

20
31



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

RELACIONES FINANCIERAS DE MEXICO CON
BANCOS MULTILATERALES PARA APOYO A
PROYECTOS SOCIALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

GABRIELA UBERETAGOYENA PIMENTEL

ASESOR: LIC. MANUEL MORALES H.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

AGOSTO DE 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

*A las dos personas que me impulsan
a ser cada día mejor:*

*A José,
A mi mamá.*

Gracias papá.

A G R A D E C I M I E N T O S

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la máxima casa de estudios.

***Mi agradecimiento especial a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán,
por haberme albergado en sus aulas estos años.***

***A todos los profesores que contribuyeron, cada uno en su momento,
a mi formación profesional.***

***A mi asesor, Manuel Morales Hernández, maestro de muchas generaciones de esta Universidad,
por sus conocimientos, su experiencia, su tiempo, su preocupación,
su apoyo incondicional, pero sobre todo, por su cariño.***

***A todos aquellos que, con su experiencia derivada de la práctica profesional
y su disponibilidad, contribuyeron a mejorar esta tesis :***

Lic. Manuel Morales Hernández

Lic. Juan Rodríguez S. (SHCP)

Lic. Lorena Gavilondo (SHCP)

Lic. Juan Manuel Izquierdo (NAFIN)

Mrs. Haaman (BIRF)

Lic. Angélica G. Calderón (BIRF)

Ing. Luis Suárez (BED)

Lic. Ma. Eugenia S. M. de Vázquez (BED)

Ing. Guillermo Guillot

A mis tiodadales:

Lic. Gabriel Gómez Ochoa

Mtra. Teresa S. López González

Lic. Manuel Martínez Justo

Lic. Eduardo Rojas Herrera

***A José, por sus atinados comentarios, su apoyo, su ánimo,
su comprensión y su amor.***

ÍNDICE

Págs.

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1 EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES	9
1.1. Síntesis histórica de las relaciones financieras internacionales de México	11
1.2. Las relaciones financieras internacionales a partir de la creación de Bretton Woods y el sistema monetario internacional	18
CAPÍTULO 2 TEORÍA Y PRAXIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	33
2.1. Fundamentos teóricos de las relaciones internacionales	35
2.2. Praxis de las relaciones internacionales	45
2.2.1. Las relaciones internacionales en teoría y un análisis en particular de las financieras	45
2.2.2. El marco teórico, las relaciones internacionales en teoría y la compatibilidad práctica en los países menos desarrollados	50
2.2.3. La normatividad mexicana para las relaciones con organismos financieros internacionales	52
CAPÍTULO 3 NATURALEZA DE LAS RELACIONES CON BANCOS MULTILATERALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES	57
3.1. Los bancos multilaterales que otorgan créditos a proyectos de desarrollo	59
3.1.1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	68
3.1.1.1. Características y operación	68
3.1.2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	76
3.1.2.1. Características y operación	76
3.1.3. Examen crítico de la actuación de los bancos multilaterales	86
3.2. México en sus relaciones financieras con bancos multilaterales	92
3.2.1. México y el BIRF	92
3.2.2. México y el BID	100
3.2.3. La repercusión de los préstamos otorgados por los bancos multilaterales en la deuda externa mexicana	109
3.2.4. Ventajas y desventajas que han tenido en la práctica los créditos multilaterales para proyectos sociales en México	118

	Págs.
CAPÍTULO 4	
CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES EN MÉXICO	123
4.1. Proceso general para el otorgamiento de créditos	125
4.2. Los sujetos que intervienen en el proceso	129
4.3. El ciclo del proyecto	133
CONCLUSIONES	153
APÉNDICES	161
I. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)	163
II. Evaluación del impacto del PARE	197
III. Países miembros del BIRF	203
IV. Países miembros del BID	205
BIBLIOGRAFÍA	207

