



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**MÁS ALLÁ DEL FINANCIAMIENTO: EL ROL DEL COMPONENTE
DE CONOCIMIENTO EN BANCOS MULTILATERALES DE
DESARROLLO.**

El caso del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Alumna: Geraldine García

Tutora: Leticia Patrucchi



GERALDINE GARCIA



LETICIA PATRUCCHI

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN	4
1. GLOBALIZACIÓN, CONOCIMIENTO Y BANCOS MULTILATERALES Y REGIONALES DE DESARROLLO	9
1.1 Sociedad del conocimiento en el escenario global.....	9
1.2 Un marco para pensar a los bancos multilaterales y su rol en estas sociedades.....	11
2. ACERCA DE LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL BANCO	16
2.1 Los orígenes del organismo.....	16
2.2 Consolidación y dinámica de la gobernanza y financiamiento	17
2.3 Dinámica de las operaciones	21
3. EL BID COMO AGENTE DE CONOCIMIENTO	24
3.1 Los productos de conocimiento no operativos	27
3.2 Los productos de conocimiento operativos.....	29
4. LAS COOPERACIONES TÉCNICAS EN LA TRAYECTORIA DEL BANCO: RELEVANCIA, SECTORES Y PAÍSES.....	32
4.1 Las cooperaciones técnicas en la operatoria histórica.....	32
4.2 Caracterización de las cooperaciones técnicas por prioridad sectorial	37
4.3 Caracterización de las cooperaciones técnicas por país beneficiario	42
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXOS.....	67
1. Apartado metodológico.....	67
2. Semáforo de sectores.....	72
3. Economías de América Latina y el Caribe por PIB (PPA) según los datos del FMI	73

RESUMEN

Este trabajo caracteriza el componente de conocimiento en los Bancos Multilaterales de Desarrollo a partir del estudio de caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como principal exponente en América Latina y el Caribe. Nos preguntamos qué características tiene ese componente y cómo fue evolucionando esta agenda en el Banco desde su creación en 1959 hasta la actualidad.

Para ello, en primer lugar, se describe el proceso de surgimiento y consolidación del Banco y se observó que su origen coincide con los esfuerzos institucionales para movilizar recursos hacia la región en el marco de la agenda desarrollista y que su operatoria fue creciendo en volumen y complejidad a lo largo de sus 60 años de funcionamiento. En segundo lugar, se analizan las distintas herramientas a través de las cuales el Banco promueve el conocimiento y los instrumentos no operativos y operativos que utiliza para tal fin. Se observa allí que si bien el componente de conocimiento está presente desde su origen y va creciendo en el tiempo, no fue sino hasta principios de la década del 2000 cuando comienza a tener un rol más amplio a raíz de una serie de cambios institucionales que multiplican y amplían su alcance con el desarrollo de nuevos productos y la jerarquización de sectores.

Por último, se caracteriza y analiza la evolución y distribución de las cooperaciones técnicas del Banco entre 1959 y 2019 como el principal componente operativo de conocimiento, a partir de tres dimensiones: el volumen; la dimensión sectorial y la distribución en función de los países beneficiarios. Como resultado, se observan una serie de patrones en el tipo de cooperaciones técnicas y su evolución histórica. Por un lado, una tendencia creciente tanto en cantidad como en monto desembolsado a lo largo del tiempo, por otro, la preponderancia de proyectos vinculados a modernización del Estado, empresas privadas y desarrollo de PyMEs y por último inversiones sociales. La tercera dimensión vinculada al análisis por grupos de países revela una distribución heterogénea, con foco en los países más vulnerables y con menor desarrollo relativo.

INTRODUCCIÓN

El conocimiento y la innovación han jugado a lo largo de la historia un papel determinante en las actividades económicas y en el desarrollo de los países. En los últimos años, los avances científicos y tecnológicos especialmente en materia de tecnologías de la comunicación y la información aceleraron vertiginosamente ese proceso favoreciendo un nuevo orden global emergente que se conoce como globalización (Heilgendorff, 2018). En este nuevo orden, las tecnologías de la información, la producción, difusión y acceso al conocimiento a ritmos de circulación acelerados constituye una característica central. Esto ha llevado a caracterizar a nuestras sociedades como *sociedad del conocimiento* o *sociedad de la información* (Moreno y Velázquez, 2012). Así, mientras durante la era industrial la generación de valor se basaba en transformar materias primas en productos, en esta “sociedad postindustrial” basada en el conocimiento, la generación y procesamiento de información son centrales (Bell, 1976).

La “sociedad del conocimiento” se caracteriza por tener redes de comunicación que facilitan el intercambio de información y transferencia de la capacidad cognitiva (Forero Moreno, 2009). La noción de “sociedad del conocimiento” es además enriquecida por la idea de innovación. La difusión de nuevas tecnologías y la preponderancia del rol del conocimiento promueve la capacidad de innovación de las “sociedades de conocimiento”. En este sentido, la innovación se potencia a través del rol de organizaciones que permiten conectar la transferencia de conocimiento (Castells, 2001).

En este contexto diferentes organizaciones e instituciones del entorno internacional cumplen un rol central en la generación y/o circulación de conocimiento a amplia escala: agencias especializadas, agencias de cooperación, bancos de desarrollo, entre otros organismos multilaterales. Estos producen un amplio abanico de conocimiento que diseminan bajo diversos instrumentos, por ejemplo, relevamientos y diagnósticos sectoriales y nacionales, enfoques de políticas, plataformas digitales. Es dentro de esa dinámica, que esos organismos, en general, y dentro de ellos, los bancos multilaterales de desarrollo, se constituyen en “comunidades epistémicas” (Orlansky, 2005; Ciolli, 2018) que operan sobre las agendas de los temas mundiales más relevantes (pobreza, cambio climático, energía, desigualdad, etc.), así como en la forma que adquieren las

intervenciones nacionales al respecto. En este sentido, “ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio de: el acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares” (Adler y Haas, 2009: 154).

Este rol de agente de conocimiento de las organizaciones e instituciones internacionales fue creciendo con los años y ha ganado relevancia especialmente frente al contexto de la denominada “cuarta revolución industrial”. Según el Foro Económico Mundial, la misma se caracteriza por una fusión de tecnologías que están borrando los límites entre las esferas físicas, digitales y biológicas. A su vez, esa aceleración en la capacidad de uso de cantidades masivas de datos está cambiando rápidamente el mercado de trabajo y las economías (Schwab, 2016) y nuestra región necesita prepararse para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos de esta nueva era tecnológica.

América Latina y el Caribe constituyen un campo activo de estas dinámicas ante los significativos desafíos de las problemáticas antes mencionadas, en particular, y en materia de desarrollo, en general, caracterizado por marchas y contramarchas en los esfuerzos por resolverlas. En esos procesos las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) han jugado un papel significativo configurando agendas y reforzando por su papel de agente de financiamiento de iniciativas. En ese marco, resulta de especial interés analizar el componente de conocimiento de un tipo específico de estas instituciones, los bancos multilaterales y regionales de desarrollo (BMDs y BRDs, respectivamente) en la región.

Surgidos bajo el modelo que emergiera luego de los acuerdos de Bretton Woods¹, estos bancos fueron creciendo en su alcance impulsando agendas de desarrollo a través de la mediación de las transferencias de capital de países superávit a países que atravesaban escasez (Griffith-Jones, 1998, Meltzer Report, 2000). Si bien son instituciones financieras y sus productos principales en términos de los recursos que movilizan son los de tipo financieros -como préstamos, inversiones, donaciones y garantías-, desarrollan también un

¹ La conferencia de Bretton Woods desarrollada en 1944 acordó el objetivo de prever emergencias económicas que pudiesen alterar el equilibrio internacional (Moreno, 2014). Los acuerdos de Bretton Woods se pueden entender como un sistema internacional que regulaba el mundo capitalista. El resultado fue la aprobación de la propuesta económica emitida por Estados Unidos, donde se planteaba la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del actual Banco Mundial (BM). Otra de las resoluciones fue la sustitución del patrón-oro por el patrón-dólar; hay que recordar que las monedas nacionales estaban respaldadas con las reservas de oro de cada país, las cuales se desplomaron por el enorme gasto de la guerra. De esa forma, la conferencia de Bretton Woods estableció un cambio fijo donde una onza de oro equivalía a 35 dólares, con ello, la moneda estadounidense se convirtió en la divisa de referencia. Asimismo, uno de los resultados más importantes fue el acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), mecanismo para regular el comercio internacional (Aranda, 2008).

abanico amplio de herramientas de intervención no financieras como la asistencia y el conocimiento técnico y la puesta en común de experiencias que en muchos casos sientan las bases para el desarrollo de los primeros. De esta manera, no es que los bancos de desarrollo sean un banco de conocimiento, es que sin conocimiento no son un banco de desarrollo.

En ese marco este trabajo se pregunta qué características tiene el componente de conocimiento en estas instituciones y cómo ha evolucionado, a partir del análisis de un banco regional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este caso resulta relevante dado que constituye el principal banco de desarrollo de la región en términos del volumen del financiamiento que otorga, tiene como beneficiarios a los países de la región casi en su totalidad y tienen estos además un peso político significativo en una gobernanza, ya que representan la mayoría simple accionaria y que incluye asimismo a los países desarrollados, algunos como actores de veto (Molinari y Patrucchi, 2018 y 2020), entre las principales características que lo vuelven analíticamente significativo. Asimismo, su rol como agente de conocimiento es destacado en los resultados de su denominado sistema de retroalimentación externa² lo cual lo hace un caso particularmente interesante. Según este sistema, el conocimiento es uno de los factores más relevantes que llevan a gobiernos y otros grupos de interés a elegirlo³ (BID, 2015) y las impresiones del BID como socio para el desarrollo son muy altas.

Específicamente, se pregunta ¿Cómo fue emergiendo el conocimiento en las acciones del Banco y cómo se articuló con su marco institucional y organizacional? ¿De qué modo se instrumenta? ¿Cuál son las características y la relevancia de cada una de sus formas?, ¿Cuál ha sido la importancia del componente de conocimiento del Banco a lo largo del tiempo? y sobre su relación con los países beneficiarios ¿Cuál es su importancia en términos de los recursos destinados? ¿Cuáles las diferencias en relación a las características de esos países?

En base a lo expuesto, el objetivo general del presente trabajo es analizar las características y la evolución del componente de conocimiento del BID hacia la región desde que comenzó sus operaciones hasta la actualidad (1959-2019). Los objetivos específicos son:

² El BID utiliza una metodología basada en encuestas y entrevistas en línea para medir la satisfacción de los socios externos con respecto a los productos y servicios del Banco. Estos socios son de los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

³ En el informe del período 2012-2014 se destaca que para los grupos de interés encuestados la fortaleza predominante del BID es su profundo conocimiento a nivel regional y nacional.

a) describir el proceso institucional de surgimiento y consolidación del componente de conocimiento del Banco, b) analizar las distintas herramientas a través de las cuales el Banco instrumenta el componente de conocimiento y c) caracterizar y analizar la evolución de las cooperaciones técnicas del Banco y su relación con los niveles de desarrollo de cada país. En relación a este último objetivo, el tipo de instrumento que especialmente vehiculiza el componente de conocimiento son las cooperaciones técnicas dados sus objetivos instrumentales. Constituyen herramientas ya consolidados en el plano internacional vinculadas a acciones de transferencia tecnológica, capacitación de recursos humanos y/o donación de recursos buscando el aumento de la capacidad técnica de los países menos desarrollados y de brindar herramientas estratégicas en lo político y lo económico (Guáqueta, 1995). El BID, como otras multilaterales, promueve iniciativas que producen asesoría técnica, capacitaciones y fortalecimiento de capacidades, entre otros objetivos, que buscan orientar a los gobiernos en los desafíos del desarrollo y asistirlos más allá del desembolso monetario que se produce con los préstamos para proyectos.

Si bien este trabajo se enfoca en un estudio descriptivo del componente de conocimiento en el BID, subyace la hipótesis de un incremento en la agenda institucional vinculada a la gestión del conocimiento como resultado de la propia dinámica de los cambios sociales antes mencionados y el proceso de globalización. Asimismo, dado que el objetivo de dicho componente es asistir técnicamente y fortalecer capacidades, se espera que sean los países más vulnerables y de menor desarrollo relativo los principales destinatarios.

El trabajo se aborda desde un enfoque teórico de las instituciones y organizaciones internacionales como actores determinantes de la política en un escenario internacional donde las relaciones son cada vez más complejas e interdependientes (Rittberger y Zangl, 2006). Asimismo, se propone la categoría de Vivares (2013) del desarrollo global liderado por la comunidad política multilateral como una amplia conceptualización sustentada en presupuestos económicos que aborda a los BMD sujetos “al desarrollo de la comunidad política multilateral global” (:23). Siguiendo a Vivares (2013) y Ciolli (2018), quienes recuperan los aportes de Cox, se destaca el rol crucial de las ideas y cómo las relaciones sociales son la base para la “producción y reproducción del conocimiento”. Por ello, las IFI tienen un rol importante ya que es a través de ellas que los valores de la hegemonía global

son articulados, enmarcados, y por lo tanto enmarcan las acciones de los actores nacionales e internacionales.

En ese marco, esta investigación busca aportar una visión novedosa ya que arroja luz sobre el componente de conocimiento de los BMD, especialmente regionales, desde donde existen pocos trabajos que lo aborden en términos de política integral. Si podemos encontrar esta perspectiva en trabajos que se concentran en alguna dimensión sectorial (Aguiar, Davyt y Nupia, 2017; Carrasco, Sterpin, y Weinberg 2014; Ciolli, 2018; Coraggio, 1995; Toscano, 2005; Pereira 2017, entre otros) o cambios en sus orientaciones estratégicas (Tussie, 1997, Vivares 2013, entre otros). También es amplio el estudio de su dimensión prestataria (Sagasti y Prada, 2006; Rodríguez López y Rodríguez Gámez, 2015; Chávez Arciniegas, 2019; Kilby, 2018; Humphrey y Michaelowa, 2013; Artecona, Bisogno y Fleiss, 2019, entre otros) o su relevancia en la arquitectura económica y política internacional (Babb y Chorev 2016; Dornbusch, Litan y Mussa, 1999; Park y Strand 2016; Vivares 2013, entre otros).

El trabajo descansa metodológicamente en un diseño de estudio de caso basado en un método mixto. Por un lado, un análisis documental que comprendió el relevamiento de documentos estratégicos, de políticas, de evaluaciones independientes, y otros reportes del Banco, todos de carácter público y bajo la política de acceso a la información. Por otro, un análisis cuantitativo a partir de la construcción de una base de datos que permitió realizar una descripción longitudinal (1960-2019) de las cooperaciones técnicas aprobadas por el BID, también información de carácter público, a partir de 17.297 registros (ver Apartado metodológico en Anexo).

El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera, aborda el rol de los bancos multilaterales de desarrollo y el marco conceptual en el que se inscribe el análisis. La segunda, explora la historia y principales características del BID. El siguiente capítulo, presenta los distintos instrumentos de conocimiento del BID, su evolución y características y se detienen particularmente en las cooperaciones técnicas. El tercer y último capítulo, se centra en la caracterización de la evolución de este último instrumento en términos agregados, a nivel sectorial y por país. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo y algunas potenciales líneas de trabajo a futuro.

1. GLOBALIZACIÓN, CONOCIMIENTO Y BANCOS MULTILATERALES Y REGIONALES DE DESARROLLO

En esta sección nos proponemos profundizar en algunas de las reflexiones conceptuales presentadas en la Introducción respecto a la sociedad actual, y la centralidad del conocimiento como sostén de su desarrollo, sus dinámicas en el marco de la globalización y el rol de los actores internaciones, con foco en los bancos multilaterales de desarrollo.

1.1 Sociedad del conocimiento en el escenario global

El objeto de las relaciones internacionales surge a partir de la identificación de algo que va más allá de las fronteras territoriales del Estado, lo que los internacionalistas denominan “entorno internacional”. Éste es concebido como un espacio de interacción política entre partes consideradas jurídicamente iguales, donde el objeto de estudio se constituye en torno al equilibrio de poder y sus posibilidades de cambio, ya sea mediante la guerra, el colapso de alguna de las partes o la disolución de alianzas (Morales, 2016).

No obstante, es importante señalar que en las últimas décadas este objeto ha sufrido una serie de transformaciones conceptuales, como consecuencia del proceso de “globalización”, el cual, se puede entender como un nuevo orden emergente, una coyuntura donde lo local se despliega a lo global y lo trasnacional atraviesa las fronteras antes consideradas como soberanas (Morales, 2016). Este proceso se caracteriza por las redes de comunicación e interdependencia generadas entre los países, así como por la integración de sus mercados, culturas y sociedades (Rúa, 2006). Dicha integración se ha dado mediante una serie de transformaciones políticas y económicas, y de cambios sociales que le han imprimido un carácter global. De esa forma, la globalización se puede entender como un complejo proceso dinámico producto de un conjunto de relaciones principalmente sociales permeadas por la revolución informática; este proceso ha alcanzado cierto nivel de democratización y liberalización en su cultura política, configuración económica y jurídica, tanto en los ámbitos domésticos como en sus relaciones internacionales (Heilgendorff, 2018; Moreno y Velázquez, 2012).

