamentales.

Un aspecto desfavorable de la naturaleza de la membresía de CAF es la dificultad que tiene la institución de captar recursos en los mercados internacionales de capital, en condiciones similares al Banco Mundial y al BID. Esto se debe a que carece de la calificación AAA que tienen ambos bancos, gracias al capital de garantía de los Estados Unidos y otros países industrializados. Esa debilidad se compensa, sin embargo, porque le permite a CAF tener un grado de autonomía e independencia en la toma de decisiones que no tienen los otros dos bancos.

Como se destacó al iniciar este prólogo, más allá del análisis objetivo que presenta Christian Asinelli sobre las fortalezas y debilidades de los principales bancos multilaterales de desarrollo con presencia en América del Sur, este libro tiene la virtud de estimular una reflexión sobre su rol futuro.

Con ese objetivo en mente, es importante tener claridad sobre el nivel actual de desarrollo de América Latina y los desafíos que tiene que enfrentar en el futuro. Al respecto, es un hecho que, a pesar de los avances que ha logrado la región en los últimos cincuenta años, ha perdido importancia relativa a nivel global, como lo demuestran objetivamente indicadores económicos y sociales relevantes. Factores clave que han influido en esta tendencia han sido las limitaciones de carácter estructural, derivadas principalmente de la alta dependencia de las exportaciones de materias primas, cuyos precios internacionales están sujetos a volatilidad. La concentración en este tipo de exportaciones, en particular, en América del Sur, ha generado, en forma recurrente y en varios países, serios desequilibrios fiscales, dificultades de servicio de la deuda externa y procesos inflacionarios que, para ser revertidos, han requerido la adopción de severos programas de ajuste. Asimismo, los relativamente bajos niveles de ahorro interno, inversión y productividad, unidos a la pobreza y a la elevada e inequidad en la distribución de la riqueza que caracterizan la región, son aspectos que, para resolverse, requerirán de la existencia de una visión integral y holística renovada a nivel nacional y regional. No hay duda de que el dramático impacto que tiene la COVID-19 agrava seriamente la situación.

En ese escenario, los bancos multilaterales de desarrollo deben jugar un muy importante papel de apoyo directo y catalítico. Para hacerlo exitosamente, será necesario que renueven sus políticas, prioridades, productos y servicios, a tono con las realidades de la nueva época que vive el mundo. Además, es crítico que concreten nuevos incrementos de su capital y mantengan altas calificaciones de riesgo, para tener acceso competitivo a los mercados internacionales de capital. En el caso específico del FMI, el Banco Mundial y el BID que tienen membresía de países industrializados, es recomendable también que adopten

estructuras de gobierno corporativo y capacidad decisoria más balanceadas, que reflejen mejor el actual contexto geopolítico internacional y que muestren un genuino espíritu multilateral y de respeto a la diversidad en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, para que las instituciones multilaterales de desarrollo tengan un rol más cercano y creativo de apoyo a la región, es condición necesaria que los países estén dispuestos a adoptar una visión renovada y no dogmática en sus estrategias y prioridades de desarrollo. Esa visión debe tener un enfoque holístico, que concilie objetivos de estabilidad, eficiencia, equidad social y sostenibilidad ambiental, y que tenga como plataforma referencial los avances tecnológicos implícitos en la cuarta revolución industrial. El relanzamiento de los esquemas de integración y cooperación regional es también, en este contexto, un desafío prioritario que deben enfrentar los países con el fin de facilitar la inserción inteligente de la región a nivel internacional.

PRÓLOGO

Rebeca Grynspan
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

“Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas”, afirmó alguna vez el gran escritor uruguayo Mario Benedetti. Esta brillante sentencia, más que una seña de frustración es una llamada a seguir interpelando las preguntas que antes asumíamos saldadas.

Este libro de Christian Asinelli acude a la cita de Benedetti al reabrir el debate sobre el rol de la banca multilateral en América Latina y llenarlo de hallazgos, datos y respuestas nuevas, y así enriquecer una discusión de suma importancia para los países latinoamericanos con una mirada fresca y renovadora.

Dos aspectos le dan un gran valor a este texto. El primero, la importante cantidad de datos, cifras, matrices y casos que muestran los distintos roles que los bancos de desarrollo pueden jugar en cada país o subregión, resultado de los énfasis y prioridades que se desarrollan, con mayor o menor acierto, a partir del vínculo que construyen con los interesados y beneficiarios. Y el segundo, la extensa experiencia profesional del autor a ambos lados del mostrador: tanto como funcionario en distintos espacios claves de la administración pública de la Argentina —desde donde interactuó con todos los bancos de desarrollo de la región—, como por sus años en CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, a cargo de una posición regional que lo llevó a recorrer y trabajar con todos los gobiernos de Latinoamérica.