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

	Págs.
CUADROS	
Cuadro 1. Préstamos otorgados a México antes de la creación del Sistema Bretton Woods	17
Cuadro 2. México - FMI. Acuerdos de apoyo crediticio	30
Cuadro 3. Préstamos, deudores y acreedores	61
Cuadro 4. Estructura de la región de América Latina y el Caribe del BIRF	67
Cuadro 5. Operaciones de préstamo del BIRF	69
Cuadro 6. Agencias especializadas del BIRF	70
Cuadro 7. Programa de intervenciones dirigidas a la reducción de la pobreza 1994 - 1996	72
Cuadro 8. Proyectos aprobados por el BIRF en el ejercicio de 1996, por regiones	74
Cuadro 9. Operaciones con prestatarios de América Latina y el Caribe, por sectores ejercidos de 1987 - 1996	75
Cuadro 10. Organigrama del Banco Interamericano de Desarrollo	77
Cuadro 11. Operaciones de préstamo del BID	78
Cuadro 12. Agencias especializadas del BID	79
Cuadro 13. Préstamos orientados a la equidad social y la reducción de la pobreza	81
Cuadro 14. Clasificación de proyectos aprobados en 1995	84
Cuadro 15. Créditos otorgados por el BIRF a México 1949 - 1995	92
Cuadro 16. Créditos otorgados por el BIRF a México dirigidos al sector social 1949 - 1996	96
Cuadro 17. Créditos otorgados por el BIRF a México por sector 1949 - 1996	97
Cuadro 18. Créditos otorgados por el BID a México 1960 - 1997	100
Cuadro 19. Créditos otorgados por el BID a México dirigidos al sector social 1960 - 1997	105
Cuadro 20. Créditos otorgados por el BID a México por sector 1960 - 1997	106
Cuadro 21. Deuda externa mexicana 1990 - 1994	109
Cuadro 22. Deuda externa mexicana. Deuda de largo plazo 1990 - 1994	111
Cuadro 23. Deuda externa mexicana. Deuda de largo plazo pública y públicamente garantizada 1990 - 1994	112
Cuadro 24. Procedimiento para el otorgamiento de créditos	128
Cuadro 25. Actores y el papel que desempeñan en el proceso de gestión del crédito externo	132
Cuadro 26. El ciclo del proyecto	152
GRÁFICOS	
Gráfico 1. Distribución de recursos financieros otorgados por el BIRF, por sector	99
Gráfico 2. Distribución de recursos financieros otorgados por el BID, por sector	106
Gráfico 3. Deuda externa total. México 1994	113
Gráfico 4. Deuda de largo plazo. México 1994	114
Gráfico 5. Deuda externa pública y públicamente garantizada. México 1994	115
Gráfico 6. Deuda externa y préstamos multilaterales. México 1994	118

INTRODUCCIÓN

Durante la última década del milenio que termina, el mundo ha transitado con pasos agigantados sobre un duro y cambiante camino.

La humanidad se ha visto inmersa en cambios radicales que han llevado, a muchos, a alcanzar la tan anhelada libertad; a otros, a seguirse batiendo por lograrla, a otros más les abrieron las posibilidades de conocer un mundo que sólo en sueños habían imaginado, pero a la mayoría les han llevado a clamar por mejores condiciones de vida para sus familias y a buscar de forma desesperada la satisfacción, al menos, de sus más urgentes necesidades.

En este período de cambio y reacomodo del mundo, los gobiernos de los países han estado muy ocupados planeando, negociando y estableciendo el papel que a cada uno le corresponde. Para ello, han surgido bloques de países en diferentes regiones geográficas de nuestro planeta con un sólo fin: crear un mundo global, multipolar en la práctica, dentro del cual se demuestre quién es el más fuerte. Desde luego, no todo es desventaja, pues la ampliación de los mercados —antes casi imposible— ha permitido cambios en las escalas de producción y en el acceso a una diversidad de productos, pero que por los inconvenientes del nuevo orden, muy pocos han podido aprovechar.