Tal como se mencionó en la sección anterior, en este contexto se presentan dos fenómenos fuertemente relacionados: *sociedad del conocimiento y sociedad de la información*. En general “sociedad del conocimiento” o “sociedad de la información” se utilizan como sinónimos en la literatura. Sin embargo, se puede contemplar que por un lado, el conocimiento se refiere a la capacidad cognitiva mientras que la información se refiere a un conjunto estructurado de datos (Bianco, Lugones, Peirano y Salazar, 2016). Esta diferenciación resulta clave a la hora de analizar las formas en que se reproduce dicho conocimiento. En este sentido, las nuevas tecnologías facilitan la reproducción de la información. Por otro lado, la reproducción de conocimiento implica un proceso más complejo que implica transferencia tácita de la transferencia cognitiva basada en educación y aprendizaje, y es relacional. De esta manera, se puede contemplar a la sociedad de la información como una etapa previa a la sociedad del conocimiento.

Es decir, el primero para referirse a la sociedad contemporánea que pone el conocimiento en el centro del desarrollo y estructura la competencia en un mundo globalizado; mientras el segundo da cuenta del lugar de la información como “uno de “los combustibles” que da vida a los distintos motores de [esa] sociedad” (Sánchez, 2016: 236) y cómo la sociedad sostenida en el uso de las tecnologías de la comunicación ha producido un enorme impacto en la vida social y económica (Moreno y Velázquez, 2012). De acuerdo con Lara (2011) la sociedad del conocimiento busca dar cuenta cómo el conocimiento transitó de una actividad restringida a ciertos dominios de la sociedad, a una sociedad que “se compone de un conjunto de agentes sociales y de espacios que van construyendo [su] estructura y van delineando un determinado sistema para crear y desarrollar conocimiento” (Sánchez, 2016: 239). En síntesis, según el tipo de literatura, hay autores que prefieren utilizar sociedad de conocimiento a fin de posicionar a las tecnologías de la información estrictamente como herramientas y no como conductores de cambio que es lo que se quiere destacar con conocimiento (Mansell y Wehn, 1998). Esa es la perspectiva que adoptamos para este trabajo.

En ese marco se hace foco aquí en los mecanismos a través de los cuales se generan y difunden prácticas, orientaciones de políticas públicas y desarrollan y difunden los marcos de fundamentación e interpretativos que los sostienen y legitiman. La presente investigación se inscribe en esta perspectiva en tanto permite analizar el desarrollo

económico en las sociedades de conocimiento actual con la asistencia de instituciones internacionales.

1.2 Un marco para pensar a los bancos multilaterales y su rol en estas sociedades

Esta investigación se inscribe dentro de la corriente neo-institucionalista o nuevo institucionalismo. En esta corriente convergen diferentes perspectivas sociológicas y económicas. Autores clásicos pertenecientes al nuevo institucionalismo como DiMaggio y Powell (1991), March y Olsen (1989), Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), y algunos recientes como Thelen (2004) y Streek y Thelen (2005), coinciden en que las instituciones son capaces de manejar las relaciones, preferencias e intereses de los individuos, lo que en sociología se conoce como agencia. Tal como señala Campbell (2004), el nuevo institucionalismo es un modelo útil para estudiar las relaciones internacionales, pues permite explicar el proceso de internalización de normas y el cambio político nacional como resultado de la adaptación de los actores y las presiones externas. En ese sentido, a nivel internacional las instituciones desempeñan una doble función. Por un lado, fungen como mediadoras del impacto de los programas, y por el otro, constituyen el contexto institucional en que tienen lugar los procesos de cambio institucional y toma de decisión.

Asimismo, autores como Rittberger y Zangl (2006) dan cuenta de “que las instituciones internacionales en general y las organizaciones internacionales en particular están adquiriendo cada vez más importancia debido a las relaciones cada vez más complejas e interdependientes en muchos ámbitos temáticos de la política internacional” (p.18). Es precisamente ese carácter cambiante del sistema comunitario el que se ha consolidado como el objeto de estudio del nuevo institucionalismo, el cual, como se ha visto previamente, propone que el diseño institucional de un sistema define tanto las identidades individuales y colectivas, como el espacio de la acción política.

En este complejo marco institucional de interacciones han proliferado un buen número de actores relevantes en diversos ámbitos de la política internacional; en el económico, el desarrollo sigue siendo uno de los grandes temas. En este campo, los Bancos Multilaterales y Regionales de Desarrollo y sus relaciones entre las finanzas y el desarrollo global juegan un papel determinante. Desde su origen tras la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones

internacionales han influido en el desarrollo económico y como tal al régimen internacional que estructura las relaciones internacionales. De esta manera, las organizaciones internacionales lideran este régimen al canalizar recursos, difundir conocimiento, normativas y hacer cumplir políticas (Babb y Chorev 2016).

Como señala Orlansky (2005: 49, citando a Van Duck, 1995) “estos organismos ejercen su “influencia por tres vías: con el otorgamiento de recursos financieros, la participación en la confección de la agenda socioeconómica y la difusión de un nuevo marco cognitivo”. Constituyen así actores centrales en esa dinámica en tanto potencian a través de los recursos financieros su función de agentes de conocimiento. Como señala Ciolli (2018) “Las IFI tienen un papel privilegiado a la hora de consolidar y difundir el contenido de [los] paradigmas de veridicción o comunidades epistémicas, ya que cuentan con mejor capacidad para “viajar entre las escalas” y penetrar en las estructuras burocráticas estatales.” (:86). Constituyen así “un tipo específico [institucional] a partir de su configuración como aparato institucional de la arquitectura financiera internacional. Su objetivo es la regulación de las condiciones de estabilización macroeconómica de los estados nacionales y, complementariamente, al financiamiento de políticas públicas que podrían clasificarse como extraeconómicas” (Ciolli; 2018: 85-86).

Compartiendo el enfoque, Vivares (2013: 18), proponen estudiar a los Bancos Regionales de Desarrollo, como el BID, a través de la categoría del *desarrollo global liderado por la comunidad política multilateral*. De esta forma, se puede combinar el aporte institucionalista con una nueva versión de la Economía Política Internacional de Vivares (2013), quien basado en la perspectiva de Cox, la propone como una forma de analizar la dimensión histórica y social de la relación entre globalización, regionalismo, desarrollo y finanzas, dentro de la cual se puede entender la economía política de los BRD. De esta manera, destaca que las IFI son un importante instrumento a través del cual los valores de la hegemonía global son articulados, enmarcados, y por lo tanto influyen las acciones de los actores nacionales e internacionales. Como resultado, se hace foco en que el aporte de las IFI no es neutral respecto al orden económico político internacional. Así, para este autor la fuerza de los BMD y su legitimidad están definidas por sus capacidades para enmarcar alternativas de política, “asimilando posiciones contrarias, justificando y defendiendo un proyecto político-económico particular, y legitimando aquellas transformaciones en concordancia con los

lineamientos para el desarrollo establecidos por la administración de la economía global” (Vivares 2013: 44). Como resultado, destaca que los BRD son “campos de batalla para las ideas” y permiten institucionalizar la acción social (Vivares 2013: 58).

En el marco de la reconfiguración del sistema mundial de la postguerra, surgieron los bancos multilaterales de desarrollo, primero, y luego sus formas regionales, con el objetivo de impulsar el desarrollo a través de la mediación de las transferencias de capital de países superávit a países que atravesaban escasez (Griffith-Jones, 1998, Meltzer Report, 2000). Posterior a la conferencia de Bretton Woods (1944), se acordó el objetivo de prevenir emergencias económicas que pudiesen alterar el equilibrio internacional (Moreno, 2014). Desde su irrupción fueron una de las mayores innovaciones en materia de cooperación para el desarrollo. En el caso específico de los BRD, como el BID en América Latina, fueron fundamentales primero como promotores de la corriente desarrollista y luego impulsores de las reformas para la apertura de los mercados en la última década del siglo XX (Vivares, 2013, Tussie, 1997). En ese proceso histórico, estas instituciones transitarían de agencias regionales de financiamiento acotadas a bancos regionales multilaterales con una alta gama de funciones y poderes, llegando por momentos a superar en la región el liderazgo financiero del Banco Mundial. Pero más aún, en una lógica de cercanía y propiedad accionaria regional, busca que su agenda “sea compatible con las sensibilidades nacionales y regionales”, en términos de Tussie (1997), se sostienen en las propiedades de confianza y propiedad.

Finalmente, al revisar la literatura reciente sobre el rol de estos organismos, se suele hacer foco en su rol financiero y el aporte significativo que realizan en distintas funciones de movilización de estos recursos (Sagasti y Prada, 2006; Culpeper, Griffith-Jones y Titelman Kardonsky, 2015; Rodríguez López y Rodríguez Gámez, 2015; Kilby, 2018, entre otros) o el rol de las organizaciones internacionales de desarrollo en la arquitectura económica internacional (Babb y Chorev, 2016; Dornbusch, Litan y Mussa, 1999, Park y Strand, 2016, entre otros). En esta última dimensión de análisis, emergió en los últimos años un gran campo de literatura vinculado a los cambios en el equilibrio del poder internacional y su impacto en la arquitectura financiera internacional con el debilitamiento de los bancos tradicionales de desarrollo y la emergencia de nuevos bancos de desarrollo (Gabel, 2013; Humphrey et al., 2015; Reisen, 2015, entre otros).

Algunos de los análisis sobre la reconfiguración de los bancos de desarrollo podemos rastrearlos ya a finales de la década del '90. Por ejemplo, el trabajo realizado por Tussie (1995) acerca del BID, que fue parte de una iniciativa mayor destinada a analizar la evolución de los bancos regionales, y que lo configura en un nicho específico de acciones en la región. El trabajo pone en evidencia los cambios que se fueron generando en la misión y objetivos del Banco a partir de nuevas demandas de los países prestatarios de estos países frente a la institucionalidad del Banco Mundial dominada por los países no prestatarios. Asimismo, Tussie, Mendiburu y Vásquez (1997) analizan cómo las presiones ejercidas desde redes de Organizaciones de la Sociedad Civil hacia los países que aportan capitales a estos Bancos, lograron que a partir de 1994 el BM y 1995 el BID, incorporaran un conjunto de nuevas disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como métodos participativos en sus proyectos.

Por su parte, Vivares (2013) analiza la evolución del BID, centrado en el análisis de su rol en las reformas neoliberales durante la década del '90 en Argentina a partir, como ya fue señalado, de una perspectiva de economía política internacional, y cómo se dan “las interrelaciones entre estos organismos regionales y las elites nacionales generando mecanismos de despolitización, economización y operacionalización (transformación en elementos técnicos) de las ideas y lineamientos de desarrollo” (Vivares 2013: 44). El trabajo de Orlansky (2005) caracteriza las reformas de los noventa en la región y su agenda posterior y el rol de estos organismos pero en un marco más amplio, donde el rol de agencia de los mismos es una de las dimensiones entre otras que analiza.

En lo que hace específicamente al estudio del rol de conocimiento en las sociedades actuales de estos organismos, encontramos que la literatura es más reciente y escasa. Algunos trabajos han analizado el rol del Banco Mundial en distintas áreas sectoriales, como por ejemplo, en educación (Coraggio, 1995) pobreza, desigualdad, y salud (Ugalde y Jackson, 1998) y vivienda (Coraggio, 1996). Si encontramos abordajes más en detalle de esta dinámica en el trabajo de Ciolli (2018) y Orlansky (2005) y en el de Aguiar, Aristimuño y Magrini (2015). En estos casos se estudia en especial el rol del BID pero en los primeros no profundiza en las herramientas de conocimiento del organismo sino que analiza en general la política prestable y el financiamiento otorgado en algunas áreas sectoriales y en el tercero se estudia el rol del BID en la reconfiguración de las instituciones y las políticas de fomento a la ciencia, la

tecnología y la innovación de la Argentina, caracterizando al organizamos como una como una “usina de conocimiento” (Aguilar, Aristimuño y Magrini, 2015: 18).

Partiendo de este recorrido conceptual y de la literatura previa se analiza el caso del BID y su componente de conocimiento.

2. ACERCA DE LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL BANCO

2.1 Los orígenes del organismo

El BID forma parte de una ola de proliferación de organizaciones multilaterales en la región, es decir, su fundación es también consecuencia del momento histórico. Fue fundado en 1959 con el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), tras una iniciativa propuesta por el entonces presidente de Brasil Juscelino Kubitschek (1956-1961). Desde sus inicios, fue concebido como una institución para el desarrollo de América Latina y el Caribe, a lo largo de sus casi seis décadas de existencia se ha consolidado como la principal fuente de financiamiento de la región.

Su creación fue un largo proceso de marchas y contramarchas durante el cual transcurrieron casi siete décadas desde el primer planteamiento en 1889. Las principales instancias donde se planteó el proyecto fueron las Conferencias Internacionales Americanas de 1890, 1933, 1945, 1948 y 1949; así como la Primera Reunión de Ministros de Hacienda de las Repúblicas Americanas de 1939. Si bien estas instancias constituyen un antecedente ineludible, no lograron concretar su propósito, en buena parte por los contextos adversos en los que surgieron los proyectos: la crisis de 1929 y el modelo económico de América Latina (sustitución de importaciones), y posteriormente, la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias.

En el marco de Bretton Woods (1944)⁴ se acordaron mecanismos para atender fluctuaciones económicas que pudiesen alterar el equilibrio internacional (Moreno, 2014). Estos acuerdos tuvieron resonancia en la Conferencia Interamericana de 1945 en la cual Estados Unidos negó su apoyo para la creación del BID, pues en ese momento, América Latina carecía de relevancia estratégica (Iglesias, 2006). En esa década el proyecto volvería

⁴ Los acuerdos de Bretton Woods se pueden entender como la configuración de un sistema internacional que regule el mundo capitalista. El resultado de esta cumbre celebrada en 1944 fue la aprobación de la propuesta donde se planteaba la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del actual Banco Mundial (BM) y la sustitución del patrón-oro por el patrón-dólar; hay que recordar que las monedas nacionales estaban respaldadas con las reservas de oro de cada país, las cuales se desplomaron por el enorme gasto de la guerra. De esa forma, la conferencia de Bretton Woods estableció un cambio fijo donde una onza de oro equivalía a 35 dólares, con ello, la moneda estadounidense se convirtió en la divisa de referencia. Asimismo, uno de los resultados más importantes fue el acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), mecanismo para regular el comercio internacional (Aranda, 2008). Con la aprobación de esta propuesta con los que se pretendía poner fin al proteccionismo económico, Estados Unidos hizo patente su avasallante hegemonía ante los 42 países reunidos en la cumbre.

a fracasar en dos ocasiones. Fue entonces cuando el gerente general del Banco Central de Chile, Felipe Herrera (1959-1970), presentaría ante la OEA un proyecto de estatutos que se lograron avances.

Si bien la propuesta no fue considerada hasta que cambió el escenario en la región⁵, muchas de las ideas planteadas quedaron plasmadas luego en el Convenio Constitutivo del Banco que fue finalmente aprobado en 1959. Por ejemplo, allí quedó plasmado su carácter de institución solidaria centrada en la cooperación regional, con un tratamiento preferencial a los países con menor desarrollo y a las áreas de mayor pobreza, como sesgo estratégico (Tussie, 1997).

Su fundación se dio a partir de la reactivación de la cooperación para el desarrollo en la agenda de Washington hacia finales de la década de 1950 bajo la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953 - 1961), donde diversos sectores de Estados Unidos recogerían la crítica extendida por América Latina, con lo cual, el criterio del posicionamiento ante la región iría cambiando. En ese contexto, el entonces presidente de Brasil Juscelino Kubitschek, motivado por su fuerte tendencia desarrollista planteó en una carta dirigida al mandatario estadounidense, la necesidad de una “Operación Panamericana” (Herrera, 1986) la cual requería inminentemente de su participación para el desarrollo del continente. La respuesta de Eisenhower fue positiva y en 1959 Estados Unidos anunciaría su disposición para colaborar en la institución financiera regional propuesta durante años por muchos países latinoamericanos.

2.2 Consolidación y dinámica de la gobernanza y financiamiento

El Convenio Constitutivo, la carta magna del organismo, establece que su objetivo es “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo” (Sección 1). Desde sus inicios, las tareas principales se centraron en: promover la inversión de capitales público y privados para fines de desarrollo; utilizar su capital, fondos obtenidos de los mercados y demás recursos de los que disponga para financiar el desarrollo de los países miembros; estimular las

⁵ En aquel entonces América Latina tenía el ingreso más alto por habitante del mundo en vías de desarrollo, por lo tanto, no era percibida como una región necesitada de recursos financieros urgentes (Iglesias, 2006).

inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico; cooperar con los países miembros en la orientación de su política pública de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos y proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo (BID, 1959)⁶.

