

EL FUTURO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y SU SUFICIENCIA DE CAPITAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

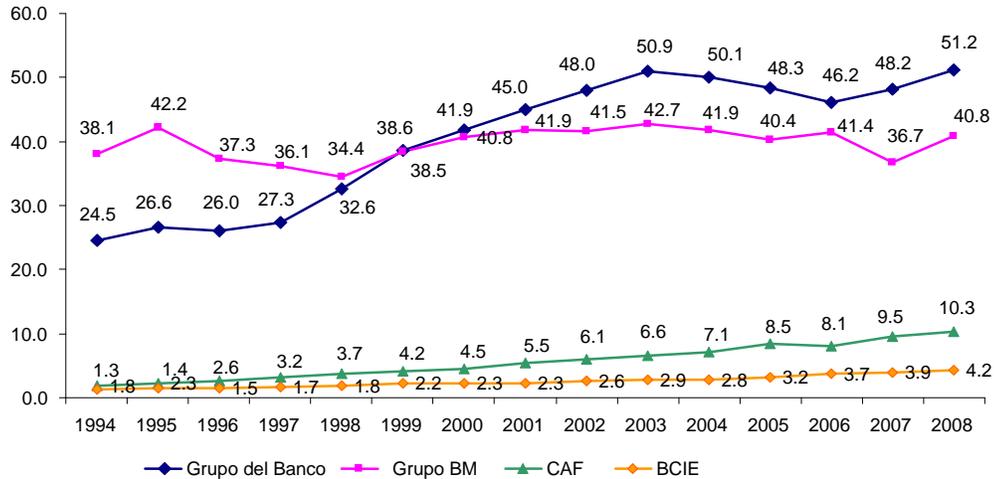
El Presidente del Banco, Sr. Luis Alberto Moreno, en enero de 2009 le solicitó a los firmantes que prepararan un informe preliminar y recomendaciones sobre el tema del título, a ser presentadas para discusión en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores en Medellín, Colombia. (*Términos de Referencia en el Anexo 1*).

Nos complace presentar, con mucho respeto, este informe a los Gobernadores y al Directorio Ejecutivo.

Michel Camdessus	ex jefe de la Tesorería Francesa y ex Director Gerente del Fondo Monetario Internacional
Roger Ferguson	ex Vicepresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos y actual Presidente y Principal Ejecutivo (CEO) del fondo de pensiones TIAA-CREF
Francisco Gil Díaz	ex Ministro de Hacienda de México y actual Presidente Ejecutivo de Telefónica México-Centroamérica
Pedro Pablo Kuczynski (presidente)	ex Primer Ministro y Ministro de Hacienda de Perú, y ex presidente del First Boston International
Jorge Londoño Saldarriaga	Presidente y Principal Ejecutivo (CEO) de Bancolombia
Dr. Antonio Palocci	Médico y ex Ministro de Hacienda de Brasil

1. El Banco Interamericano de Desarrollo celebra este año su cincuentavo aniversario. El Banco fue creado para promover el desarrollo y darle a los países prestatarios de América Latina y el Caribe una voz igual a la de los países que aportan la mayor parte del capital de garantía que sostiene los empréstitos de la institución en los mercados de capital. El esquema ha funcionado bien a lo largo de los años y el Banco ha jugado un rol importante en la construcción de la infraestructura social en países grandes y pequeños, así como también en el apoyo a reformas durante las crisis que han golpeado a la región. En los últimos 10 años, el Banco ha sido el mayor prestamista multilateral en América Latina y el Caribe (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Cartera Vigente – Capital Ordinario
1994-2008 – US\$ miles de millones de US\$**



Nota: El Grupo del Banco incluye el BID y la CII. El Grupo del Banco Mundial incluye el BIRF y la CFI.