Estos dos elementos le dan a este documento, con sus preguntas y, sobre todo, con sus respuestas, una relevancia mayor por el momento que vive el mundo y, en particular, América Latina. La región enfrenta en 2021 la mayor crisis económica y social de los últimos cien años, y el papel que jueguen las entidades financieras multilaterales será fundamental para afrontarla de la mejor manera.

Los países emergentes no solo encaran retos mayores que los desarrollados, sino también, problemas de financiamiento más difíciles. Dicho claramente: no podemos hacer más porque no tenemos más recursos.

Según el Banco Mundial, durante la pandemia, América Latina ha gastado en protección social extraordinaria apenas un tercio de lo que se ha gastado en Europa y en los Estados Unidos. No solo nuestro espacio fiscal, sino también nuestra capacidad de expansión monetaria, son mucho más limitados que los de los países desarrollados. Y si bien los mercados de deuda han continuado abiertos, a diferencia de la crisis de 2008, las tasas de interés son mucho mayores y el deterioro de las evaluaciones en las calificadoras de riesgo tienden a endurecer las condiciones de financiamiento tanto en el sector público como en el sector privado.

Según el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, la única salida posible a la crisis es la cooperación internacional efectiva y ha subrayado en su mensaje, en ocasión del Día Internacional de Multilateralismo y Diplomacia para la Paz, que “el multilateralismo no es solo una cuestión de afrontar amenazas compartidas; implica aprovechar las oportunidades comunes. Ahora tenemos la oportunidad de que la reconstrucción sea mejor que en el pasado”. En este sentido, en América Latina y el Caribe es necesario prepararse y liderar con una sola voz regional en el escenario mundial posterior a la pandemia.

Sin lugar a duda, los bancos de desarrollo deben ser (y son) los mejores socios para lograr una mayor integración y desarrollo regional, y para cerrar la brecha de financiamiento que aflige a nuestra región. Por ello, necesitamos recapitalizarlos para que tengan más fuerza y configurar el ADN de sus instrumentos con los propósitos que buscamos. Necesitamos políticas innovadoras que configuren una hoja de ruta para salir de esta crisis tan dura, que sienten las bases de un nuevo contrato social y de una economía consistente con el desarrollo sostenible.

La pregunta ahora no es si nos une el problema, sino si nos unirá también la respuesta. En esa búsqueda, este trabajo nos ilumina nuevamente sobre el importante papel que pueden y deben jugar los bancos de desarrollo.

PRÓLOGO

Carlos H. Acuña

*Investigador del IIEP-Baires-UBA/CONICET
y docente de la Escuela de Política y
Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín*

Varios son los motivos que me llevan a sostener que el trabajo realizado en este libro potencia el debate y aporta elementos estratégicos a la hora de discutir y comprender el rol de la banca multilateral para el desarrollo en América Latina.

Como académico e investigador en el campo de la ciencia política, valoro aquellas iniciativas que logran articular la experiencia con el análisis, la práctica con la teoría, las acciones con las ideas. *Financiando el desarrollo. El rol de la banca multilateral en América Latina* ofrece la oportunidad de capitalizar experiencias específicas de política pública vinculada al financiamiento internacional con organismos multilaterales al campo del análisis de la ciencia política y las políticas públicas. La importancia de esta articulación radica en la posibilidad de obtener herramientas, buenas prácticas y conclusiones que sirvan para fortalecer un desarrollo inclusivo y sustentable de la región.

El libro, basado en la tesis doctoral de Christian Asinelli que tuve el gusto de dirigir, recorre un camino clave a la hora de analizar y pensar el futuro del desarrollo de los países de América Latina. Para esto, se reconocen como centrales dos actores: la banca multilateral, con foco en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, y los gobiernos, con énfasis en las diversas lógicas e intereses que

estructuran sus decisiones y accionar. De esta forma, se explican las prácticas y consecuencias del financiamiento internacional, identificando espacios de mejora que podrían contribuir al crecimiento y desarrollo de la región.

El trabajo ofrece un abanico amplio de experiencias, que cubre diez países de América del Sur y más de veinte años de relacionamiento con la banca de desarrollo. El vínculo entre las acciones llevadas adelante por los gobiernos y los organismos multilaterales, los condicionantes y el entendimiento de ciertos comportamientos se reflejan de manera clara y sólida a través de los capítulos.