Para cumplir con esas tareas, adopta una forma organizacional similar a la que adoptó el Banco Mundial, con una Asamblea de Gobernadores y un Directorio con representación accionaria de los países proporcional al capital aportado –bajo modalidad exigible y efectivo– y un conjunto de reglas de decisión que daban poder de veto a los Estados Unidos⁷. En sus inicios, contó con 19 países de América Latina y el Caribe⁸, la sede quedó establecida en Washington, DC y en 1960 se iniciaron las operaciones, siendo la primera una cooperación técnica para la minería del Estado boliviano⁹. Contó con un capital ordinario (CO) inicial de 850 millones de dólares y ese mismo año se creó el Fondo para Operaciones Especiales (FOE).

En relación al CO y FOE es importante tener en cuenta su dinámica ya que revela cuáles son las preocupaciones principales en la fundación del Banco y a su vez se vincula con el análisis de cooperaciones técnicas que se desarrolla en la sección 4. El FOE fue establecido en el Convenio Constitutivo del Banco con el fin de otorgar préstamos “en los términos y condiciones apropiadas para hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o con respecto a proyectos específicos” (BID, 1959, Artículo IV). Es decir, otorga financiamiento concesional de acuerdo a necesidades específicas de un grupo reducido de países más rezagados. La metodología de asignación de FOE fue variando en distintos periodos pero mantiene este objetivo. Los periodos de reposiciones del FOE generalmente son

⁶ Las áreas de enfoque actual del BID incluyen tres desafíos en materia de desarrollo: la inclusión social y la desigualdad; la productividad y la innovación y; la integración económica. A su vez, realiza acciones en tres temas transversales: igualdad de género y diversidad; cambio climático y sostenibilidad ambiental y; capacidad institucional y el Estado de derecho. Por otra parte, Informe del Noveno Aumento de Capital identifica cinco sectores prioritarios para alcanzar dichos objetivos: política social para la igualdad y la productividad; infraestructura para competitividad y el bienestar social; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración competitiva a nivel regional e internacional y; protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de las energías renovables y garantía de la seguridad alimenticia (BID, 2017). El despliegue de todas estas acciones, como bien señala el lema, apuntalan hacia mejorar de la calidad de vida de la población de América Latina y el Caribe.

⁷ En la primera Asamblea de Gobernadores que se llevó a cabo en San Salvador en 1960, las principales resoluciones fueron: la elección de Felipe Herrera (Chile) como presidente del Banco, designación de 6 Directores Ejecutivos latinoamericanos y 1 estadounidense que integraron el Directorio Ejecutivo

⁸ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; y Estados Unidos. Posteriormente se incorporarían 6 países angloparlantes del Caribe y Surinam. En 1972 ingresaría Canadá, y durante los siguientes veinte años 18 países extra regionales (BID, 2001).

⁹ Proyecto TC6011019. Fortalecimiento institucional de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol).

de cuatro años y recibe contribuciones de todos los Estados miembros del BID. Los FOE incluyen bajas tasas de interés y un período de amortización más largo (BID: 2010). Más recientemente, en septiembre de 2016, la Asamblea de Gobernadores aprobó la transferencia de activos netos del Fondo al capital ordinario del Banco para crear un instrumento concesional en la forma de préstamos combinados en los que los dos componentes de la operación combinada se financian con recursos del capital ordinario. La propuesta entró en vigor en 2017 y los países que pueden acceder a los recursos concesionales son los cinco países más pobres de América Latina: Bolivia, Honduras, Nicaragua, Guyana y Haití, y en el caso de este último, con acceso a la Facilidad No Reembolsable y su concesionalidad es del 100% (BID: 2018 b).

Otra dimensión a destacar de la estructura y funcionamiento del BID es su ventanilla del sector privado. En 1989 iniciaron las operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones (luego foco de la reestructuración del BID en 2016 y que luego en 2017 pasa a llamarse BID Invest¹⁰) y en 1993 del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, reformulado como BID Lab en noviembre de 2018). A partir del 2016, el Banco y estas dos entidades forman el Grupo BID¹¹. Según su convenio constitutivo, la Corporación Interamericana de Inversiones tiene como objetivo estimular “al establecimiento, ampliación y modernización de empresas privadas, prioritariamente de pequeña y mediana escala, de tal manera que se complementen las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo” (BID 2014: Sección 1). Por su parte, el FOMIN luego devenido BID Lab, fue creado en 1993 y se trata de un fondo de donantes autónomo pero administrado por el BID y que tiene como objetivo financiar proyectos vinculados a pequeños y microempresarios, a través de especialmente asistencias técnicas, por lo que retomaremos su caracterización más adelante (BID 2005).

Volviendo al Banco, cuenta hoy con 48 países miembros. Los 26 países prestatarios de América Latina y el Caribe tienen el 50.02% de los votos en el Directorio Ejecutivo de la institución y con ello tienen el poder necesario para aprobar las operaciones. Los 22 países

¹⁰ Antes de esta reforma el financiamiento para el sector privado correspondía a dos fuentes, la CII y una porción del Capital Ordinario del BID destinado al sector privado. Estas dos fuentes fueron unificadas en una nueva organización, tomando como base la CII, pero reformada en gobernanza y operatoria.

¹¹ Por ello, cuando aquí hacemos referencia al Banco, tener en cuenta que los registros de la ventanilla del sector privado son distintos a partir del 2016 y por lo tanto no se contemplan los proyectos de BID Invest desde esa fecha. Sin embargo, previo a esa fecha los registros de ambas ventanillas están unificados y no se pueden diferenciar y por ende son contemplados en el análisis. Por su parte, BID Lab, sigue formando parte del BID y sus registros completos están contemplados en todo el periodo de análisis.

restantes no son prestatarios, ello significa que proporcionan capital y tienen representación con derecho a voto pero no acceden a préstamos¹².

Como fue mencionado, la estructura organizativa del BID se rige a través de la Asamblea de Gobernadores, la cual constituye la máxima autoridad de la institución. La Asamblea está integrada por un gobernador de cada país, cuyo voto es proporcional al capital aportado por el país miembro al que representa. Los cinco miembros más importantes por su peso accionario son Estados Unidos (30,0%), Argentina (11,4%), Brasil (11,4%), México (7,3%) y Japón (5,0%) (BID, 2017). Asimismo, la Asamblea designa al presidente del Banco, cuyo nombramiento dura cinco años durante los cuales es el principal responsable de las actividades cotidianas del BID. Comúnmente, el presidente suele ser de un país latinoamericano, y el vicepresidente de Estados Unidos.

Las operaciones del BID están a cargo del Directorio Ejecutivo, el cual está integrado por 14 Directores Ejecutivos representantes de los 48 países miembros agrupados en “sillas” o *constituencies* las que suman el poder de voto de cada país que las integra. Entre sus responsabilidades se encuentra aprobar las propuestas de préstamos y garantías; estrategias, políticas y presupuesto administrativo; fijar las tasas de interés y tomar decisiones sobre empréstitos además de atender diversos asuntos financieros.

El crecimiento de la organización ha sido sostenido desde su fundación. El capital inicial fue incrementado en 9 oportunidades, la última en 2010, cuando la Asamblea de Gobernadores aprobó el Noveno Aumento General de Capital, que incrementó la base de capital en 70.000 millones de dólares, alcanzando así los 170.000 millones de dólares (BID, 2018e). Esta rápida ampliación se observa igualmente en el capital de los fondos, por ejemplo, el FOE alcanzó los 9.850 millones de dólares en 40 años y diversos países miembros han cedido al BID el manejo de fondos fiduciarios creados ad-hoc por estos países para diversos proyectos de desarrollo. Actualmente, maneja 50 fondos fiduciarios en nombre de donantes soberanos y no soberanos, lo cual incrementa las ofertas de financiamiento y asistencia para los países prestatarios. El FOMIN y la CII también han recibido reposiciones frecuentes, y un cambio reciente sustantivo

¹² Estos miembros no prestatarios del BID incluyen a los Estados Unidos, Canadá, Japón, Israel, la República de Corea, la República Popular de China y 16 países europeos: Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

tanto cuantitativamente, con aumentos de recursos, pero fundamentalmente, cualitativo con una reorganización integral y mayor autonomía del Banco, como fue señalado.

Durante 60 años de actividad, el BID ha aprobado US\$ 290.000 millones en préstamos destinados a proyectos en sectores estratégicos para el desarrollo en educación, salud, energía, transporte, con foco en la reducción de la pobreza (BID, 2018a). En el caso de los países pequeños y con bajos niveles de desarrollo como El Salvador, Haití República Dominicana o Surinam, su apoyo ha sido aún más determinante, pues en muchas ocasiones es la única IFI en proporcionar ese tipo de recursos. Como ya señalamos, es especial en la reciente operatoria del Banco el caso de Haití, donde en el Noveno Aumento de Capital se puso especial atención a dicho país y dispuso “un alivio de la deuda por US\$ 447 millones, nuevos recursos no reembolsables por un total de US\$ 200 millones al año hasta 2020 y que el Banco cumpliera una función catalítica de movilizar financiamiento adicional de otras fuentes” (BID, 2018e).

2.3 Dinámica de las operaciones

El BID se encarga de asistir a los países de América Latina y el Caribe en el financiamiento de proyectos de desarrollo para el sector público y el sector privado. La forma y el volumen de la intervención del organismo se estructura alrededor de los ejercicios de programación. Esto ejercicios los realiza el organismo para definir su estrategia y programa de actividades en un período determinado y que define el denominado Programa Operativo general del Banco ("Pipeline") donde el más relevante es anual y que se enmarca en un conjunto de estrategias institucionales, sectoriales y financieras más amplias. A su vez, se articula con un conjunto de ejercicios con cada prestatario, que constituye el Programa Operativo con el país, que también se encuadra en documentos de más amplio alcance como las Estrategias País.

Las estrategias de país tienen una duración entre 3 a 5 años dependiendo de la duración del mandato de gobierno en cada país. Cuando asume un nuevo gobierno, dichas estrategias son actualizadas. Por ejemplo, la última estrategia de país con Argentina contempló el periodo 2016 a 2019 y fue válida a partir de su aprobación en Noviembre 16 de 2016 hasta Diciembre

30 de 2019. Actualmente y con el nuevo gobierno, se comenzó a armar una nueva estrategia de país para identificar las áreas prioritarias de desarrollo para desembolsos.

Los países prestatarios están organizados en dos grupos, esto le permite al Banco tener mayor control sobre la distribución del financiamiento de sus proyectos. El primer grupo incluye a los países de menor ingreso: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam. El segundo grupo corresponde a los países de mayor ingreso de acuerdo al PIB per cápita de 1997, año en el que el BID creó los grupos. En éste se encuentran: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (BID, 2018d).

Dicha asistencia se implementa a través de cuatro modalidades operativas principales: operaciones de préstamo, operaciones de cooperación técnica, asistencia para obtener recursos financieros externos adicionales para cubrir necesidades de proyectos y garantías extendidas por el BID a préstamos de otras fuentes.

Las operaciones de préstamo consisten en el financiamiento de los países miembro a través de recursos propios y con recursos que hayan sido puesto bajo su administración¹³. Las operaciones de cooperación técnica son financiamientos orientados a lograr la transferencia de conocimientos técnicos y experiencias calificadas, robustecer la capacidad técnica de los países miembros; estas operaciones se determinan de acuerdo al campo de actividad del proyecto y al nivel de desarrollo relativo del país o de la región, tienen tres formas: Recursos no Reembolsables, Recursos de Recuperación Contingente y Recursos Reembolsables. Dada la importancia que tienen para nuestro análisis se retoman en la sección siguiente. Luego, la asistencia para la movilización de otros recursos financieros funciona como un complemento a las operaciones que el Banco financia con sus propios recursos, donde colabora con los países prestatarios en la obtención de financiamiento externo¹⁴. Por último, las garantías son respaldos de financiamiento en general al sector privado con el objetivo de fomentar la inversión en los países prestatarios, y pueden ser contra o no garantía del gobierno prestatario.

¹³ Existen nueve tipos de operaciones de préstamo: préstamos para proyectos específicos, préstamos para programas de obras múltiples, préstamos de créditos globales, préstamos de ajuste sectorial, préstamos por etapas, facilidad para la preparación de proyectos, financiamiento de pequeños proyectos, préstamos directos al sector privado y mecanismo de reconstrucción para emergencia (BID, 2019).

¹⁴ Las principales formas de movilización de recursos son: Créditos de Exportación, Créditos Paralelos de otras Instituciones Financieras Públicas y Otros Créditos Paralelos.

El tipo de operaciones que realiza el BID puede entenderse como una hipótesis de un conjunto secuenciado de inversiones y actividades que combinarán de manera efectiva la creación de “*outputs*” que, a su vez, conducen a los cambios deseados en el consumo, los comportamientos y la calidad de vida (resultados e impacto). Por ello, para poder desarrollar los proyectos, y como ya señalamos, el Banco establece y actualiza periódicamente las estrategias de los países destinatarios de los proyectos. Esquemáticamente, el ciclo de proyecto cuenta con tres etapas. La primera (preparación y aprobación) consiste en la definición de la estrategia, la cual, es elaborada conjuntamente entre el Banco y el país miembro prestatario. Estos identifican las iniciativas que serán incorporadas a los proyectos activos del Banco. En la segunda (aprobación) el Directorio Ejecutivo aprueba el proyecto, una vez hecho esto, el país miembro prestatario firma el contrato de préstamo. En la tercera (implementación) se pone en marcha el proyecto. La última (culminación e informes), inicia una vez que concluye el proyecto; consiste en la medición del impacto que el proyecto generó durante su desarrollo a través de un análisis sistemático de los resultados. La producción de conocimiento se articula con las prioridades de negocio establecidas en las estrategias de país para cada destinatario y de esta manera se articula con la programación establecida.

El proceso de identificar y evaluar un proyecto, como el de aprobar y desembolsar un préstamo, se extiende por un período prolongado de tiempo dependiendo de la naturaleza, el objetivo y el propósito del proyecto individual, a esto se le denomina proceso de Programación. Este ejercicio se sustenta de manera complementaria en un conjunto de productos que consiste en estudios por país, sector o por región, donde por ejemplo la producción de conocimiento diagnóstico es clave y el rol que el Banco tienen en él. Aquí es donde se manifiesta el carácter de comunidades epistémicas de estos organismos como capacidad de “hacer viajar” en términos de Ciolli (2018) y de “enmarcar” (Vivares, 2013) agendas y políticas.

3. EL BID COMO AGENTE DE CONOCIMIENTO

Como hemos venido señalando, el Banco tiene desde sus orígenes múltiples objetivos en el marco de la promoción al desarrollo, donde uno central son las distintas modalidades de conocimiento. Ya su Convenio Constitutivo, establecía como objetivos “Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos” y “Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo” (Sección 2, BID, 1959). Asimismo, establece un conjunto de principios para esa asistencia y asesoramiento técnicos, destinada además de la señalada previamente -la preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo- a la “formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo” (artículo 6, BID, 1959).

Sin embargo, en los inicios del BID las actividades generación de conocimiento y de fortalecimiento tenían baja relevancia y se centraban fundamentalmente en la promoción de cooperaciones técnicas asociadas a préstamos, básicamente a partir de la transferencia tecnológica, la capacitación de recursos humanos y/o donación de recursos. Es decir, eran concebidas en su mayoría como insumos para la preparación de préstamos o de manera muy aislados: “sin relación con una evaluación integral de las necesidades, prioridades y demandas de los beneficiarios” (BID: 2001). Su crecimiento cuantitativo estaba más asociado al crecimiento en general del Banco, a través de sucesivos aumentos de capital¹⁵.

Durante la década del '90 las prioridades comenzarían a cambiar. El primer incremento de funciones cualitativas en materia de conocimiento ocurriría en 1994 con el Octavo Aumento de Capital (1994) a partir de la creación de un conjunto de nuevas instancias institucionales, que llevarían la producción de conocimiento a espacios intra-institucionales y el fortalecimiento de la generación de productos de conocimiento institucionales, también motivada por una reorientación hacia préstamos de políticas. En esa instancia se crean el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social

¹⁵ Una excepción en sentido es la creación del INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) en 1964 un organismo de financiamiento y asistencia orientado a promover operaciones y conocimiento técnico vinculados al comercio y la integración regional. Cuenta con sede en Buenos Aires y funciona como el “hub” regional para promover conocimiento y proyectos de comercio e integración regional.

(INDES), la Oficina del Economista en Jefe y el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS). En ese aumento se capital, se señalaba “el Banco no puede aplicar un enfoque único y uniforme a todos los países de la región. Los pormenores específicos del papel del Banco y de sus operaciones de préstamo variarán según las condiciones imperantes en cada país miembro prestatario y según el grado de desarrollo de éste. Estos pormenores específicos surgirán de un proceso que comienza con el trabajo analítico a nivel de país sobre temas de índole socioeconómica y que incluye el análisis estructural de las políticas y problemas de naturaleza económica y social de los países” (BID; 1994: 16).