En este contexto, las relaciones económicas y comerciales internacionales han venido a jugar un papel preponderante en la indescansable interacción de los Estados, los cuales pretenden unificar políticas, pero, ¿cuáles han sido los resultados?, ¿quiénes se han beneficiado?

La respuesta la hemos vivido ya, y no sólo en nuestro país, sino como una situación generalizada en América Latina, y aún más allá de nuestro hemisferio, en aquellos países de África, Asia, e incluso de Europa, donde la diferencia entre pobres y ricos es cada día más marcada.

De este hecho, surge la idea de llevar a cabo una investigación que vincule el ámbito internacional con el sector social. En el primero de ellos, todo es tan global y tan complejo en nuestros días, y los intereses económico-financieros son tan fuertes, que pareciera que el hombre ha quedado en un segundo plano. El segundo, es aquél donde los individuos que forman una sociedad buscan satisfacer sus necesidades, debiendo encontrar los medios para cubrir, no sólo las más urgentes, sino todas aquellas que le proporcionen una mejor calidad de vida.

La forma de relacionar los dos aspectos anteriores, para fines de esta tesis, es adentrándose en aquellos organismos internacionales que trabajan y se preocupan por aspectos de carácter social.

Esta investigación está dirigida hacia dos organismos financieros internacionales. El primero de ellos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, creado como un apoyo a la reconstrucción de la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial, constituyéndose posteriormente como banco multilateral que apoya con recursos financieros, proyectos de desarrollo en sus países miembros. El segundo, el Banco Interamericano de Desarrollo, organismo financiero continental con objetivos semejantes a los del BIRF.

Ambos apoyan proyectos de desarrollo entre sus países miembros, pero durante la última década han acentuado su tendencia hacia el financiamiento de proyectos específicamente sociales, esto es, programas que vayan encaminados a llevar un beneficio directamente a la población y que contribuyan a la reducción de la pobreza. Si no son proyectos específicamente sociales, deben tener un amplio contenido

social, esto es, deben estar preparados, de tal forma que, sea cual fuere el sector hacia el que se dirigen, generen un beneficio a la población, no la perjudiquen en ningún aspecto y sean respetuosos del medio ambiente.

El objetivo general propuesto para llevar a cabo la presente investigación es el de analizar el papel desempeñado por los bancos mencionados en el desarrollo social de nuestro país, así como la problemática, las condicionantes y las ventajas y desventajas que implica la relación financiera de México con dichos organismos financieros internacionales

Para alcanzar nuestro objetivo el desarrollo de la investigación se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se realiza una breve síntesis histórica de las relaciones financieras internacionales de nuestro país, así como de su evolución con la creación del sistema Bretton Woods al final de la Segunda Guerra Mundial.

En el segundo capítulo, se plantea el marco teórico de las relaciones internacionales, sus corrientes de pensamiento y principales estudiosos de la disciplina, así como un análisis comparativo del cómo se ha establecido que sean dichas relaciones y su realidad práctica.

Posteriormente, en el tercer capítulo se estudia con detenimiento cada uno de los organismos tema de esta tesis, así como un examen crítico de su actuación. En un segundo inciso se analiza la relación específica de México con los bancos y la repercusión de sus préstamos en nuestra deuda externa, así como las ventajas y desventajas que los mismos presentan para el país.

En el cuarto y último capítulo se analizan las características operativas del financiamiento de proyectos sociales en México, para lo cual se desarrollan tres subtemas: el proceso general para el otorgamiento de los mismos, los sujetos que intervienen en el proceso y el ciclo de los proyectos.

En la última parte se plantean las conclusiones y algunas recomendaciones, así como una sección de apéndices que proporcionan datos más específicos para aquellos interesados en el tema.

Se pretende, a través del desarrollo de la investigación, comprobar la hipótesis de que los recursos que provienen de bancos multilaterales no son una fuente indeseable de financiamiento externo para proyectos sociales, tomando en cuenta que el presupuesto nacional destinado a programas de este tipo, no sólo en México, sino en todas las naciones en proceso de desarrollo, no es suficiente, por sí mismo, de lograr el desarrollo social que sus habitantes requieren, por lo que es necesario considerar esta fuente para complementar de manera efectiva las políticas nacionales para el sector social.