2. Los arreglos financieros en que se basa la institución han sido exitosos. Un monto relativamente pequeño de capital pagado ha generado un gran monto de préstamos. Nunca se ha exigido el capital de garantía. Como señala el reciente informe a los Directores Ejecutivos en su primer párrafo: “Los recursos del último aumento de capital del Banco en 1995 han permitido al Banco apoyar un promedio de US\$6.600 millones en préstamos y garantías cada año, y los desembolsos acumulados en el período ascienden a US\$80.000 millones. Una inversión de los accionistas de US\$1.000 millones de capital pagado al Capital Ordinario ha generado financiamiento de US\$93.000 millones para programas y políticas de desarrollo. Una contribución adicional de US\$1.000 millones al Fondo de Operaciones Especiales (para los países más pobres) permitió un financiamiento concesional adicional de US\$5.100 millones para los países más pobres de la región”.
3. En cuanto a desembolsos, los préstamos de los últimos quince años se han centrado en tres áreas: (i) 40% para programas sociales, particularmente erradicación de la pobreza, agua y saneamiento, educación, salud y mejoramiento ambiental; (ii) 38% para inversiones en infraestructura, particularmente energía y transporte, incluyendo inversión privada apoyada por el mecanismo del Banco para préstamos directos sin garantía soberana (hasta 10% de los préstamos con capital ordinario); y (iii) el resto para apoyar el fortalecimiento institucional y reformas judiciales y del imperio de la ley, administración tributaria, planificación financiera del sector público y descentralización administrativa. Como resultado de estos esfuerzos,

liderados por varios gobiernos y apoyados por otras instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe, la mayor parte de los pueblos de la región hoy viven en países que tienen bajos niveles de deuda externa, sistemas financieros sólidos, y están más cerca de cumplir con los Objetivos sociales del Milenio que la mayor parte de las demás economías emergentes. Todo esto se está logrando en un ambiente democrático en destacado contraste con el ambiente autoritario de hace 50 años, cuando el Banco fue fundado.

4. Hace aproximadamente un año, antes de que los efectos de la crisis financiera en los países desarrollados impactara a la región, los países prestatarios más grandes del Banco se apoyaban principalmente en los mercados de capital privados, tanto domésticos como internacionales, para sus necesidades de financiamiento y parecía que el Banco y otras entidades multilaterales tenían un papel cada vez menor. Este panorama ha cambiado radicalmente: como resultado de los conocidos problemas financieros de los Estados Unidos y otros países, el financiamiento de corto plazo para América Latina, tal como papel comercial y créditos comerciales, se ha prácticamente agotado; el acceso al mercado de capitales de mediano y largo plazo también se ha reducido drásticamente. Después de realinear la organización del Banco en el año 2006, que incluyó una reducción y renovación de 20% del personal, el Banco ha respondido rápidamente. De aprobaciones anuales promedio de US\$6.000 millones en 2004-2006, las aprobaciones alcanzaron US\$9.000 millones en 2007 y US\$11.500 millones en 2008 y se espera que lleguen a US\$18.000 millones en 2009, con unos US\$400 millones en el nuevo mecanismo de financiamiento al comercio. Los desembolsos han seguido una tendencia similar, con algún rezago, y se espera que lleguen a unos US\$10.000 millones en 2009.
5. Sin embargo, aún queda una brecha importante entre estos logros y los requerimientos mínimos de capital de los países en un momento en que el crecimiento colapsa, tal como indican las proyecciones no oficiales del prestigioso Institute for International Finance de Washington.

Cambio porcentual del PIB real

	2007	2008e	2009p	2010p
América Latina	5,4	4,3	-2,2	2,2
Argentina	8,7	6,5	-2,4	-0,6
Brasil	5,4	5,5	1,7	3,0
Chile	5,1	3,5	1,0	4,0
Colombia	7,5	3,1	1,1	3,2
México	3,2	1,8	-4,4	1,5
Perú	8,9	9,2	3,2	5,0
Venezuela	8,4	4,9	2,0	1,0