A partir de entonces, las actividades de conocimiento y fortalecimiento de capacidades comenzarían a modelarse como productos tales como investigaciones económicas y sociales, apoyo a entidades públicas de la región, capacitación, asistencia técnica y asesoría en políticas públicas para los gobiernos (BID, 2013). En este sentido, si bien el banco define los productos de conocimiento como “los documentos y otros medios disponibles en formato electrónico (incluyendo los sitios web del Banco) y/o copias impresas que comparten información relevante y conocimiento producido (BID, 2017b) la tipología es más amplia y abarca: 1) trabajos de investigación 2) estrategias sectoriales 2) gestión de lecciones aprendidas de operaciones 3) capacitación de funcionarios 4) cooperaciones técnicas (BID, 2019). También en 1993 tuvo lugar la creación del FOMIN que fue presentada en el punto anterior. Aquí cabe reforzar el predominio de los instrumentos de asistencia técnica en el macro de los objetivos del Fondo a partir de sus tres líneas operativas: i) facilidad de cooperación técnica, ii) facilidad de recursos humanos y iii) facilidad de promoción de la pequeña empresa.

No obstante, fue hasta 2007 cuando se puso especialmente a la generación de conocimiento en el centro del realineamiento del Banco. Este realineamiento consistió en un conjunto de cambios organizacionales y en recursos humanos centrados en potenciar la capacidad del Banco para producir conocimiento y difundirlo (BID, 2017b). Entre ellos se destaca la creación de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento y con ella, la formación de un sector exclusivamente dedicado a Conocimiento y Aprendizaje; bajo la cual quedó subsumida la anterior SDS y reunió a todos los especialistas sectoriales (BID 2019). En relación a la primera, es clave para para articular las operaciones de préstamo y su impacto en el desarrollo, así como alimentar a las estrategias sectoriales y de país. Como

señalan Aguiar, Aristimuño y Magrini (2015) “esta característica fundamental que debe poseer el programa es permanentemente sometida a análisis interdisciplinarios” que lleva adelante esa Vicepresidencia y que a través de notas técnicas y otros instrumentos nutre a la operatoria de la Vicepresidencia de países (: 21). A su vez, el Departamento de Investigación y Economista Jefe se reubicó ubicó dentro de esta nueva Vicepresidencia y de manera transversal se comenzó un esfuerzo institucional por incorporar un mayor número de empleados con maestría y doctorado.

Tres años después, con el Noveno Aumento de Capital (Acuerdo BID-9) y la Nueva Estrategia Institucional 2010-2020, el marco institucional para el diseño de productos de conocimiento sería reforzado: “El BID sitúa la innovación y el conocimiento en el centro de su labor para acelerar el desarrollo. [...] Ello exige no solo que el BID siga generando conocimientos técnicos pertinentes y los aplique con rigor, sino también que ensaye, ponga a prueba y repita enfoques innovadores y los adapte a las realidades nacionales para superar los problemas de desarrollo”. [...] Se pidió al Banco que llenase brechas de conocimientos “convirtiéndose en un punto de referencia en los debates de políticas sobre temas de desarrollo esenciales que revisten importancia para la región (...)” (BID 2017b: 2).

Tomando algunos de los elementos de ese nuevo marco institucional, los productos de conocimiento pueden organizarse en dos tipos. Los primeros se denominan productos de *apoyo operativo* y ayudan a la preparación, ejecución o evaluación de un préstamo o garantía, es decir, un producto financiero no reembolsable. Hay dos subtipos de productos de conocimiento de apoyo operativo. Por un lado, productos atados al desembolso de un proyecto. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto representan un componente de conocimiento operativo vinculado a una operación. El segundo subtipo son los productos de apoyo a clientes, a diferencia del primer subtipo, estos no se vinculan con productos financieros existentes y son solicitadas por los países miembros prestatarios o clientes del sector privado.

El segundo tipo de productos de conocimiento son del tipo no operativos. Se trata de actividades de *investigación y difusión*, y comprenden todos los productos de conocimiento y actividades de difusión producidas por el Banco, enfocadas a desarrollar las capacidades y profundizar el conocimiento del Banco o de los clientes en torno a temas relevantes para el desarrollo. Tal es el caso del sector de investigación del BID.

A partir de esta diferenciación, decidimos organizar el análisis en dos grandes grupos: a) productos de conocimiento no operativos que son las actividades de investigación y difusión y b) productos de conocimiento en operaciones, que incluyen los productos de apoyo operativo y de apoyo a clientes. A continuación, vamos a caracterizar a cada uno.

3.1 Los productos de conocimiento no operativos

Por un lado, el conocimiento técnico se concentra en el área de investigación y equipos de conocimiento operativo. Si bien en los primeros diez años de formación del BID, dicha tarea se concentraba en una unidad de investigación, fue a partir de 1990, cuando el Banco potenció el rol del conocimiento. Para ello, se incrementó el papel de las actividades de conocimiento del BID con la creación de la Oficina del Economista Jefe y el Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES) (BID, 2019). Luego, en 2007 el segundo impulso que fuera reseñado en el apartado anterior en el marco del realineamiento del Banco con un conjunto de reformas organizacionales que tenían a la generación de conocimiento como eje.

Desde 2013 el BID ha compilado una plataforma gratuita de recursos electrónicos que cuenta con casi 9.000 publicaciones, las cuales se encuentran disponibles en su repositorio de conocimiento disponible en <https://publications.iadb.org>. Asimismo, es importante recalcar que todas las publicaciones están estrechamente relacionadas con las operaciones del BID. Por ejemplo, un informe sobre las cadenas de valor globales en América Latina y el Caribe contribuyó a la preparación de préstamos en Argentina, Perú y Trinidad y Tobago.

Aparte del conocimiento técnico que genera o transmite el BID a gobiernos, existen formas más difusas de transferencia de conocimiento que no están en operaciones de préstamos o cooperación técnica. En este tipo de gestión de conocimiento es en el que se concentra el sector de Conocimiento y Aprendizaje creado en 2007 y que luego fue reestructurado en 2018 y renombrado sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación. Dicho sector cuenta con tres unidades. La primera, apoya en la generación de publicaciones, lecciones aprendidas de operaciones y metodologías de gestión de conocimiento. La segunda, asiste internamente al BID en incorporar metodologías de innovación para generar procesos más eficientes. Por último, la unidad de Comunicación se

focaliza en la difusión, posicionamiento de iniciativas del Banco y la vez el uso de herramientas de escucha para retroalimentar la disseminación de productos y servicios.

Dentro de la unidad de conocimiento, desde el 2016 el BID ha estado desarrollando y probando una gama de metodologías diseñadas para promover la innovación abierta y el intercambio de conocimiento, con el fin de incorporar nuevas perspectivas e ideas para responder a los desafíos del desarrollo.

Ejemplo de lo anterior, fue durante el terremoto en Ecuador de 2016 en el que murieron más de 600 personas y quedaron afectadas más de 1 millón. Junto con el financiamiento de emergencia y soporte técnico, el BID lanzó un *hackathon* en asociación con el Laboratorio de Innovación Quito (LINQ) para usar datos de teléfonos celulares y producir una serie de soluciones a problemas críticos como la distribución de donaciones inteligentes, la administración y asignación de personal de emergencia. Ante la emergencia, el objetivo de esta acción era resolver problemas de manera colaborativa a través de metodologías innovadoras para encontrar mejores soluciones.

Las nuevas tecnologías han sido centrales en las actividades de capacitación que el Banco ofrece. Entre 2014 a 2018, se lanzaron 50 cursos en línea masivos y abiertos conocidos como MOOCs por sus siglas en inglés (Massive Online Open Courses). Estos cursos gratuitos han involucrado a participantes de más de 180 países, siendo la plataforma educativa en línea [edX](#) del BID, la primera en ofrecer cursos en español y portugués; misma que continúa ofreciendo más de 800 cursos en línea para audiencias más pequeñas y especializadas.

Además de los cursos, el Banco ha desarrollado portales de datos y código abierto. En 2015 lanzó el primero denominado *Números para el desarrollo*, el portal destaca una serie de indicadores y reúne conjuntos de datos especializados que el Banco ha recolectado durante más de 50 años. Los datos se encuentran disponibles en línea para explorarlos, visualizarlos y reutilizarlos libremente. Asimismo, en 2017 puso a disposición un repositorio de código abierto para alojar herramientas tecnológicas como Hydro-BID, código que se utilizó en Perú para optimizar la asignación de agua escasa entre algunas de las cuencas más importantes del país; estas herramientas pueden ser reutilizadas por gobiernos y público en general.

3.2 Los productos de conocimiento operativos

Las cooperaciones técnicas son instrumentos focalizados en el intercambio de conocimiento, cuyo objetivo es incrementar las capacidades técnicas institucionales de los países a los cuales se destinan. Dentro de estas incluimos en esta sección aquellas vinculadas al apoyo operativo y el apoyo a clientes. Son financiamientos orientados a lograr la transferencia de conocimientos técnicos y experiencias calificadas y robustecer la capacidad técnica de los países miembros. Estas operaciones se determinan de acuerdo al campo de actividad del proyecto y al nivel de desarrollo relativo del país o de la región.

Como ya señalamos, es el propio Convenio Constitutivo que establece que éste preste asistencia técnica como función primordial para el cumplimiento de su misión de desarrollo. Las normas de políticas de cooperación técnica del Banco (AT-80-10 y OP-400) establecen que la finalidad de la cooperación técnica es contribuir a la transferencia de conocimientos y experiencias pertinentes para el desarrollo económico y social de los países miembros. Las mismas son de carácter transitorias y para cada una se definen objetivos específicos y se planifica un periodo de tiempo a implementar (AT-80-10).

Como instrumentos, pueden adquirir tres formas: a) Recursos no Reembolsables, b) Recursos de Recuperación Contingente y c) Recursos Reembolsables. La Cooperación Técnica no Reembolsable (CT) se clasifica de acuerdo a dos criterios, su programación (propósito u objetivo) y la fuente desde la cual se financian (BID, 2013b). Respecto a la primera (programación) se distinguen tres categorías: 1) Cooperación técnica – apoyo operativo (OS), son actividades enfocadas al diseño o implementación de proyectos que cuentan con el apoyo del Banco; 2) Cooperación técnica – apoyo a clientes (CS), son tareas requeridas por los clientes para la asistencia de actividades de sus agendas de desarrollo; 3) Cooperación técnica – investigación y difusión (RD), es el mecanismo a través del cual el Banco genera, adquiere y propaga conocimiento a nivel local y regional.

Conforme al segundo, la fuente de financiamiento, existen tres formas: 1) Préstamos del BID, son préstamos que el Banco destina a actividades de apoyo técnico; 2) Fondos de Capital Ordinario, generalmente son destinados a cooperación técnica en cualquiera de sus categorías OS, CS y RD, están compuestos por el capital del ingreso del Banco; y 3) Fondos fiduciarios de donantes, son generalmente utilizados para la CT que el donante decide, también constituyen una de las fuentes principales de difusión.

A partir del Noveno Aumento del Capital del Banco, los países miembros coincidieron en poner el foco en la utilización efectiva de recursos para la cooperación técnica no reembolsable. En ese sentido, la evaluación del Nuevo Marco de financiamiento 2005-2008 de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) identificó que la asistencia técnica constituía acciones aisladas y que no contaban con un diagnóstico sobre las necesidades y demandas de los destinatarios. Detectaron también que no estaban integradas al componente de conocimiento del Banco, y que por ello, no impulsaban la agenda del desarrollo integral (BID, 2013a)

A partir de esta evaluación, en el marco del Acuerdo BID-9, el Banco asumió una serie de compromisos orientados a revertir dichos problemas, los cuales se centraron en tres ejes principales. El primero giraba en torno a la mejora de los productos no financieros de valor agregado; el segundo consistía en el fortalecimiento del papel del Banco como conductor de fondos para financiar cooperaciones no reembolsables y por último, se centraba en indagar la opción de prestar servicios remunerados, lo que permitiría diseñar productos de alta calidad de acuerdo a los requisitos de los clientes con una rápida recuperación de costos.

Ahora bien, pese a que existen esfuerzos considerables enfocados a solventar los problemas relacionados a los servicios de conocimientos identificadas por evaluaciones recientes aún no se han podido alcanzar ya garantizar la efectividad de la asignación de las cooperaciones, así como el monitoreo y evaluación de su impacto (BID, 2019). No obstante, la percepción organizacional interna consideraba que el rumbo es el correcto, la transparencia y el monitoreo de los procesos de los productos de conocimiento había aumentado. A su vez, alertaban sobre la complejidad e incompatibilidad de los múltiples objetivos, y, que pese a los esfuerzos del BID por incrementar la eficiencia de esta área de trabajo, era necesario desarrollar un enfoque simple, claro y efectivo. En ese marco, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) emitió un conjunto de recomendaciones orientadas a revertir dichos problemas: supervisión de la asignación de fondos de capital ordinario para las cooperaciones técnicas, fortalecer la alineación estratégica entre las cooperaciones técnicas y las agendas de los gobiernos e implementar un sistema de monitoreo y reporte de resultados de las mismas (BID, 2013b).

Dado que las cooperaciones técnicas son el principal exponente del componente de conocimiento operativo, a continuación, se realizará una categorización y descripción de su evolución y composición en los 60 años de operaciones del BID.

4. LAS COOPERACIONES TÉCNICAS EN LA TRAYECTORIA DEL BANCO: RELEVANCIA, SECTORES Y PAÍSES

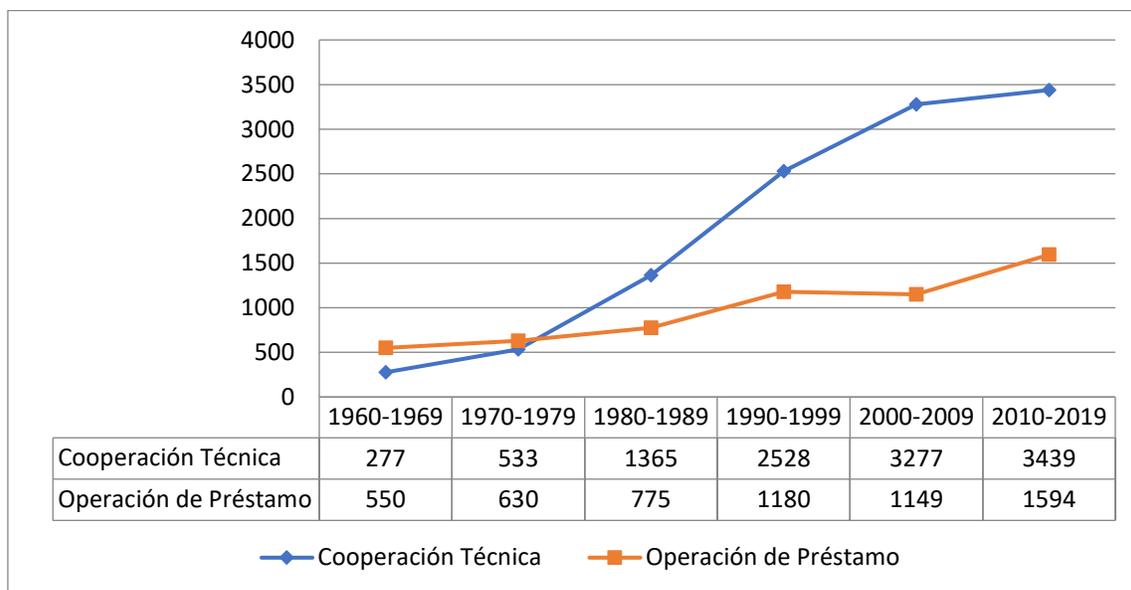
Esta sección se centra en analizar la evolución y distribución de las cooperaciones técnicas a lo largo de la historia operativa del Banco. Como fue señalado previamente, estas son instrumentos clave de transferencia de conocimiento a través de acciones de aporte de conocimiento técnico, por ejemplo, para las distintas etapas de los proyectos, de diagnóstico y análisis, así como para el fortalecimiento de capacidades, estudios, acciones de sensibilización, construcción de redes, capacitaciones, entre sus fines principales. Por ello, a partir de un conjunto de variables se busca caracterizar la transferencia de conocimiento del BID a los Estados beneficiarios a través de este instrumento. En el anexo se incluye un apartado metodológico donde se explicitan los criterios con los que se elaboró la matriz de análisis que contienen 17.297 registros, de los cuales 11.419 corresponden a las cooperaciones técnicas bajo análisis. Su descripción se organiza en tres dimensiones, la primera pone el foco en la evolución histórica agregada de las cooperaciones técnicas; la segunda se concentra en la dimensión sectorial y una tercera en su distribución por países beneficiarios.

4.1 Las cooperaciones técnicas en la operatoria histórica

El BID inauguró su operatoria otorgando justamente una cooperación técnica. Fue otorgada el 8 de noviembre de 1960 a Bolivia por un monto de US\$ 50.000 y tuvo como fin el fortalecimiento institucional de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). Sesenta años después de aquella primera operación, el Banco ha otorgado más de 11.500 cooperaciones técnicas otorgadas en el marco de más de 17.000 operaciones totales. Esto implica un promedio de 190 cooperaciones técnicas por año, y de dos cooperaciones por cada préstamo que otorgó la organización. Sin embargo, ese promedio esconde variaciones históricas.