Al mismo tiempo, el desarrollo, la argumentación y las conclusiones planteadas muestran la riqueza del perfil de Christian para la reflexión sobre el financiamiento internacional y la banca multilateral. El autor combina su experiencia profesional, tanto en el sector público argentino como en organismos internacionales, con el enfoque académico, y logra un equilibrio potente y, en nuestras sociedades, claramente necesario.

La cuestión de por sí exhibe un papel fundamental para los procesos de desarrollo latinoamericanos, pero 2020 nos ha planteado grandes y novedosos desafíos como sociedad, país y región, que agravaron los obstáculos al desarrollo. La pandemia por la COVID-19 nos presenta un problema nuevo que visibilizó y profundizó las cuestiones estructurales de toma de decisiones, coordinación e implementación de políticas públicas en nuestras sociedades.

En este contexto, el rol de los organismos internacionales y, en particular, de la banca multilateral, que otorga financiamiento a nuestros países, cobra un mayor sentido. Su papel no se limita a la oferta de recursos. Hoy más que nunca necesitamos organismos internacionales que sirvan de puentes, que conecten y brinden certidumbre, que se consoliden como espacios de debate, intercambio y cooperación, tanto para la forja de miradas de mediano y

largo plazo como para la respuesta a necesidades inmediatas y urgentes.

Vivimos, sin lugar a dudas, en un momento especial que nos obliga a repensar estructuras y procesos establecidos, marcar un cambio y construir nuevos parámetros que permitan responder a las grandes problemáticas de América Latina.

Estos son los elementos que me llevan a reconocer y destacar la importancia de este libro como un instrumento oportuno de debate para América Latina. Es hora de discutir ideas y acciones que permitan hacer de la banca multilateral un verdadero instrumento para la planificación y el financiamiento del desarrollo de nuestra región.

Los invito a aprovechar este libro con la convicción de que su análisis constituye un importante paso adelante para la comprensión de nuevos y viejos problemas regionales, una comprensión que, en definitiva, permita contar con mejores respuestas a los desafíos de un desarrollo sustentable e inclusivo en América Latina.

INTRODUCCIÓN

La relación de los bancos de desarrollo con los países de América Latina ha sido, es y será un tema de altísima importancia. ¿Este vínculo fue equilibrado? ¿Qué hay detrás de las distintas negociaciones entre la banca multilateral y los gobiernos al momento de aprobar operaciones de crédito? ¿Es solamente una cuestión económico-financiera? ¿Existen condicionalidades para la aprobación de los créditos que no pueden ser negadas por los países? ¿Qué tipos de intereses existen detrás de la aprobación de los créditos? ¿Los bancos de desarrollo han sido dominantes en esta relación y terminan imponiendo a los diferentes países sus ideas y cosmovisiones? ¿Los países son agentes pasivos de la visión de los bancos o, según sus orientaciones políticas, tienen distintas miradas acerca del comportamiento de la banca de desarrollo en sus países? En definitiva, ¿es la banca multilateral el mejor socio para el desarrollo de nuestra región?

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

ubican en una posición de superioridad con respecto a los/las funcionarios/as de los países.

Esta discusión teórica —y práctica a la vez— nos llevó a indagar en las instituciones multilaterales y en los gobiernos de cada país para comprender mejor su funcionamiento y sus restricciones a la hora de encarar proyectos. Este libro busca responder esas preguntas adentrándose en los equilibrios de las relaciones entre los actores participantes de este proceso. Elegimos un proceso lo suficientemente amplio en el tiempo —1993-2013— de manera de poder analizar distintas variantes en el pensamiento imperante en esos años, contar con multiplicidad de actores en los gobiernos de los países y de los bancos, explorar una década signada por el Consenso de Washington y otra alejada de esa mirada. En definitiva, un amplio lapso que nos permita explicar con mayor precisión las interrelaciones sociales, políticas y económicas de los actores involucrados.

Para tal fin, en primera instancia, se abordan los modelos de pensamiento imperantes en la literatura, que en este libro identificaremos como los tres modelos. Un primer modelo “de alta autonomía de los bancos multilaterales” se centra en las cuestiones internas de los organismos y en justificar por qué hacen lo que hacen, sin reparar demasiado en las necesidades o posicionamientos de los países. En definitiva, estos organismos saben cuáles son los problemas y cuáles son las soluciones que tienen que llevarse adelante. Un segundo modelo plantea la “falta de autonomía de los actores”, que entiende que el accionar de ambos actores está subsumido en una lógica predeterminada por variables estructural-económicas. Y un tercer modelo de “alta autonomía de los países”, en el que el juego político-ideológico tiene un rol fundamental a la hora de este relacionamiento.

Nos proponemos incorporar las fortalezas y evitar las debilidades de los tres modelos de manera de contestar las preguntas a partir de las complejidades que atraviesan los