e = estimación, p = proyección IFF

Fuente: Institute of International Finance

6. El último aumento de capital ocurrió hace casi quince años, El “poder de compra” del capital —pagado y exigible— de US\$100.000 millones en 1995 es hoy aproximadamente la mitad. Al mismo tiempo, las necesidades de financiamiento de los países de América Latina y el Caribe de fuentes multilaterales por lo menos se han duplicado. Por lo tanto, hay un grave riesgo de que la actual expansión de préstamos del BID, incluyendo el Fondo concesional para Operaciones Especiales para los países más pobres, llegue a un final abrupto en el año 2010 antes que el horizonte financiero del mundo se despeje.
7. La Comisión ha discutido varios escenarios alternativos preliminares. Estos incluyen la venta de la parte mejor clasificada de la cartera de préstamos (5 países prestatarios tienen clasificaciones de “grado de inversión”, aunque en la parte baja de este rango); vender deuda subordinada privadamente a grandes inversionistas tales como fondos de inversión soberanos; sindicarse a prestamistas privados parte de los nuevos créditos a prestatarios soberanos; elevar la solvencia crediticia de los contribuyentes de capital latinoamericanos al Banco usando garantías de accionistas de alta clasificación. Estas son todas ideas interesantes. Tomaría tiempo implementarlas. La Comisión considera que en este período de incertidumbre es esencial apearse a los fundamentos: mantener la clasificación AAA de las emisiones de bonos del Banco, lo que permite que el capital exigible soporte un programa de préstamos grande pero prudente sin recurrir a los accionistas, ricos o pobres; evitar soluciones temporales y de corta duración que podrían amenazar la fórmula que ha funcionado bien por 50 años: evitar solicitudes importantes de capital adicional a los países miembros y al mismo tiempo promover programas de financiamiento centrados en reformas fundamentales, en especial servicios sociales e infraestructura. La propuesta más prometedora para hacer frente a las actuales e inusitadas circunstancias internacionales consiste en que Canadá duplique su capital autorizado en el Banco mediante la suscripción de US\$4.000 millones adicionales en acciones sin derecho a voto. Con ello se incrementaría, por el mismo monto, la capacidad de endeudamiento del Banco y sería posible mantener un nivel considerable de financiamiento en 2010, después de alcanzar posiblemente un máximo de US\$18.000 millones durante el año en curso. Conforme se indica en el párrafo 13, sin un aumento de capital los compromisos de préstamo en 2010 disminuirían a aproximadamente US\$6.000 millones, lo cual constituye una reducción abrupta en un época en la que los efectos de la crisis financiera internacional posiblemente siguen repercutiendo en los países prestatarios del Banco. Como se muestra en el cuadro de la página 3, la recuperación económica en los países prestatarios probablemente será modesta en 2010, de tal forma que la necesidad de asistencia del Banco seguirá siendo considerable. La Comisión confía en que otros países miembros no prestatarios sigan el ejemplo pionero de Canadá.
8. La Comisión está perfectamente consciente de que habrá resistencia a la idea de un aumento general de capital, aún tratándose de un aumento que consista mayoritariamente de garantías y limitadas transferencias reales de efectivo. Los Estados Unidos, que con 30% es el mayor accionista del Banco, en este momento enfrenta múltiples demandas sobre sus recursos presupuestarios, tanto para garantías como para transferencias de efectivo reales. En el caso del Banco, el

registro histórico de 50 años de garantías o capital exigible es particularmente notable ya que nunca ha habido siquiera una seña que podría ser solicitado, aún en las peores crisis financieras que América Latina ha enfrentado y, en particular, durante la llamada “crisis de la deuda” de 1982-1989.

9. La Comisión no tiene dudas de que hay poderosas razones para un aumento significativo de los préstamos del Banco en los próximos años, tanto con recursos del capital ordinario como en el Fondo concesional para Operaciones Especiales para los países más pequeños y más pobres. Hay dos condiciones previas esenciales que se deben cumplir para apoyar el aumento de recursos necesario para esta expansión:
 - (i) Un programa de préstamos que siga dirigido y que enfatice más que en el pasado las principales prioridades de la mayoría de los países prestatarios: enfrentar la desigualdad social y la pobreza con políticas redistributivas que favorezcan a aquellos con menos acceso a la educación y oportunidades de empleo; mejorar la infraestructura básica para fortalecer la competitividad y reducir los cuellos de botella y los costos logísticos (conjuntamente con la inversión privada); y llevar la reforma de las instituciones del Estado, especialmente el sistema judicial y el control ambiental, a nuevos y más altos niveles de compromiso y eficiencia. El “Nuevo Marco Operativo” (octubre de 2008) al enfatizar la eficiencia interna dentro del Banco, ayudará de manera importante al cumplimiento de un programa como este.
 - (ii) Seguir asegurando a los accionistas que los controles financieros sobre su capital son de los más altos estándares. La crisis financiera ha afectado el valor de la cartera de inversiones del Banco que alcanzaba alrededor de US\$16.000 millones a fines de 2008. Esta cartera incluye US\$4.200 millones de títulos respaldados por activos y valores con respaldo hipotecario (ABS/MBS en inglés), que, de acuerdo a las prácticas contables del Banco de ajustar los precios al valor del mercado según lo exigen los principios de contabilidad generalmente aceptados en los Estados Unidos (U.S. GAAP), ha resultado en pérdidas de US\$1.900 millones desde julio de 2007, con solo US\$79 millones de estas pérdidas efectivamente realizadas. Se debe destacar que más de 90% de las pérdidas están en la cartera de valores ABS/MBS, que en su totalidad tenían una clasificación AAA al momento de ser adquiridos, conforme a la política del Banco. La política, que rige desde 1997, apunta a mitigar el riesgo de tasa de interés y se concentra principalmente en la calidad del crédito. La Comisión estima que el Banco debe reevaluar y actualizar esta importante política.
10. El personal del Banco ha preparado varios análisis de sensibilidad para los niveles totales de préstamos durante el período 2010-2020. Un supuesto clave, que la Comisión respalda, es que el nivel de préstamos debiera aumentar en el mediano plazo de un promedio anual de entre US\$6.000 millones y US\$8.000 millones en 2004-2008 a cerca de US\$12.000 millones y US\$18.000 millones en la década 2011-2020 (*ver cuadro*), en dólares corrientes.