Al analizar la cantidad de cooperaciones técnicas otorgadas en el marco de la operatoria general del Banco a lo largo de los 60 años se observa la siguiente trayectoria:

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de cooperaciones técnicas y de operaciones de préstamos por décadas (1960-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID.

Como se muestra en el Gráfico 1, la relación mencionada anteriormente ha mostrado una tendencia creciente a lo largo del tiempo. Mientras para los primeros años de operaciones del Banco -durante la década del '60- cuando se otorgaron 277 cooperaciones, la relación entre la cantidad de las mismas y el total de los préstamos otorgados en el mismo período era de 0,6 (es decir había menos de una cooperación técnica por cada préstamo que se otorgaba), desde los años '70 esa relación cambia. Desde entonces y por tres décadas comienza un proceso de incremento de la cantidad de cooperaciones técnicas otorgadas donde se duplica década a década su cantidad: crece un 92,4% durante los '70, un 156,1% la década siguiente y finalmente un 85,2% durante los '90. Así, se alcanza la paridad entre cooperaciones y operaciones de préstamos con una relación de 0,9 en los '70 y partir de los '80 se consolida la relación a favor de las primeras. Desde entonces, promediará una relación de 2 cooperaciones técnicas por cada operación de préstamo otorgada por el Banco.

Si bien esa tendencia se mantiene en la dinámica posterior del Banco, vemos que a partir de los 2000 esa relación se estabiliza (crece un 25% en la primera década), y pierde

intensidad en la última década con un crecimiento del 5%. También se observa que si bien las cooperaciones técnicas siguen creciendo en relación a las operaciones de préstamo –y que en los '00 había acercado esa relación a 3 a 1- retrocede en los '00 a los valores de los '90 (2,1 cooperaciones técnica por operación de préstamo) fundamentalmente por un mayor incremento de las operaciones de préstamos.

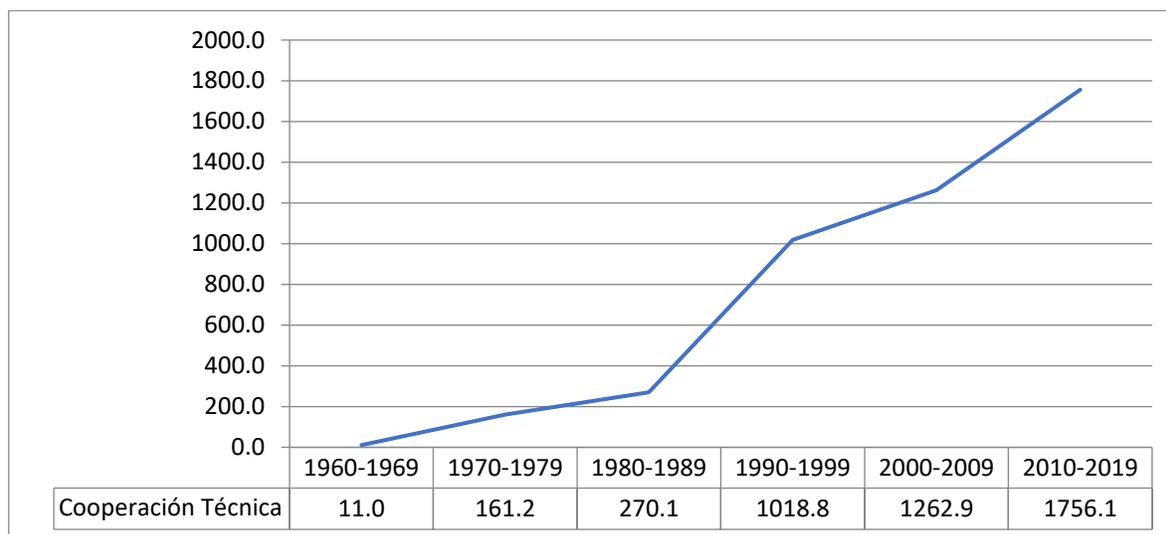
Es decir, la cantidad de cooperaciones técnicas que se fueron otorgando a lo largo del tiempo crecieron significativamente en cantidad, mientras que los préstamos lo hacen pero con mucha menor intensidad. Mientras que la cantidad de cooperaciones técnicas crece entre décadas a un promedio de 74%, los préstamos lo hicieron a un promedio de 25%, dando un acumulado para los 60 años de operatoria del Banco de 1.140% y 190% respectivamente.

A continuación, se analiza la evolución por el monto total desembolsado, que lógicamente por el tipo de producto supone montos muy diferenciales por el tipo de destino de los fondos y las adquisiciones que suponen. Esto implica que la mayor parte de los recursos que el Banco desembolsa es con los préstamos: un promedio de US\$ 2.000 millones por año para el período (US\$ 10.000 millones promedio en los últimos años) y un total de más de US\$ 113.000 millones a lo largo de su historia, mientras que las cooperaciones técnicas, por su fin diferencial, representaron un promedio de US\$ 29 millones por año (US\$ 1,25 millones promedio por año en los últimos años). Se debe considerar que los préstamos suponen su repago, mientras que en el caso de las cooperaciones técnicas muchas de ellas son no reembolsables o bien pasan a formar parte luego de la operación de préstamo.

El Gráfico 2 presenta la evolución en términos del volumen de financiamiento para las cooperaciones técnicas a lo largo del período bajo análisis:

Gráfico 2. Evolución del monto de cooperaciones técnicas por décadas (1960-2019)

-en -millones de dólares de Estados Unidos-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

En él se puede observar la misma tendencia identificada en el análisis del gráfico previo sobre la cantidad total de cooperaciones, pero en este caso para el volumen desembolsado, pero con una tendencia aún más intensa. En primer lugar, en la década del '80 se registra un primer salto con un aumento de un 68% en el monto de cooperaciones técnicas respecto a la década anterior. Sin embargo, en la década del '90 donde se observa el mayor incremento con un monto total es de US\$ 1.018,8 millones lo significó un crecimiento de 277%. Luego, en la década del 2000 se registra un monto total de US\$1.262,9 millones con una leve variación respecto a la década anterior, para luego crecer un 39% y llegar a un máximo histórico de US\$1.756,1 millones en la década del 2010. Combinado la información de los últimos dos gráficos podemos observar, en la tabla 1, que las cooperaciones técnicas otorgadas a lo largo del período promedian los US\$ 390.000. Esto permite ver que desde la década de los '70 estos productos han adquirido un volumen promedio que se ha mantenido relativamente estable: pasando de los US\$ 300.000 en esos años hasta un valor de US\$ 500.000 como monto promedio de las cooperaciones en la década actual.

Continuando con el análisis del volumen monetario de las mismas en todos los períodos, el monto mínimo otorgado es de US\$ 10.000, con un total de 1.028

cooperaciones por ese momento y montos máximos muy extremos¹⁶. Sin embargo, hay una muy significativa homogeneidad ya que el 80% de las cooperaciones técnicas (9.109) son por un monto menor a US\$ 500.000 y un 93% (10.603) son menores al millón de dólares.

Tabla 1. Cantidad de cooperaciones técnicas según monto de la cooperación
-en dólares estadounidenses-

Monto	Cantidad
1 - 500.000	8.697
500.001 - 1.000.000	1.708
1.000.001 - 10.000.000	977
10.000.001 - 75.000.000	17
Total	11.419

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

Como resultado del análisis, se observan cinco momentos a lo largo de la trayectoria histórica descrita. El primero tiene que ver con la etapa inicial hasta 1974 donde las cooperaciones técnicas si bien formaban parte del repertorio del Banco no representaban un tema central pues el Banco estaba enfocado en el financiamiento de proyectos de inversión. El segundo momento comprende el periodo desde 1975 a 1989 donde se observa un salto muy claro en el incremento del uso de este tipo de instrumentos. El tercer momento contempla el periodo 1990 a 2004. Este aumento coincide con la etapa del Octavo Aumento de Capital en 1994, donde se amplía las funciones del Grupo BID en el área del conocimiento a través de tres grandes iniciativas, la creación de la Oficina del Economista Jefe, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS).

El cuarto momento, hacia mediados de los 2000, coincide con un hito importante dentro del BID con lo que se denominó la realineación del Banco (año 2007) donde se hizo un esfuerzo concreto para aumentar su capacidad de generar y difundir conocimiento. Finalmente, el quinto momento y más significativo fue el vinculado al Noveno Aumento de

¹⁶ Sólo 210 cooperaciones, lo que representa un 1,8% del total de cooperaciones, superan el monto de US\$ 2.000.000 y sólo 18, que representan el 0, 15% corresponden a cooperaciones superiores a 10.000.000.

Capital (2010) y la Nueva Estrategia de Institucional, cuyo objetivo fue reforzar la estructura institucional para el diseño y generación de productos de conocimiento (BID, 2017). La consecuencia del BID-9, fue un aumento progresivo tanto en el número de proyectos como en las inversiones.

4.2 Caracterización de las cooperaciones técnicas por prioridad sectorial

En esta sección, se hace foco en el análisis sectorial de las inversiones en cooperaciones técnicas, es decir, a qué áreas de política o desarrollo se han orientado estos instrumentos. Es necesario tener en cuenta que las categorías de los sectores tienen un correlato con la estructura organizacional del banco. En ella, una de las tres Vicepresidencias, denominada como ya se ha señalado Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, se organiza en su interior en un conjunto de departamentos que responde o articula esas demandas sectoriales y la estrategia del Banco.

Antes de presentar el análisis, es necesario tener en cuenta que este análisis contempla los registros de cooperaciones técnicas tanto de proyectos con y sin garantía soberana, es decir a los Estados y a las organizaciones no estatales. Como señalamos, el banco atiende a ambos clientes y algunas ventanillas en especial, que corresponden a organizaciones distintas, como el FOMIN y la CII, pero que están articuladas con el Banco en varios aspectos. Por ello, las operaciones de estas son incluidas de manera conjunta en la base que se tomó para el análisis, sin poder diferenciarlos hasta 2016¹⁷. Esto influye principalmente en los registros vinculados al sector denominado “Empresas privadas y desarrollo de PYME”.

Al analizar las cooperaciones técnicas por sector se identifican los siguientes totales en cantidades y volumen:

¹⁷ En el caso de estos últimos se contemplan registros hasta enero de 2016 que es cuando se hizo oficial la reestructuración y fusión hacia afuera de la ventanilla del sector privado del BID, tal como fue descrito en los capítulos previos.

Tabla 2. Cantidad y monto total de cooperaciones técnicas por sector (1960-2019)

	Cantidad	Monto -en millones de US\$-
Reforma/modernización del estado	2.173	695,3
Empresas privadas y desarrollo de PYME	1.333	601,1
Inversiones sociales	1.086	500,6
Agricultura y desarrollo rural	1.072	327,0
Medio ambiente y desastres naturales	915	420,3
Educación	644	298,0
Agua y saneamiento	615	243,6
Energía	565	242,6
Transporte	544	290,6
Desarrollo urbano y vivienda	458	156,1
Mercados financieros	441	179,0
Salud	413	177,8
Industria	307	82,5
Ciencia y tecnología	303	96,5
Otros	203	68,6
Turismo sostenible	183	65,5
Comercio	144	32,7
Integración regional	20	2,5
Total general	11.419	4.480,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

La tabla anterior muestra que hay 5 sectores que concentran poco más del 50% de la cantidad de cooperaciones y del volumen de financiamiento. Primero, el sector Reforma/Modernización del Estado que incluye medidas para fortalecer instituciones desde apoyo en materia fiscal hasta digitalización de los gobiernos. En segundo lugar, Empresas Privadas y desarrollo de PYME que tiene foco en el desarrollo de empresas y emprendimientos. Luego, Inversiones sociales que incluyen acciones especialmente en los sectores de educación, salud, género y diversidad. En cuarto lugar, aparecen Medio ambiente y

desastres naturales que engloba iniciativas vinculadas a cambio climático, la biodiversidad, el turismo y las ciudades sostenibles y la operaciones destinadas al sector de Agricultura y Desarrollo rural, que se focaliza en el desarrollo rural, producción agropecuaria y seguridad alimentaria, que tienen el 4 o 5 lugar según observemos cantidad de cooperaciones o monto desembolsado.

Las cooperaciones de Reforma y modernización del Estado son administradas por 3 divisiones dentro del Banco bajo el denominado sector de Instituciones para el Desarrollo,:

- 1) Gestión fiscal y municipal que se concentra en política fiscal y gestión del gasto público (por ejemplo, cooperaciones de apoyo el incremento en la generación de ingresos fiscales y mejora en la gestión y transparencia de la gestión fiscal);
- 2) Capacidad institucional del Estado -que implementa proyectos vinculados a tres temas a) seguridad ciudadana y justicia (apoyando la mejorar las capacidades institucionales y la planificación de políticas en el área de seguridad pública) b) gobierno digital, ciberseguridad y datos abiertos que apoya a gobiernos en la implementación de trámites digitales, apertura de bases de datos y por otro lado, privacidad y protección de datos c) transparencia, anticorrupción e integridad y
- 3) Mercados de capital e instituciones financieras que ejecuta proyectos vinculados a servicios financieros como por ejemplo *fintechs* pero también proyectos vinculados a conectividad y banda ancha.

La calidad de las temáticas que se atienden bajo las cooperaciones técnicas categorizadas bajo reforma y modernización del Estado, se vinculan por un lado con el tipo de acciones típicas que se enmarcan en los instrumentos de cooperación, así como también, con una dimensión transversal que hace a las capacidades del sector público en general, de allí su peso sustantivo en el total de las cooperaciones

En segundo lugar, el sector de empresas privadas y desarrollo de PYME tiene foco en el desarrollo de empresas y emprendimientos e incluye tanto demandas soberanas hasta 2019 como soberanas y no soberanas hasta el 2016, por ello su relevancia en el total. Tal como se mencionó al inicio de esta sección, fundamentalmente este sector incluye al FOMIN que tiene foco en emprendimientos e innovaciones y MiPyMES. Recordamos que este Fondo, fundado en 1993, contó con una reposición inicial de US\$ 1.200 millones, luego, en 2005 tiene una nueva reposición de US\$ 502 millones (FOMIN II), hasta la tercera con la reforma de BID Lab en 2018 por US\$ 300 millones, conocido también como FOMIN III (pero como señalamos ya no incluidas en el análisis de las cooperaciones). Es por ello, que al contar con

los fondos específicos de esta ventanilla es que emerge como un sector preponderante. En tercer lugar, las cooperaciones técnicas vinculadas a inversiones sociales cubren iniciativas de política pública para reducir la pobreza y mejorar servicios de protección social, trabajo, y salud. Dichos proyectos son gestionados por el denominado Sector Social del BID, que incluye 3 áreas vinculadas a estos temas: 1) Protección Social y Salud que cubre temas de desarrollo infantil temprano, sistemas de salud y transferencias condicionadas; 2) Género y Diversidad que ejecuta proyectos vinculados a la promoción de la igualdad de género, derechos de la comunidad LBGTQ+ y la inclusión y protección de pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y 3) Mercados Laborales y Seguridad Social que se enfoca en proyectos vinculados a servicios de empleo, habilidades y formación para empleos de calidad, el futuro del trabajo y sistema de pensiones.

En cuarto lugar, las iniciativas categorizadas bajo medio ambiente y desastres naturales se focalizan en una serie de temáticas que incluye el apoyo a países para iniciativas relacionadas con cambio climático, la biodiversidad, el turismo y las ciudades sostenibles. Cabe destacar que en 2016 el BID realizó una reestructuración en línea con la importancia que esta agenda fue adquiriendo, y surgió oficialmente el Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. Antes de ese momento, los proyectos vinculados a dichos temas eran gestionados por unidades de negocio particulares, principalmente, dentro del sector de infraestructura del BID. En paralelo, aquellos temas vinculados a ciudades sostenibles eran canalizados por la división de gestión fiscal dentro del sector de modernización de Estado.

En quinto lugar, los proyectos vinculados a Agricultura y Desarrollo Rural son implementados por una unidad dentro del Sector de Cambio Climático y Desarrollo sostenible que se denomina Desarrollo Rural. Desde dicha unidad se brinda apoyo en temas de tecnología agrícola, agroindustria, investigación e innovación agropecuarias.

A continuación, el enfoque se centrará en considerar las variaciones históricas en la atención sectorial del Banco. En la siguiente tabla, se observa la participación de la cantidad de cooperaciones técnicas por cada sector en cada década.