CAPÍTULO 1
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FINANCIERAS
INTERNACIONALES

- 1.1. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES DE MÉXICO
- 1.2. LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES A PARTIR DE LA CREACIÓN DE BRETTON WOODS Y EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

1.1. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES DE MÉXICO

Las relaciones financieras internacionales de México, y en general de América Latina, comienzan prácticamente desde su independencia, incluso en la última etapa por su lucha, ya los políticos latinoamericanos buscaban préstamos externos para financiar sus ejércitos y posteriormente para consolidar las nuevas naciones. En consecuencia, el primer empréstito extranjero otorgado a América Latina, en este caso a Colombia, en el año de 1820, fue un préstamo de guerra.

Una vez lograda la independencia, México se enfrentó a los problemas de ella derivados, el gobierno comenzó a operar con déficit y le eran indispensables recursos para cubrir sus más urgentes necesidades. En principio, recurrió a la Iglesia, a ricos comerciantes y a prestamistas locales, pero a medida que estas fuentes de financiamiento se vieron agotadas, se vio en la necesidad de solicitar empréstitos extranjeros y a implementar políticas fiscales que le permitieran recaudar suficientes recursos para cubrir sus eternos déficits.

Así, en 1822, el gobierno del Emperador Iturbide solicitó un préstamo a Londres; sin embargo, no fue concedido sino hasta 1824, año en que alcanzaron su auge los empréstitos hacia América Latina. El objetivo de dicho préstamo era el de estabilizar las finanzas del Estado y promover el desarrollo económico, aunque las exigencias militares no quedaron de lado. El monto del préstamo fue de 2,5 millones de libras y fue otorgado por la firma bancaria B. A. Goldschmidt & Co.¹. Su uso se hizo en las siguientes proporciones: 20% en liquidar deudas pendientes, 15% en financiar el monopolio del tabaco, otro 15% en pagar pertrechos militares y navales y

¹ Esta firma bancaria británica, junto con Barclay, Herring & Co., que otorgaría el segundo empréstito mexicano, sólo estuvieron activas entre 1822 y 1820.

el restante 50% para cubrir atrasos en los salarios y pensiones a empleados del gobierno y sobre todo para oficiales y soldados del ejército mexicano.²

De esta manera, pronto nos vimos inmersos en la dinámica de la economía mundial, disfrutando de sus beneficios, pero también afrontando sus problemas y complejidades.

Es importante aclarar que en esta época no existían organizaciones económicas internacionales a las que pudieran recurrir los países, en caso de necesitar ayuda financiera. Los préstamos externos a los que podían tener acceso los países provenían de las grandes potencias, como Gran Bretaña, Francia, Alemania y, hasta el último cuarto del siglo XIX, de Estados Unidos, y de los bancos privados que en ellas funcionaban.

Para poder obtener uno de estos préstamos, el país solicitante debía obtener, antes que nada, la autorización para la emisión de bonos. Una vez logrado esto, la operación pasaba a manos de agentes financieros que servían como intermediarios entre el gobierno y los banqueros europeos. A partir de aquí, intervenían diversos factores que hacían posible o no el otorgamiento del empréstito, desde la capacidad y posible corrupción de los agentes financieros hasta el propio estado del mercado de valores.

En 1825, se negocia el segundo empréstito extranjero para México, emitido por la casa Barclay, Herring & Co., por un monto de 3 millones de libras que servirían para estabilizar las finanzas del Estado.³

Este fue uno de los últimos préstamos concedidos a América Latina por parte de los bancos europeos, pues a nivel mundial se empieza a dar un debilitamiento en el comercio internacional. Algunos países latinoamericanos empiezan a dejar de cumplir sus pagos de deuda, lo que hace que algunos banqueros lleguen al colapso, desencadenándose una gran crisis en Europa. Fue tal el caos que ningún préstamo fue concedido sino hasta la década de 1860 y ya desde 1828 todos los países latinoamericanos habían suspendido sus pagos.