11. Aunque es difícil predecir la inflación en dólares en medio de este turbulento período, un supuesto de una posible inflación medida por el IPC de 3% anual durante la próxima década parece razonable, a la luz de la expansión monetaria existente. A esa tasa, un nivel de préstamos de entre US\$15.000 millones y US\$18.000 millones en 2015 sería equivalente a aproximadamente un 100% mayor en términos reales que el nivel de préstamos promedio de los últimos cinco años (2004-2008). Un aumento de capital de US\$150.000 millones, pasando de los actuales US\$100.000 millones a US\$250.000 millones al final de período de aumento de recursos, representaría un aumento real hacia 2015 de 115% comparado con los últimos cinco años. Se debe recordar que los últimos cinco años fueron un período especialmente boyante en los mercados mundiales de capital y, por lo tanto, el aumento esperado en la capacidad total de financiamiento del Banco sería en la práctica bastante modesto en términos reales relativos.

12. El Banco, así como otras entidades multilaterales, se apoya en un monto pequeño de capital pagado que ha promediado 4% durante los últimos treinta años, que se ve aumentado por las utilidades retenidas. Hoy, la suma de ambos, cerca de US\$19.400 millones, representa 37% de los préstamos pendientes, en línea con el Banco Mundial y las otras instituciones multilaterales. Lo que mantiene la capacidad de endeudamiento de estas organizaciones, más que su capital y reservas, es el capital exigible. En el caso del Banco, el registro de 50 años muestra que el capital nunca ha sido solicitado a pesar de los trastornos políticos y financieros durante ese largo período.

Escenarios de préstamo y aumentos de capital asociados, 2010-2020

Escenario	Nivel de Préstamos Anual (US\$ miles de millones corrientes)			Aumento de Capital correspondiente (US\$ miles de millones corrientes)
	2009	2010	2011	
Situación actual	18,0	6,0	6,0	-
Caso base	18,0	8,7	8,7	-
Escenario 1	18,0	6,0	12,0	74
Escenario 2	18,0	6,0	15,0	126
Escenario 3	18,0	6,0	18,0	178

Fuente: Análisis de los recursos requeridos de Capital Ordinario y del Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo, Versión del 27 de febrero, 2009.

13. Vale la pena destacar que un aumento de capital en los términos descritos representaría un capital a pagar en cuatro años, de US\$6.000 millones, de los cuales la mitad vendría de los propios países prestatarios de América Latina y el Caribe; el saldo vendría de los Estados Unidos, países europeos y nuevos miembros asiáticos tales como China y Corea. Desde luego, el monto del posible aumento de recursos, el monto que sería pagado, y el programa de préstamos que resulte, están sujetos a debate y discusión. La Comisión cree que el tema es importante y urgente. No hay atajos. En estos momentos, la ingeniería financiera no puede ser un sustituto para

decisiones básicas que, a un pequeño costo financiero, podrían determinar una gran diferencia en las perspectivas económicas de una región importante del mundo.