Tabla 3: Evolución sectorial de las cooperaciones técnicas por década (1960-2019)
-en porcentaje del total de la década-

Sector	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
Agricultura y desarrollo rural	21	39	17	5	4	7
Agua y saneamiento	6	6	5	5	4	7
Ciencia y tecnología	2	1	1	2	3	2
Comercio	0	0	0	1	1	1
Desarrollo urbano y vivienda	10	8	6	2	3	4
Educación	7	8	5	11	4	6
Empresas privadas y desarrollo de PyMES	2	0	0	9	25	11
Energía	2	3	6	3	4	8
Industria	5	2	5	4	2	0
Integración regional	1	0	0	0	0	0
Inversiones sociales	0	0	6	12	10	14
Medio ambiente y desastres naturales	1	2	8	8	5	14
Mercados financieros	5	3	4	3	5	4
Otros	1	0	0	1	0	4
Reforma/Modernización del Estado	29	15	23	25	14	10
Salud	0	7	9	5	2	3
Transporte	5	4	4	4	11	5
Turismo sostenible	1	1	1	1	3	1
Total general	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

En la Tabla 3 se observa, por un lado, que hay sectores cuya evolución es constante y mantienen un patrón similar a lo largo del tiempo, y por otro, hay sectores que varían significativamente. En el caso de los primeros encontramos, por ejemplo: agua y saneamiento, ciencia y tecnología, educación, industria, mercados financieros, entre otros. Además, ciertos sectores revelan una participación marcadamente fluctuante: agricultura, desarrollo y vivienda y reforma del estado y modernización son los que muestran una

tendencia a la baja, aunque en el último caso se mantiene alta, por encima del 10% en todos los casos.

Por otro, un conjunto de sectores que tienen a aumentar clara y significativamente su participación como son especialmente Empresas privadas y desarrollo de PYMEs e Inversiones sociales. Esta tendencia responde por un lado la creación a mediados de los '90 del FOMIN, como ya fue indicado, y la importancia creciente de promover al mercado como agente de desarrollo y por otro a los cambios en las problemáticas y el crecimiento de la agenda focalizada de tratamiento de la pobreza y desigualdad a partir de los '90. Esto muestra cómo los cambios en la caracterización de los problemas y las forma de enfocarlos, tal análisis previos respecto a la lógica de realineamiento del Banco (Tussie, 1997), se traduce claramente en los instrumentos de cooperación del Banco.

4.3 Caracterización de las cooperaciones técnicas por país beneficiario

El universo de los 26 países sobre los que opera el Banco es muy heterogéneo en un amplio abanico de dimensiones. Con el fin de ubicar el estado de las economías de los países miembros del BID, se utiliza una clasificación según su Producto Interno Bruto (PIB) según paridad de poder adquisitivo elaborado por el Fondo Monetario Internacional (ver Anexo).

Al analizar el tamaño de las economías de América Latina y el Caribe considerando ese indicador, se puede distinguir claramente lo que se conoce como los tres “gigantes” de América Latina: Brasil, México y Argentina. El PIB de estos países se encuentra por encima de los US\$ 500 billones, el 70% del regional, donde sólo Brasil representa el 30%. Luego, se puede observar una franja media conformada por Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Venezuela. De ellos, hay que destacar que Chile pese a que su PIB es en términos relativos más pequeño, posee la renta per cápita más alta de la región. Perú, Ecuador y Bolivia, son economías que han mostrado un crecimiento sostenido durante la última década. El caso de Venezuela es peculiar, si bien atraviesa una gran crisis económica, su PIB continúa siendo elevado en términos de la región, debido a que sigue siendo el mayor productor de petróleo de la misma. Luego tenemos las economías más rezagadas: Paraguay, Surinam y Guyana, y prácticamente toda América Central y el Caribe. Es importante

señalar que Uruguay y Costa Rica pese a que son países pequeños en términos de su peso económico relativo cuentan con los más altos niveles de desarrollo y calidad de vida, por los que se decidió incluirlos dentro del grupo anterior.

El banco lleva adelante la gestión de la relación con los países a través de la Vicepresidencia de Países la cual se divide en 4 departamentos regionales:

1. Departamento de países del cono sur que incluye a la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
2. Departamento de países del grupo andino que abarca Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela.
3. Departamento de países del Caribe que contempla a Las Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago.
4. Departamento de países de Centroamérica que abarca a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y además este departamento contempla Haití, México, Panamá y República Dominicana.

Las prioridades de desarrollo y ejes sectoriales son definidos, como señalamos en secciones previas, a través del instrumento de las denominadas estrategias de país las cuales son negociadas y consensuadas con los gobiernos de cada país. A partir de las estrategias de país, se definen las áreas prioritarias para ejecutar proyectos durante el mandato de un gobierno de la región.

En base a dichas áreas prioritarias es que se diseñan y ejecutan las cooperaciones técnicas y operaciones de préstamos durante los años contemplados en cada estrategia de país, aunque es común que haya acomodamientos en la programación efectiva. Esto ocurre especialmente con las cooperaciones técnicas que son más flexibles en cuanto a su diseño y aprobación.

El monto total de cooperaciones técnicas por país se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Monto total acumulado de cooperaciones técnicas por país (1960 -2019)

País	Monto -en millones US \$-	Porcentaje sobre el total
Brasil	494,2	11%
Haití	336,1	8%
Colombia	320,0	7%
Perú	312,3	7%
Bolivia	221,6	5%
México	219,4	5%
Argentina	211,5	5%
Honduras	209,8	5%
Ecuador	205,8	5%
Nicaragua	193,8	4%
Paraguay	182,2	4%
Guatemala	175,6	4%
El Salvador	159,6	4%
Jamaica	155,5	3%
Uruguay	137,0	3%
República Dominicana	136,9	3%
Costa Rica	135,2	3%
Panamá	128,8	3%
Chile	128,6	3%
Guyana	115,3	3%
Suriname	65,9	1%
Trinidad y Tobago	59,9	1%
Barbados	49,5	1%
Belice	45,2	1%
Bahamas	44,7	1%
Venezuela	34,7	1%
Total general	4480,1	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

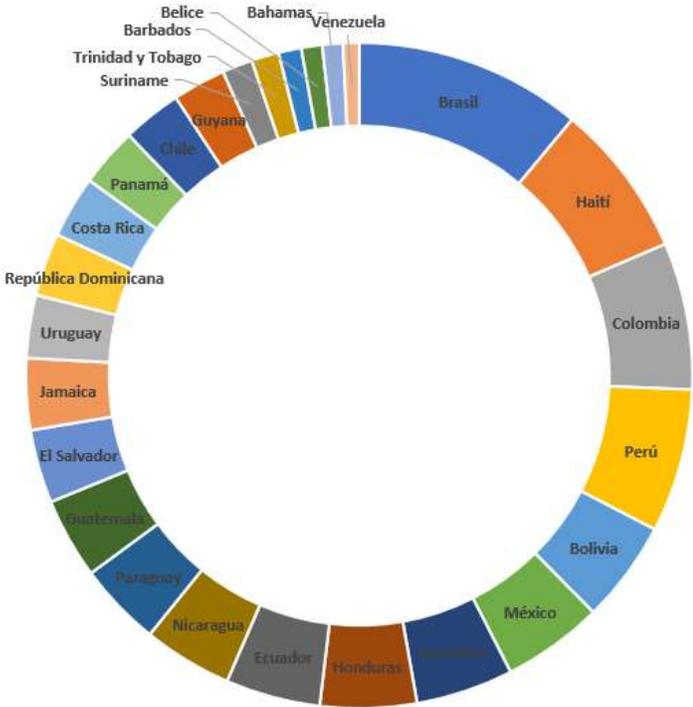
Se observa que los denominados tres principales países de la región por su peso económico han absorbido grandes montos en cooperación técnica a lo largo de la operatoria del Banco: Brasil U\$S 494,24 millones, México U\$S 219,49 millones y Argentina U\$S 211,55 millones. En este sentido, hay una relación entre el tamaño de sus economías y la demanda de recursos, aun cuando son de los países de mayor desarrollo relativo, pero que en su escala, en las desigualdades internas y en sus procesos de reforma encuentran, entre otros, fuentes de legitimidad de esta demanda. También en ser los principales prestatarios, con lo que las cooperaciones se asocian a ese financiamiento crediticio.

Luego se observa que en base a la categorización de grupo de países del BID, los principales receptores que recibieron los mayores desembolsos se corresponden al grupo de países andinos Perú y Bolivia, así como algunos países centroamericanos de menor desarrollo como Honduras y Haití dentro del grupo de países de Centroamérica. Cabe destacar al respecto el conjunto de instrumentos antes mencionados, como el FOE y los fondos específicos, que se orientan a atender las necesidades de estos países de mayor desarrollo relativo y que se concentran en instrumentos de tipo no reembolsables o donaciones. Cabe aquí observar entonces un uso funcional de estos instrumentos, cuyos objetivos apuntan justamente a atender estas debilidades, en línea con la hipótesis planteada en esta tesis. Asimismo, se sustenta en el particular recorte o nicho de acción histórico del Banco, ya que es uno de los principales agentes de financiamiento, que ya había sido caracterizado por Tussie (1997) pero que hoy enfrenta otro escenario con mayores competidores, como por ejemplo la Corporación Anadina de Fomento.

Sobre este sub universo de países, Haití constituye al respecto un caso paradigmático, debido la profunda crisis que experimenta el país desde hace varias décadas pero que se viera potenciado tras el devastador terremoto de 2010. Tal como se analizó en el la sección 2 del trabajo, Haití además de ser destinatario del FOE, en los últimos años recibe asistencia del Fondo de Donaciones establecido en 2007, financiado por FOE y que fuera reforzado en 2010 por la Asamblea de Gobernadores como parte de un paquete de medidas para ayudar a Haití en el marco del Noveno Aumento General de Recursos del Banco.

Para una mejor representación de los porcentajes de la tabla, a continuación, se ofrece en Gráfico 3 con la distribución por país en base el volumen total de cooperaciones técnicas.

Gráfico 3: Cooperaciones técnicas según monto total (1960-2019)
 - en millones de dólares de estadounidenses -



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

De esta manera se observa más claramente que el 52% del volumen se concentra en tres grupos de países del BID específicos: Centroamérica (Haití, México, Honduras), Andinos (Colombia, Perú, Bolivia) y por último Cono Sur (Brasil, Argentina).

De manera complementaria, al analizar la cantidad total de cooperaciones técnicas por país se observan los siguientes resultados en la Tabla 5.

Tabla 5. Cantidad de cooperaciones técnicas por país (1960 a 2019)

País	Cantidad total	Porcentaje que representa cantidad sobre el total
Colombia	759	7%
Ecuador	681	6%
Brasil	673	6%
Perú	663	6%
Honduras	657	6%
Bolivia	637	6%
Guatemala	584	5%
El Salvador	571	5%
Paraguay	543	5%
Haití	510	4%
México	504	4%
Nicaragua	499	4%
República Dominicana	471	4%
Costa Rica	444	4%
Chile	403	4%
Uruguay	401	4%
Argentina	392	3%
Panamá	385	3%
Jamaica	314	3%
Guyana	275	2%
Venezuela	234	2%
Suriname	190	2%
Bahamas	160	1%
Trinidad y Tobago	160	1%
Belice	157	1%
Barbados	152	1%
Total General	11419	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

Al observar la cantidad total acumulada de cooperaciones técnicas por país se observa algunas trayectorias diferenciadas que responden al tamaño medio de las cooperaciones, como fue analizado en el punto 1, donde cooperaciones de gran volumen cambian esta relación. Así, a diferencia del caso anterior, el grupo de países andinos tiene una participación preponderante incluyendo 4 países: Colombia, Ecuador, Perú, y Bolivia. Le sigue el grupo de países de Centroamérica con 3 exponentes que incluyen Honduras, Guatemala y el Salvador. Por último, y a diferencia del caso por volumen, en el Cono Sur - si bien Brasil mantiene una participación mayoritaria, es Paraguay que gana preponderancia por número total de cooperaciones. Así también, Argentina que se ubicaba en el puesto 7 y representaba un 5% del volumen total, al analizar su participación por cantidad de cooperaciones técnicas se ubica en el puesto 17 y representa solo un 3% y se ubica fuera de la mitad de los destinatarios principales. De la misma manera, el caso de Haití también se ubica fuera del 50%. Si bien en base al volumen total, dicho país se ubicaba en el segundo puesto con un 8%, luego al analizar el total de cooperaciones pasa al puesto 10 y su participación baja a la mitad con un 4%. Como señalamos se debe al efecto de concentración de algunas cooperaciones de alto monto.

Si consideramos la participación de cada país a lo largo de la historia del Banco respecto al monto total de cooperaciones técnicas que se aprobaron, se observan los siguientes resultados.

Tabla 6. Monto de cooperaciones técnicas por país (1960-2019)
-en porcentaje del total-

País	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
Argentina	1,2	9,4	1,5	7,5	4,7	3,2
Bahamas	0,0	0,5	1,9	1,5	0,4	1,0
Barbados	0,9	2,2	4,0	0,9	0,5	1,1
Belice	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	1,4
Bolivia	13,6	4,1	6,8	6,6	4,1	4,3
Brasil	3,6	17,6	13,1	11,0	9,4	11,3
Chile	6,4	0,2	0,2	2,3	3,7	3,2
Colombia	2,6	8,4	2,3	5,0	7,6	8,7
Costa Rica	2,7	3,0	4,0	4,1	2,2	2,8
Ecuador	7,4	3,9	6,6	4,4	5,3	4,0
El Salvador	2,4	3,0	5,2	4,2	4,0	2,7
Guatemala	2,8	4,6	4,2	3,4	4,5	3,7
Guyana	0,0	1,2	5,6	3,2	2,1	2,3
Haití	3,1	5,5	6,6	2,9	12,1	7,2
Honduras	6,7	6,4	4,6	3,3	4,3	5,6
Jamaica	0,0	2,0	6,0	2,5	1,7	5,1
México	5,1	0,1	0,2	2,8	7,4	5,5
Nicaragua	1,1	7,1	1,1	6,6	3,2	4,1
Panamá	2,6	2,7	4,4	2,3	3,2	2,8
Paraguay	16,1	4,6	2,7	5,0	3,4	4,1
Perú	5,1	8,9	5,7	7,5	6,6	6,9
República Dominicana	13,4	2,8	6,7	2,8	3,0	2,6
Surinam	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Surinam	0,0	0,0	2,5	1,5	1,5	1,4
Trinidad y Tobago	1,1	1,1	2,1	2,2	0,7	1,2
Uruguay	1,5	0,6	1,7	4,1	3,0	2,9
Venezuela	0,5	0,2	0,5	1,4	0,5	0,7
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

En este caso se observa que si bien al comienzo del funcionamiento del Banco el apoyo a países vulnerables de Centroamérica o Caribe es preponderante, luego se va diluyendo con excepción de Haití que se mantiene como principal destinatario de cooperaciones a lo largo de la historia. Hay entonces cierta estabilización en la participación por país dentro de este tipo de instrumentos, pero también variaciones al interior de grupos más homogéneos, por ejemplo Argentina y Colombia en los últimos años, que como hipótesis podría responder a la dinámica de relacionamiento del países con el banco, por ejemplo variaciones en la demanda de los países y no a las condiciones en las que descansan o justifican estos instrumentos de cooperación.

Como complemento de las características contempladas previamente y para analizar la distribución sectorial de las cooperaciones técnicas en los 26 países destinatarios de proyectos del BID se realizó un análisis a partir de formatos condicionales (tipo semáforo)¹⁸ para identificar las relevancias sectoriales según el país. A continuación, se presentan el balance de los totales de la clasificación realizada según el total de cooperaciones técnicas recibidas por cada país según el sector dominante¹⁹.

¹⁸ Para el armado se incluyeron los sectores en fila y la lista de países en columna. Luego se calcularon los totales por cantidad y se replicó la misma dinámica para el monto. Como resultado se obtuvieron dos grillas que permitieron realizar un paneo de la distribución de los valores. Una vez obtenidos los totales, se realizó una clasificación por color de los tres valores más altos identificados en cada uno de los 26 países: rojo para el valor más alto, amarillo, para el segundo y verde para el tercero. Una vez hecha la selección de estos tres valores por país se realizó un balance general por sector. Es decir, se observó qué países tenían los valores más altos según la categoría. Hay sectores en los que no se identificó ninguna de estas tres categorías y por ende el total de países fue equivalente a cero. Por ejemplo, en el caso de cantidad total es el caso de Comercio o Desarrollo y Vivienda Urbanos. Por ende, no se incluyen los sectores en el balance final. De esta manera, solo se destacan los totales vinculados a alguna de las tres categorías identificadas con colores. De manera similar, hay sectores que solo cuentan con una categoría sola o dos y es por eso que no incluyen las tres clasificaciones. Ejemplo de ello es el caso de educación.

¹⁹ En el punto 2 del Anexo se brinda una explicación más detallada del proceso de armado.