² Marchal, Carlos. "Historia de la deuda externa de América Latina", Alianza Edit. Mexicana México, 1986, p. 45

³ *Ibid.*, pp. 54-55

Los siguientes treinta años fueron de arduas renegociaciones de deudas. En el caso de México, en octubre de 1827, se renegó el total de los dos empréstitos otorgados en 1824 y 1825, llegando a arreglos parciales pero incumplidos en 1831 y en 1836 a causa de que ya nos veíamos inmersos en la guerra de independencia de Texas. Se renegociaría nuevamente hasta el año de 1850, reconociendo México un total de 10,2 millones de libras⁴ y renovando el pago de los intereses; sin embargo, esta situación no duraría más que cuatro años, pues en 1854 se vuelven a suspender los pagos hasta 1867, para llegar a un arreglo final en 1885.

Todos estos años fueron realmente críticos en cuestión de financiamiento para nuestro país, pues además de que la situación era tensa con los acreedores internacionales debido a la suspensión de pagos, también los acreedores locales exigían sus pagos, e incluso buscaron el apoyo externo para obligar al gobierno mexicano a pagar sus deudas. Era tal el problema que México fue invadido por Gran Bretaña, Francia y España en 1862.

En esta década ya comenzaban a reanudarse los pagos de las deudas de algunos países latinoamericanos, el comercio internacional se reactivó y Europa otorgó nuevos empréstitos.

México obtuvo dos préstamos, uno en 1854 y , el otro, en 1865, conocidos como los "Mexican Imperial Loans", que fueron emitidos durante el Imperio de Maximiliano para financiar los gastos del ejército de ocupación francés en México entre 1862 y 1867. Estos préstamos fueron fuertemente criticados por el gobierno de Benito Juárez en 1867.⁵

El primero de éstos fue otorgado mayoritariamente por las firmas Crédit Mobilier y por Glyn Mills & Co. de Londres y el segundo por las firmas Comptoir D'Escompte y S. Oppenheim y Cia., francesa y alemana respectivamente.

⁴ Ibid, p. 68.
⁵ Ibid, p. 263

En la década de los setenta se da una innovación con respecto al propósito de los empréstitos, pues los recursos obtenidos del exterior se destinan a obras públicas, particularmente para la construcción de ferrocarriles, principalmente en Argentina, Brasil, Chile y Colombia; sin embargo, en México no se destinarían fondos externos para este propósito sino hasta las próximas décadas, durante el gobierno de Porfirio Díaz, en el que, además, se abriría paso a un mayor volumen de inversión extranjera directa.

Durante los primeros años del porfiriato se presentaban dos problemas por parte de las autoridades hacendadas: "el primero, la reforma de las finanzas gubernamentales y, el segundo, el restablecimiento de los canales de crédito externo".⁶

Para solucionar el segundo problema era necesario pagar la antigua deuda externa, que incluía la deuda adquirida por el Imperio de Maximiliano. Para esto, se contó con el apoyo del Banco Nacional de México, el cual era un banco de capital franco-español que gozó de importantes concesiones en este período, entre las cuales estaba el ser el banquero del Gobierno Federal. En este papel, negoció la situación con los acreedores y en marzo de 1888 se contrató un nuevo préstamo para refinanciar la deuda por un monto de 10,5 millones de libras suscrito en un 61.58% por la firma alemana Bleichröder⁷, en un 20% por la londinense Antony Gibbs and Sons y en un 18.42% por el Banco Nacional de México.⁸

En los dos siguientes años se obtuvieron tres préstamos para obras públicas. El primero, en 1889 por 2.7 millones de libras, por la firma estadounidense Seligman, con filial en Londres, destinado a los ferrocarriles. El segundo, en el mismo año, se destinó a un proyecto de obras sanitarias, financiado por el banco londinense Trustees Corporation, por un monto de 2,4 millones de libras. Por último, en 1890, la firma Bleichröder otorga financiamiento para continuar con la construcción de ferrocarriles por un monto de 6 millones de libras.⁹

⁶ Quijano, José Manuel, "La banca, pasado y presente, problemas financieros mexicanos" Colección Economía, Ensayos México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1983, p. 23.