14. Adicionalmente a las consideraciones financieras, el tema decisivo que subyace la solicitud de un aumento de capital importante y un incremento del Fondo para Operaciones Especiales es si el Banco y los países prestatarios pueden dar buen uso a los recursos adicionales. Si bien al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo el Banco destina una minoría de inversiones de capital a progreso social e infraestructura, sí desempeña un papel sumamente importante en la promoción de políticas que reducen la desigualdad social, mejoran el bienestar y aumentan la eficiencia económica. En este sentido el progreso registrado en términos de ingreso y servicios básicos en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es notable, como puede apreciarse en el cuadro a continuación.

América Latina y el Caribe: Progreso hacia la consecución de los ODM							
	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan de hambre	Velar por que, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos tercios entre 1990 y 2015	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso (urbano) a agua potable	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso (rural) a agua potable
Argentina	24%	-23%	1%	69%	67%	67%	57%
Bolivia	42%	36%	66%	68%	100%	111%	78%
Brasil	127%	67%	59%	76%	94%	114%	13%
Chile	150%	100%	63%	79%	100%	0%	90%
Colombia	45%	35%	38%	75%	25%	100%	-9%
Costa Rica	92%	67%	50%	61%			
República Dominicana		0%	41%	79%	138%		147%
Ecuador	78%	75%	29%	89%	163%	178%	154%
El Salvador	63%	17%	23%	81%	103%	108%	77%
Guatemala	61%	-88%	13%	80%	162%	182%	157%
Haití		55%		68%	42%	50%	31%
Honduras	50%	9%	23%	55%	0%	75%	-48%
México	107%	0%	54%	81%	144%	164%	117%
Nicaragua	76%	20%	11%	97%	60%	-22%	63%
Panamá	-9%	-38%	53%	48%	40%		19%
Paraguay	19%	33%	51%	47%	79%	137%	29%
Perú	90%	143%	42%	97%	77%	55%	75%
Uruguay	18%	114%	6%	53%			
Venezuela (Rep. Bolivarianade)		-127%	27%	31%			

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2008

15. Otra prioridad clave es la infraestructura, ámbito en el que el sector privado puede desempeñar un papel más preponderante mediante concesiones en virtud de las cuales inversionistas privados construyen y operan instalaciones reglamentadas, tales como carreteras, puertos, aeropuertos e instalaciones para la generación y distribución de energía. Un sistema de esa naturaleza representa un alivio para los presupuestos gubernamentales e introduce estándares superiores de eficiencia. El Banco ha venido apoyando ese tipo de inversiones a través de su ventanilla para el sector privado, si bien está sujeto a una limitación del 10% de los préstamos pendientes. Como parte del ejercicio de aumento de capital, la Comisión considera que el límite vigente debe evaluarse con miras a aumentarlo considerablemente.

16. Para resumir, la Comisión considera que se justifica un aumento sustancial tanto del Capital Ordinario como del Fondo para Operaciones Especiales. Los últimos aumentos se llevaron a cabo hace unos 15 años: su valor adquisitivo real y efectivo se ha reducido a la mitad con el transcurso del tiempo. Si bien las economías de mayor escala de la región se beneficiaron del auge en los ingresos por exportaciones y de un acceso sin precedentes a los mercados de capital hasta comienzos de 2008, esas circunstancias excepcionales han llegado a su fin. Para poder reanudar el crecimiento, todos los países de la región tendrán que atraer nuevos flujos de capital. El Banco, en su condición de principal prestamista de desarrollo en la región puede ser, junto con las demás instituciones multilaterales de desarrollo, particularmente eficaz en propiciar este proceso, particularmente en dos frentes de alta prioridad: el mejoramiento de las condiciones sociales para las grandes masas poblacionales que aún viven en condiciones de pobreza y el apoyo a las cuantiosas inversiones en infraestructura física que son esenciales para la siguiente etapa de crecimiento en la región.
17. En sus 50 años de historia, el Banco ha demostrado que su estructura financiera ha sido sólida a pesar de las vicisitudes de muchos de sus países prestatarios. Un capital efectivo relativamente modesto ha hecho posible un volumen considerable de financiamiento de calidad para el desarrollo. Ese patrón ha de continuarse. Obviamente, en algún momento llegará el ocaso y economías más maduras de América Latina y el Caribe dejarán de precisar fuentes oficiales de capital; por lo pronto, la actual crisis internacional ha distanciado ese ocaso. La Comisión apoya firmemente un aumento de capital. No es nuestra función abogar: simplemente hemos puesto nuestra vasta experiencia combinada en perspectiva histórica.