Tabla 7. Cooperaciones técnicas por país según sector mayoritario (1960-2019)

Sector	Relevancia en el total del país <i>(Rojo: valor más alto. Amarillo: segundo valor Verde: tercer valor)</i>	Total Países	Países	Total países del sector	Porcentaje sobre el total general
REFORMA/ MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	Rojo	19	Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela	25	30%
	Amarillo	3	Bahamas, México, Perú		
	Verde	3	Argentina, Chile, Haití,		
EMPRESAS PRIVADAS Y DESARROLLO DE PYME	Rojo	4	Argentina, Brasil, México, Perú	16	19%
	Amarillo	7	Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela		
	Verde	5	Ecuador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Uruguay		
INVERSIONES SOCIALES	Rojo	1	Chile	16	19%
	Amarillo	7	Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá,		
	Verde	8	Bahamas, Belice, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Perú, Surinam		
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	Rojo	1	Haití	14	17%
	Amarillo	6	Guatemala, Guyana, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Uruguay		
	Verde	7	Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Trinidad y Tobago, Venezuela		

MEDIO AMBIENTE Y DESASTRES NATURALES	Rojo	1	Bahamas	7	8%
	Amarillo	3	Belice, Costa Rica, Jamaica		
	Verde	3	Barbados, Brasil, Honduras,		
EDUCACIÓN	Rojo	0	-	2	2%
	Amarillo	0	-		
	Verde	2	Paraguay, República Dominicana		
TRANSPORTE	Rojo	0	-	2	2%
	Amarillo	1	Barbados		
	Verde	1	Bahamas		
AGUA Y SANEAMIENTO	Rojo	0	-	1	1%
	Amarillo	1	Haití		
	Verde	0	-		
ENERGÍA	Rojo	0	-	1	1%
	Amarillo	0	-		
	Verde	1	Guyana		
TOTAL				84	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BID

Observamos en primer lugar, que se mantiene por país el agregado realizado en el análisis de la distribución sectorial del punto anterior, pero con matices que permite ver trayectorias nacionales diferenciadas. Así 19 de los 26 países beneficiarios concentran en reforma y modernización del Estado las cooperaciones, y en general los países de menor desarrollo relativo. Así vemos que, por el contrario, Argentina, Brasil y México tienen en empresas privadas y desarrollo de PYMES el sector mayoritario. También cabe destacar a Chile que tienen su sector mayoritario en inversiones sociales, Haití en agricultura y desarrollo rural y Bahamas en medio ambiente.

También resulta interesante observar que la cantidad de proyectos vinculados a 1) agricultura y desarrollo rural y 2) medio ambiente y desastres naturales se concentra en el grupo de países del Caribe y Centroamérica, de menor desarrollo relativo, y es exclusivo como mayoritario en los sectores de transporte, agua y saneamiento y energía.

Estas trayectorias nacionales diferenciales que pudimos observar a partir de, por un lado, la importancia relativa de cada país en la utilización de estos instrumentos, pero también desde sus variaciones en la evolución histórica y, especialmente, sectoriales al interior de cada caso nacional y entre los casos, abren un interesante campo para continuar futuros análisis que permitan comprender mejor su dinámica a partir del estudio de casos nacionales.

CONCLUSIONES

El trabajo buscó analizar el rol de los bancos multilaterales de desarrollo como actores clave dentro de la sociedad del conocimiento y a partir de los cuales se generan orientaciones de políticas públicas. Si bien la actividad principal de este tipo de actores está vinculada a la distribución de recursos financieros para el desarrollo, a través de ella un banco de desarrollo es un agente en un orden internacional y un actor estratégico de conocimiento. Es por ello que los bancos de desarrollo como actores políticos dentro del marco internacional brindan conocimiento técnico como complemento y sustento de sus préstamos, y también comparten proactivamente conocimiento relevante para actuar como un catalizador para el desarrollo. Por lo tanto, no es que los bancos multilaterales de desarrollo sean un banco de conocimiento, es que sin conocimiento no son un banco de desarrollo, a partir de ello se constituyen en comunidades epistémicas que operan sobre las agendas de los temas mundiales más relevantes. En ese marco, nos preguntamos qué características tiene el componente de conocimiento y cómo ha evolucionado en estas instituciones y su operativa en América Latina y el Caribe, a partir del análisis del Banco Interamericano de Desarrollo, una de las instituciones más representativas en su tipo en la región.

Revisando la historia del surgimiento del Banco y principales características de su operatoria se observó que su modelo y origen coinciden con los desafíos y equilibrios emergentes del fin de la Segunda Guerra Mundial, como marco general, pero específicamente con una agenda desarrollista para la región que demandaba movilizar recursos financieros. Adquirió una forma institucional similar –forma de gobierno, objetivo, instrumentos, financiamiento- a la que moldeó a las primeras en su tipo en el marco de los Acuerdos de Bretton Woods. En sus 60 años de operatoria, con cambios en la orientación estratégica, se observó que fue creciendo en volumen, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento de la región, pero también en complejidad a partir de ampliar su espacio de injerencia con nuevos productos y líneas de intervención, como aquella vinculada a la producción de conocimiento.

Observamos que el objetivo de facilitar el conocimiento estuvo presente desde la fundación del Banco a partir de los principios volcados en su Convenio Constitutivo y de la importancia cuantitativa y cualitativa de la asistencia técnica, en este sentido estaba orientado a

la política operativa y apoyar las operaciones crediticias, aunque no garantizara esa complementación. Fue a partir de una evolución más reciente, especialmente en sus últimos 20 años, que esto se fue transformando a partir de avances sustantivos que incluyeron cambios organizacionales (creación de nuevas áreas, jerarquización de sectores), estratégicos (realineamiento del Banco, evaluación internas) que se cristalizaron en la diversificación y multiplicación de instrumentos de conocimiento no operativos; junto con el aumento de capital a principios de los 2010. A partir de ello, el organismo puso al conocimiento, y su generación especialmente, como uno de los ejes principales y áreas prioritarias para brindar apoyo a los países.

Respecto a las cooperaciones técnicas como uno de los principales instrumentos de conocimiento, se presentó un análisis de los 60 años de operatoria que incluyó más de 11.500 cooperaciones, en el marco de más de 17.297 operaciones totales. A partir de un crecimiento sostenido, que tuvo sus mayores incrementos relativos en los '70 y '90 -vinculados a la inyección de recursos de los aumentos de capital, en un caso, y la generación de nuevos productos o ventanillas, en el otro- se observa que es un instrumento difundido, con un promedio de 190 cooperaciones técnicas por año y una relación de dos cooperaciones por cada préstamo otorgado por el Banco.

En términos sectoriales, se observó que el mayor número de cooperaciones técnicas y volumen de inversión se concentró históricamente en tres sectores: reforma y modernización del Estado, empresas privadas y desarrollo de PYME y por último, inversiones sociales. Esta tendencia responde, en el primer caso, al tipo de acciones típicas que se enmarcan en los instrumentos de cooperación, así como también atender una dimensión transversal de las capacidades del sector público que desde los orígenes constituye el objeto principal de las intervenciones y agente central del desarrollo. En el segundo, responde a un momento en el que esa centralidad del sector público se ve revisada a partir de un cambio en la agenda y la creación de nuevos instrumentos -como el FOMIN en 1993- orientando y dando mayor volumen a las acciones tendientes a fortalecer al sector privado como actor del desarrollo. Finalmente, en tercer lugar, la inversión social también responde a un enfoque y preocupación específico por la pobreza en la región, que está muy claramente en la agenda del Octavo Aumento del Capital del banco en 1994, y el crecimiento de la agenda focalizada de tratamiento de la pobreza y desigualdad a partir de los años noventa.

Al analizar las cooperaciones por la distribución de países se observa una doble dinámica. Por un lado, un volumen importante de recursos se destinan a los países de mayor desarrollo relativo de la región como Brasil, México, Argentina, Colombia que ocupan las primeras posiciones, en el marco fundamentalmente de su capacidad de absorber préstamos, dado que, como señalamos, las cooperaciones se articulan con los productos crediticios. Sin embargo, también se observa un fuerte volumen de recursos orientado a los países más vulnerables, muy significativo en términos relativos, ya que los coloca en las primeras posiciones de beneficiarios. Observamos así que responde al objetivo de este componente de conocimiento de asistir técnicamente y fortalecer capacidades, confirmando la hipótesis que plantea una mayor orientación de este tipo de herramientas a las necesidades o demandas de los países de menor desarrollo relativo.

En su operatoria histórica el Banco ha acompañado con estos instrumentos a la región en distintos hitos como el restablecimiento democrático durante la década del '80, las reformas de los años noventa, la crisis internacional del 2008, así como también la reconstrucción de países tras desastres naturales como el terremoto de Haití de 2017. Las demandas no sólo se mantienen, sino que se potencian, en una región donde, aun con esos recursos y otras intervenciones multilaterales, las problemáticas de desarrollo siguen siendo centrales. Más aún, si consideramos el desafío histórico actual. La pandemia del coronavirus COVID-19 ha desencadenado un shock económico y una disrupción en el desarrollo de los países de proporciones históricas. Según el último informe macroeconómico presentado por el BID, América Latina y el Caribe sufrirá una fuerte reducción de su crecimiento, de entre 1,8 y 5,5 por ciento del PIB en 2020, debido al impacto de la pandemia del coronavirus.

Escenarios como el actual revelan la importancia de la cooperación internacional y el componente de conocimiento para atravesar estas crisis, y este análisis buscó mostrar cómo ha crecido en importancia junto con la necesidad de promover acciones para mejorar las formas de intervención de las instituciones financieras internacionales. También sugiere líneas de trabajo para futuras investigaciones. Por un lado, la exploración más profunda de causas o fenómenos históricos nacionales que influyan en la evolución de la utilización de estos instrumentos, desde una perspectiva relacional que incorpore las interrelaciones entre estas agencias y cada país en la forma que alcanzan estos instrumentos y sus orientaciones. Por otro, la creciente relevancia que adquieren como agentes de conocimiento ante la necesidad de una respuesta rápida a la

emergencia y las consecuencias que se avecinan pueden llegar a forzar un cambio de paradigma o en la manera en que las multilaterales financian estas iniciativas. Lo que parece claro es que esta dimensión no sólo se ha venido ampliando y fortaleciendo en la agenda de los organismos, sino que las dinámicas de las sociedades actuales y esos escenarios futuros parecen dotarles de un lugar cada vez más preponderante, más aún cuando se debilitan los aportes financieros a estos organismos y se consolidan nuevas formas, como las asociaciones público-privadas, de financiamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Adler, E. y Haas, P. M. (2009). "Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo", en *International Organization*, Vol. 46. No. 1. Winter. MIT Press, 1992. P. 367-390. *Relaciones internacionales*.

Aguiar, D., Aristimuño, F. y Magrini, N. (2015). "El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999)" en *CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, 10 (29), 11-40.

Aguiar, D., Davyt, A. y Nupia, C. (2017). "Organizaciones internacionales y convergencia de política en ciencia, tecnología e innovación: el Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina, Colombia y Uruguay (1979-2009)" en *Redes* (6); UNQ, 15-49.

Aranda, J. L. (15 de noviembre de 2008). ¿Qué fue el Bretton Woods? Recuperado de: https://elpais.com/economia/2008/11/15/actualidad/1226737974_850215.html

Artecona, R., Bisogno, M. y Fleiss, P. (2019). *Financing development in Latin America and the Caribbean: The role and perspectives of multilateral development banks*, Santiago de Chile: CEPAL

Babb, S. y Chorev, N. (2016). "International organizations: loose and tight coupling in the development regime" en *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102.

Barkin, S. (2006). *International Organization, Theories and Institutions*. Nueva York: Palgrave.

Bell, Daniel (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza Editorial.

Bianco, C., Lugones, G., Peirano, F. y Salazar, M. (2016). *Indicadores de la Sociedad del Conocimiento: aspectos conceptuales y metodológicos*, Documento de Trabajo N°: 2 del Centro Redes, UNQ.

BID (1959). *Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_C-15_Convenio_constitutivo_del_Banco_Interamericano_de_Developmento.htm

BID (1994) *Informe sobre el Octavo Aumento General de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2080954>

BID (2001). *40 años: más que un banco*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/40-anos-mas-que-un-banco>

BID (2005). *El Fondo Multilateral de Inversiones*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/hojas-informativas/2005-02-14/el-fondo-multilateral-de-inversiones%2C2803.html>

BID (2010). *Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010): Parte I*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16727/evaluacion-del-fondo-para-operaciones-especiales-durante-el-octavo-aumento>

BID (2013b). *Evaluación Intermedia de los compromisos del IDB-9. Productos de conocimiento informe detallado*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/IDB-9-Productos-de-Conocimiento.pdf>

BID (2013b). *Evaluación sobre los Resultados de la Realineación*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16720/documento-de-enfoque-evaluacion-sobre-los-resultados-de-la-realineacion>

BID (1985). *Convenio Constitutivo Corporación Interamericana de Inversiones*. Recuperado de <https://idbinvest.org/es/download/4753>

BID (2015). *IDB External Feedback System 2012-2014 Report*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/IDB-External-Feedback-System-2015-Report.pdf>

BID (2017a). *Informe anual. Reseña del año Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17518/informe-anual-del-banco-interamericano-de-desarrollo-2017-resena-del-ano>

BID (2017b). *Documento de enfoque. Generación y difusión del conocimiento en el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Documento-de-Enfoque-Generaci%C3%B3n-y-difusi%C3%B3n-de-conocimientos-en-el-grupo-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo.pdf>

BID (2018a). *Informe anual. Reseña del año Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_anual_del_Banco_Interamericano_de_Desarrollo_2018_Rese%C3%B1a_del_a%C3%B1o_es_es.pdf

BID (2018b). *Noveno aumento general de capital del BID: Implementación y resultados*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/idbs-ninth-general-capital-increase-implementation-and-results>

BID (2018c). *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/en/research-and-data/2018-latin-american-and-caribbean-macroeconomic-report>

BID (2019). *Revisión de la generación y difusión de conocimientos en el Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/revision-de-la-generacion-y-difusion-de-conocimientos-en-el-banco-interamericano-de-desarrollo>

Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Carrasco, M., Sterpin, L. y Weinberg, M. (2014). "Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina" en *Avá: Revista de Antropología*, N° 12, UNAM.

Castells, M. (2001). *La era de la información: Vol. 3 Fin del milenio*. Madrid: Siglo XXI.

Chávez Arciniegas, A. X. (2019). Las instituciones financieras multilaterales regionales y subregionales y su aporte al desarrollo socio económico de América Latina. Examen complejo para titulación de grado. Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador.

Ciulli, V. P. (2018). "Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad" en *Relaciones Internacionales* 38. UAM. 76-97

Coraggio, J. L. (1995). *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problemas de concepción*. Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", organizado por Ação Educativa, Sao Paulo, 28-30 junio.

Coraggio, J. L. (1996). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales", en Susana Peñalba y A. Rofman (Comp.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires: CEUR-Ediciones Nueva Visión.

Culpeper, R., Griffith-Jones, S. y Titelman Kardonsky, D. (2015). *Bancos multilaterales de desarrollo. Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Naciones Unidas, 2015. p. 251-283.

DiMaggio, P. y Powell, W. (1991). "Introduction", en Walter Powel y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Dornbusch, R., Litan, R. E. y Mussa, M. (1999, Enero). "Panel on the Future for International Financial Institutions" en *Brookings Trade Forum* (pp. 205-227). Brookings Institution Press.

Forero de Moreno, Is. (2009). "La sociedad del conocimiento" en *Revista Científica General José María Córdova*, 5(7). 40-44

Grabel, I. (2013). "Global financial governance and development finance in the wake of the 2008 financial crisis" en *Feminist Economics*, 19(3), 32-54.

Griffith-Jones, S. (1998). *International Finance and Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Guáqueta, A. (1995). "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior" en *Colombia Internacional*, (30), 3-15.

Hasenclever, A. Mayer, P. y Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heilgendorff, F. (2018). "Conceptualizing Capitalist Globalization" en Roldán C., Brauer D., y Rohbeck J. (Eds.), *Philosophy of Globalization*. Berlin/Boston: De Gruyter.

Humphrey, C., y Michaelowa, K. (2013). "Shopping for development: Multilateral lending, shareholder composition and borrower preferences" en *World Development*, 44, 142-155.

Humphrey, C., Griffith-Jones, S., Xu, J., Carey, R., y Prizzon, A. (2015). *Multi-lateral Development Banks in the 21st Century: Three Perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank*. London: ODI.

Iglesias, E. (2006). *Al servicio de algo más que un banco*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kilby, C. (2018, Febrero). “Does the World Bank Move Markets” en *Development Economics and Policy Conference*, Zurich.

Lara, J. (2011). “Sociedad del conocimiento en medio de una sociedad del desconocimiento”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 32, núm. 4

Mansell, R., y Wehn, U. (1998) *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford University Press.

March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.

Meltzer Report (2000). *International Financial Institutions Commission*, March, Washington, DC.

Molinari, A. y Patrucchi, L. (2018). "Las encrucijadas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en América Latina", en Tavilla, P. y Robba, A. (Editores) *II Congreso de Economía Política Internacional (CEPI) Año 2016: "Nuevos Escenarios y Desafíos para el Desarrollo de la Periferia"*. 2018. Moreno: UNM Editora.