Anexo: 1. Términos de Referencia de la Comisión.

**COMISIÓN DE ALTO NIVEL DEL PRESIDENTE DEL BID
TÉRMINOS DE REFERENCIA**

I. Antecedentes

El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo ha designado una Comisión de Alto Nivel para asesorarlo sobre la estrategia del Banco en el corto, mediano y largo plazo para responder a las necesidades financieras de sus países prestatarios.

Actualmente, el capital del Banco es de US\$100.000 millones. El saldo en el Fondo de Operaciones Especiales es de US\$5.800 millones.

La región ha experimentado una transformación estructural de gran importancia desde 2005, lo que ha aumentado la demanda por los productos financieros y no financieros del Banco. Además, la crisis ha aumentado las necesidades financieras de la Región. El acceso a financiamiento externo está limitado por el retiro de los inversionistas de los mercados emergentes y el aumento de la deuda de los países desarrollados. Aunque es imposible predecir cuánto durará la crisis financiera, las restricciones de los mercados de crédito probablemente continuarán, por lo menos en el corto plazo. En este ambiente, los bancos multilaterales de desarrollo se ven como la principal fuente de recursos financieros para mantener los programas de desarrollo, especialmente aquellos que benefician a los grupos más vulnerables.

II. Miembros de la Comisión de Alto Nivel del Presidente

- Michel Camdessus (Francia)
- Roger Ferguson (Estados Unidos)
- Francisco Gil Díaz (México)
- Pedro-Pablo Kuczynski (Perú – Presidente)
- Jorge Londoño (Colombia)
- Antonio Palocci (Brasil)

III. Productos

La Comisión analizará posibles escenarios para el capital del Banco en años futuros, en el contexto de restricciones al financiamiento de mercado para los países prestatarios. A la luz de las exigencias domésticas en todos los países, la Comisión evaluará los argumentos a favor y en contra de un aumento de recursos significativo a ser considerado durante el próximo año.

En su análisis, la Comisión deberá considerar lo siguiente:

a. Tamaño del Banco

El último aumento general de recursos del Banco se acordó en 1994, hace casi quince años. Durante este tiempo, el PIB de los países prestatarios de América Latina y el Caribe se ha duplicado. A medida que los países prestatarios más grandes fueron accediendo a los mercados de capital, era lógico que el Banco creciera lentamente y que, de hecho, se redujera en términos relativos. Ahora, este acceso es mucho más difícil y la base de capital inalterada del Banco obstaculiza el asumir un papel más activo a partir del año 2010.

b. Velocidad y envergadura de la respuesta a la crisis

La recuperación de la crisis tomará algún tiempo que es difícil de predecir. El Banco, a través de sus servicios financieros, contempla aumentar significativamente sus préstamos en el año calendario 2009. Esta es la respuesta apropiada a un deterioro financiero y económico de una magnitud aún desconocida.

c. Prioridades y modalidades de préstamos

La crisis financiera ha reducido drásticamente los préstamos de mercado para financiar el comercio internacional esencial, la inversión en infraestructura básica y las necesidades del sector social. Entre los temas que se deben examinar está el posible uso de garantías para financiamiento del mercado de capital y préstamos al sector público para apoyar programas sociales y de reducción de pobreza, evaluar los mecanismos del Banco para financiar el comercio internacional y los préstamos a través de la ventanilla del sector privado para infraestructura básica. Asimismo, es importante evaluar el potencial para cooperar con otros socios financieros en varias de estas áreas de alta prioridad. Otro tema de alta prioridad es la suficiencia de los servicios financieros concesionales para los países más pequeños y pobres.

La Comisión entregará un informe preliminar a más tardar el 27 de marzo de 2009, antes de la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores que tendrá lugar en Medellín, Colombia.

El informe final de la Comisión deberá ser entregado a más tardar el 30 de abril de 2009.

IV. Reuniones

La Comisión de Alto Nivel se reunirá en dos ocasiones durante el primer trimestre de 2009. Los miembros de la Comisión presentarán el informe preliminar al Directorio Ejecutivo en marzo de 2009, y a la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores en Medellín.