Molinari, A. y Patrucchi, L. (2020). *Las tensiones de la banca multilateral de desarrollo de América Latina*. Documento de Trabajo N° 43, IIEP, UBA. Buenos Aires. Recuperado de <http://iiep-baires.econ.uba.ar/uploads/publicaciones/512/archivos/1.pdf>

Morales, I. (2016). “El oscuro objeto de las Relaciones Internacionales, ¿Qué es hoy “lo internacional” en un mundo transnacionalizado y gubernamentalizado?”, en Schiavon Uriegas, J; Sletza Ortega Ramírez, A., López-Vallejo Olvera M. y Velázquez Flores, R. (Eds.), *Teoría de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: México.

Moreno, V. (2014). Reasentamiento involuntario por megaproyectos para el desarrollo: una mirada a la Política Operativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora – CONACYT.

Moreno, H. y Velázquez, R. (2012). “La sociedad del conocimiento: inclusión o exclusión”, en *Revista Educación*, vol. 36, núm. 2, pp. 1-24.

Nuger, V y Powell, A. (2020). *Políticas para combatir la pandemia: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Orlansky, D. (2005). “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa” en *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(6), 41-61.

Park, S. y Strand, J. (2016). “Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks” en Park, S. y J. R. Strand (eds.). *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*. London-New York: Routledge.

Pereira, J. M. (2017). “The World Bank as a political, intellectual, and financial actor (1944-1994)” en *Relaciones Internacionales*, 26(52), 005-005.

Reisen, H. (2015). “Alternative multilateral development banks and global financial governance” en *International Organisations Research Journal*, 10(2), 106-118

Rittberger, V. y Zangl, B. (2006) *International Organization: Polity, Politics and Policies*. UK: Palgrave Macmillan

Rodríguez López, M. D., y Rodríguez Gámez, L. I. (2015). *La nueva arquitectura financiera regional para el financiamiento al desarrollo*, trabajo presentado en el 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Cuernavaca, Morelos del 17 al 20 de noviembre.

Rúa, N. (2006). “La globalización del conocimiento científico-tecnológico y su impacto sobre la innovación en los países menos desarrollados”, en Revista *Tecno Lógicas*, núm. 16, pp. 35-57.

Sagasti, F. R. (2002). *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Sagasti, F. R., y Prada, F. (2006). “Regional development banks: A comparative perspective” en Ocampo, J. (ed) *Regional financial cooperation*. Washington: CEPAL.

Sánchez, I. R. A. (2016). “La Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento y Sociedad del Aprendizaje. Referentes en torno a su formación” en *Anales de Investigación*, 12(2), 231-239.

Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.

Streeck, W. y Thelen, K. (2005). “Introduction: institutional change in advanced political economies” In W. Streeck, & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford Univ. Press.

Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond* en World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

Toscano, O. M. M. (2005). Las políticas educativas en América Latina: un análisis de la educación superior desde la visión de la banca multilateral. *Apuntes del CENES*, 249-262.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve*. Cambridge University Press.

Tussie, D. (1997). *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: FLACSO.

Tussie, D., Mendiburu, M. y Vásquez, P. (1997). “Los nuevos Mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina”, en Tussie, D (comp.),

El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional. Buenos Aires: CBC-UBA.

Ugalde, A., y Jackson, J. T. (1998). Las políticas de salud del Banco Mundial: una revisión crítica. *Cuad Méd Soc (Santiago)*, 73, 45-60.

Vivares, E. (2013). El Banco Inter Americano de Desarrollo en la década neoliberal. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

OTROS RECURSOS

Página web del BID en las secciones:

- *Acerca del BID. Cómo estamos organizados.* Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/como-estamos-organizados>
- *Proyectos.* Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/proyectos>
- *Acerca del BID. Países miembros prestatarios* Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros-estatarios%2C6005.html>
- *Financiamiento al sector público.* Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos-del-sector-publico>

ANEXOS

1. Apartado metodológico

Para armar la base de datos con la que se realizó el análisis descargué la información de proyectos por país a la que se puede acceder en el sitio web corporativo del BID en el siguiente link: <https://www.iadb.org/es/proyectos>. Allí fui explorando cada uno de los 26 países destinatarios de proyectos del BID²⁰ con el menú explorador y descargué las operaciones para cada país a la fecha. La primera descarga de información la realicé en octubre de 2018. Luego en marzo 2019 realicé una nueva descarga para completar los datos disponibles de todo el 2018, donde se hizo el análisis de datos. Durante principios de 2020, se completó con una nueva descarga para abarcar los datos correspondientes a 2019 y así, poder completar las comparaciones por décadas que realicé durante el análisis.

Vista página web: <https://www.iadb.org/es/proyectos>



Se debe tener en cuenta que los registros en línea incluyen todas las operaciones con garantía soberana pero solo las operaciones sin garantía soberana hasta enero de 2016 que

²⁰ El menú desplegable también ofrece la opción de “Regional” que incluye 5030 resultados correspondientes a proyectos denominados “Promoción de Bienes Públicos Regionales” (BPR) en América Latina y el Caribe, que apoyan proyectos de tres o más países al mismo tiempo. Asimismo, también existe la categoría “Centroamérica” que incluye información de 23 proyectos financiados para dicha región. Dado que este trabajo buscaba analizar los proyectos y cooperaciones técnicas por país se excluyeron estos proyectos regionales o por grupo de país y se contempló la información de los 26 países destinatarios de proyectos del BID por separado.

es cuando se hizo oficial la reestructuración y fusión hacia afuera de la ventanilla del sector privado del BID bajo lo que ahora se conoce como BID Invest o su antecesora Corporación Interamericana de Inversiones (CII). A partir de ese año, los registros de proyectos del sector privado no tienen la misma estandarización y categorización que los proyectos con garantía soberana y es por eso que no fueron contemplados en el análisis²¹. A su vez, aquellos anteriores no se diferencian por garantía y sin garantía soberana y por ende no pudieron excluirse y se consideran en los registros históricos contemplados.

Al seleccionar cada uno de los países en la lista, el sitio web arroja los proyectos y su información principal por fecha descendente y también permite descargar un archivo Excel con toda la información histórica desde el inicio de las operaciones, así como un mayor detalle de cada operación que incluye las siguientes columnas:

1. Número del proyecto
2. Número de la operación
3. Título del proyecto con hipervínculo al detalle del proyecto
4. Descripción del proyecto
5. Tipo de proyecto (Incluye las siguientes categorías: a. Ayudas a la inversión; b. Contenedor, c. Cooperación técnica, d. Consultores financiados externamente, e. Garantía, f. Inversión de capital, g. Operación de préstamo y h. Vencido)
6. País prestatario/beneficiario
7. Sector de actividad al que se destina el préstamo
8. Monto aprobado (en miles de dólares)
9. Fecha de aprobación (en formato día, mes y año)
10. Estado de la operación (Incluye las siguientes categorías: a. Aprobado, b. Borrado, c. Cancelado, d. Cerrado, e. Completo, f. Implementación y g. Preparación)

Con esos archivos, 26 en total, se construyó una única base que agrupa y consolida en una única matriz Excel la información de los 26 países, con un total de casi 20.000 registros, es decir, de operaciones desde el surgimiento del BID en 1959 hasta 2019.

²¹ Registro en línea de proyectos de BID Invest <https://www.idbinvest.org/es/projects>

Sobre esta matriz fui realizando un conjunto de modificaciones para el análisis. En primer lugar, se eliminaron columnas 2 y 4 que no eran relevantes para el análisis cuantitativo y se mantuvieron las restantes.

Luego, se estandarizar algunos valores como la **fecha de aprobación y el monto aprobado**. En el caso de la fecha, cada uno de los valores de proyectos muestra una fecha exacta de aprobación que incluye el formato día, mes y año. Para el propósito del análisis y poder realizar comparaciones, el valor más relevante es el año, por lo que generé una nueva columna llamada “Año” donde clasifiqué e ingresé las operaciones según su año correspondiente. En relación a la columna de **monto aprobado**, adapté los decimales y formato de los montos desembolsados en cada proyecto que inicialmente estaban expresados en decimales con la referencia (US \$M). Generé entonces dos columnas adicionales a la referencia del monto aprobado: una adapta el formato a millones y la segunda adapta ese resultado a un formato moneda.

Posteriormente, sobre algunas de las columnas se hizo un análisis de sus categorías, con el objetivo de darle mayor consistencia y/o facilitar el análisis posterior. Esto corresponde a las operaciones según estado y tipo de proyecto.

En relación al **estado del proyecto**, la tabla que se descarga desde el sitio web corporativo incluye las siguientes categorías: 1) *APP*; 2) “*Approved*”; 3) *Aprobado*; 4) *Borrado*; 5) *Cancelado*; 6) *Cerrado*; 7) *Completo*; 8) *Implementación* y 9) *Preparación*²². Las primeras tres categorías hacen referencia a proyectos aprobados y fueron agrupadas y estandarizadas en formato. Las categorías (4) y (5) hacen referencia a proyectos que no fueron desembolsados o ejecutados y por lo tanto son excluidos del análisis. Correspondían a un solo registro clasificado como borrado y 804 proyectos clasificados como cancelados. La categoría (6) hace referencia a proyectos que ya cuentan con informe de finalización de proyecto²³, por lo tanto fueron concluidos. Estos fueron reagrupados como completos (7) que hacen alusión al mismo proceso concluido de informe de finalización de proyecto. La categoría (8) se refiere a proyectos que están en etapa de ejecución y desarrollo. La última

²² La referencia original de este tipo de proyecto en la información que se descarga del BID en línea es en inglés “*Preparation*” pero en este trabajo se incluye traducción de referencia para fines de análisis.

²³ La referencia original es en inglés: *Project Completion Report* (PCR). Más información en el glosario de ciclo de proyecto <https://www.iadb.org/es/projects/glosario-del-ciclo-de-proyectos>

categoría (9) hace referencia a los proyectos que están en etapa de preparación y armado²⁴, por lo tanto, en la tabla no incluyen ni monto ni fecha de aprobación. En esta etapa se deben completar varios requisitos que incluyen el desarrollo del perfil de proyecto y la revisión de elegibilidad para desarrollar una propuesta de préstamo. En base al ciclo de proyecto, una vez completado este proceso el proyecto entra en una etapa de negociación antes de que el proyecto pueda pasar a la etapa de aprobación. Por lo tanto, dado que los proyectos categorizados en preparación no están confirmados ni incluyen monto o fecha de aprobación, los mismos son excluidos para los fines de este análisis. Correspondieron a 186 registros correspondientes a los proyectos en preparación en 2019. En síntesis, se reagruparon las categorías 1, 2, 3 como Aprobado, la 6 como Completo, se mantuvieron la 3, 7 y 8 como estaban y se eliminaron 4, 5 y 9.

Respecto al **tipo de proyecto**, además de las CT y de los préstamos, que representan más del 95% de las operaciones del Banco, existen otros 6 tipos de proyectos: 1) Contenedor 2) Ayudas a la inversión 3) Inversión de capital 4) Garantía 5) Vencido 6) Consultores financiados externamente²⁵- que alcanzan 786 registros y se distribuyen de la siguiente manera y representan los siguientes totales:

Tabla A.1 Distribución de los proyectos por tipo

Tipo de Proyecto	Cantidad	%
Contenedor	417	2.2%
Ayudas a la Inversión	188	1.0%
Inversión de Capital	92	0.5%
Garantía	52	0.3%
Vencido	25	0.1%
Consultores financiados externamente	12	0.1%
Sub- Total	786	4.2%
Cooperaciones técnicas	11.686	61.6%
Operación de préstamo	6.511	34.3%
TOTAL	18.983	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información del BID

²⁴ GP-97-1 Normativa del BID de referencia sobre preparación y evaluación de proyectos vigente.

²⁵ La referencia original de este tipo de proyecto en la información que se descarga del BID en línea es en inglés “*Externally Funded Contractual*” pero en este trabajo se incluye traducción de referencia para fines de análisis.

Dichas 6 categorías distintas identificadas en CT y operaciones de préstamo fueron excluidas del análisis. Como se ve en la tabla anterior, la mayoría se identifican con un tipo de proyecto denominado “Contenedor” que son líneas de financiamiento para promover el comercio internacional orientados a bancos comerciales locales. Por ejemplo, el proyecto número BR-L106726, que financia un programa en Brasil del Banco Pine que consiste en líneas de garantías de crédito de US\$ 400 millones para respaldar transacciones comerciales a corto y mediano tiempo con plazos que no excedan los 3 años. También hay otras que representan operaciones que no siempre son desembolsadas (como las garantías) con lo cual distorsionan el análisis por montos. Otras minoritarias, como los consultores, se orientan a reforzar las oficinas país del banco. Además de estos elementos o criterios cualitativos, su exclusión se refuerza por la baja incidencia cuantitativa de estas operaciones.

También, realicé la revisión de un conjunto de proyectos que aparecían con valor “0” como monto en la base original. Frente al total de 17.933 proyectos que venía consolidando luego de las decisiones antes referidas, los que referenciaban un monto \$0 representan un total de 636 operaciones, un 3,54% del total. Para entender mejor esto valor atípico, se tomaron al azar un conjunto de proyectos para indagar en sus documentos respaldatorios. Como resultado se observó que en algunos casos correspondía a errores de carga y en otros casos no fue posible verificarlo ya que no se incluía la documentación respaldatoria. Como paso siguiente, se hizo un análisis de la distribución de estas operaciones y se observó que no había una particular concentración por año, por país o por sector. De hecho, la distribución estaba alineada con la tendencia que se observa en los datos totales generales. Como resultado y dado que no fue posible garantizar precisiones para este conjunto de operaciones, se decidió eliminar estos registros para consolidar la base de análisis final que incluye un total de 17.297 registros.

Por último, en base al total de 17.297 operaciones consolidadas en la revisión final se identificaron 1.343 registros que no tenían asignado un sector. Por lo tanto, se hizo una revisión más detallada de este 8% del total de registros para asignarles un sector en base a las áreas existentes en la categorización del Banco. Para comenzar, se tomó una muestra de proyectos por cada una de las 18 categorizas que se utilizan en las tablas de los países para

²⁶ Más detalles y documentos en <https://www.iadb.org/es/project/BR-L1067>

entender mejor el alcance de los sectores. Luego, utilice dos metodologías de revisión de los proyectos que no tenían asignado un sector. En primer lugar, asignación de un sector por similitud. Esto implicó agrupar registros similares buscando por palabras clave como “salud”, “transporte” y “fiscal” en el título o la descripción del proyecto y aquellos registros vacíos se les asignó el sector correspondiente por asociación. Segundo, se hizo una revisión de los documentos de soporte que se incluyen como link en cada uno de los títulos de los proyectos. Este tipo de revisión se aplicó para aquellos casos más específicos donde se necesitaba mayor detalle y especificaciones técnicas para asignar uno de los sectores correspondientes, ya que no se desprendía con claridad del título o la descripción inicial del proyecto.

En este [link](#) se puede acceder a una copia en línea de la base de datos tras la limpieza descrita y que fue utilizada para el análisis.

2. Semáforo de sectores

Para poder analizar los datos del total de cantidad de las cooperaciones técnicas en los 26 países destinatarios de proyectos del BID se realizó un análisis de frecuencias con formato condicional para identificar los tres valores más altos de cooperaciones técnicas para cada uno de los sectores analizados según el país.

Para el armado de esta grilla se incluyeron los sectores en fila y la lista de países en columna. Luego se calcularon los totales por cantidad. Como resultado se obtuvo una grilla que permitió realizar un paneo de la distribución de los valores y clasificarlos por color de los tres valores más altos identificados en cada uno de los 26 países: rojo para el sector que tuviera el primer lugar en cantidad de cooperaciones, amarillo para el segundo y verde para el tercero. Una vez hecha la selección de estos tres valores se realizó un balance general por sector.

Dada la extensión de la grilla, las mismas se encuentran en los siguientes links para acceder a una copia en línea:

- [Tabla clasificación general semáforo por cantidad de cooperaciones técnicas](#)
- [Tabla balance y totales semáforo por cantidad en los 26 países destinatarios de proyectos del BID](#)

3. Economías de América Latina y el Caribe por PIB (PPA) según los datos del FMI

Tabla A.3. Tamaño de la economía indicador económico por PIB de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de los 26 países destinatarios de proyectos del BID en el periodo 1960-2019 (en billones de dólares de Estados Unidos).

#	País	PIB (PPA)	#	País	PIB (PPA)	#	País	PIB (PPA)
1	Brasil	3.370,620	11	Panamá	111,432	21	Haití	20,848
2	México	2,575,206	12	Paraguay	95,011	22	Bahamas	12,620
3	Argentina	918,572	13	Bolivia	89,352	23	Surinam	9,067
4	Colombia	748,575	14	Costa Rica	88,720	24	Guyana	6,668
5	Perú	488,399	15	Uruguay	81,573	25	Barbados	5,313
6	Chile	480,399	16	El Salvador	53,667	26	Belice	3,352
7	Venezuela	320,138	17	Honduras	49,010			
8	Ecuador	205,457	18	Trinidad y Tobago	44,279			
9	República Dominicana	188,320	19	Nicaragua	35,757			
10	Guatemala	145,249	20	Jamaica	26,981			

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI 2019