⁷ La firma Bleichröder fue establecida desde 1823 en Berlín, pero a partir de 1840 sus principales intereses en América Latina estuvieron en México. Administró los empréstitos mexicanos de 1888, 1890, 1899, 1910 y 1913.

⁸ Quijano, José Manuel, op. cit., p. 25.

⁹ Marichal, op. cit., pp. 285-286.

Es importante notar que ya en estos años nuestro país se abre a capitales norteamericanos, sobre todo para el financiamiento de ferrocarriles y se establece un lazo financiero con la bolsa de Nueva York.

Por lo anterior, en 1899 la casa inglesa-norteamericana Morgan participó por primera vez en un préstamo para la conversión de todos los préstamos anteriores y para unificar la deuda a un menor interés con un monto de 22,7 millones de libras¹⁰ y, en 1904, la casa Speyer & Co. de Nueva York, otorga un nuevo empréstito por 40 millones de dólares, para financiar un nuevo paquete de obras públicas que consistían en el mejoramiento del Ferrocarril de Tehuantepec y de los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos y Manzanillo y la puesta en marcha de obras de conducción, elevación y distribución de agua en la Ciudad de México.¹¹

El otorgamiento de estos créditos por parte de reconocidos bancos norteamericanos, da confianza nuevamente a los banqueros franceses para conceder préstamos a México. Por ello en 1910 se concedió uno de los préstamos internacionales más importantes para nuestro país, con el fin de convertir la deuda externa a una deuda con menor interés. Así, La Banque de Paris et des Pays Bas mayoritariamente otorgó 11 millones de libras.¹²

Sin embargo, ya se corría el rumor del estallido revolucionario en nuestro país, por lo que los banqueros extranjeros trataron por todos los medios de cortar las vías crediticias. No obstante, México no suspendió sus pagos de deuda, e incluso, obtuvo un nuevo préstamo, en 1913, por 20 millones de libras.¹³ Este préstamo se otorgó en condiciones muy especiales, pues la situación política de nuestro país ocasionaba choque con los intereses extranjeros en México, por lo que con este nuevo empréstito, lo que pretendieron los bancos fue comprar al Presidente Huerta, para recuperar y preservar sus intereses y privilegios.

¹⁰ Cardoso, Ciro, "México en el siglo XIX (1821-1910) Historia económica y de la estructura social" Edit Nueva Imagen, México, 1988, p. 413.

¹¹ Quijano, José Manuel, op. cit., pp. 30-31.

¹² *Ibid.*, p. 34.

¹³ Quijano, José Manuel "Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera", Universidad Autónoma de Puebla, México, 1985, pp. 18-20.

Así, mientras que los demás países latinoamericanos pudieron subsistir sin ayuda financiera externa durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), México se vio inmerso en una revolución que, además de no haberle permitido obtener ventajas económicas de la guerra europea, los problemas políticos generados, provocaron la invasión norteamericana en 1914.

Pasado este difícil período, tanto internacional como nacional, restauradas las economías europeas y restablecida la paz en México, el capital financiero comenzó a correr nuevamente por las economías latinoamericanas. De 1921 a 1930 se da un verdadero auge de préstamos hacia América Latina, con la característica de financiar cuantiosos proyectos de desarrollo, muy a pesar de la difícil crisis enfrentada por el mundo entero durante 1929.

Esta fue la primera ocasión en que se destinaron algunos de estos recursos directamente al sector social, para la construcción de escuelas y hospitales, para hacer llegar a la población servicios indispensables como electricidad, alcantarillado y pavimentación de calles y avenidas, y para construir carreteras en zonas rurales.

Esto evidenció las nuevas políticas desarrollistas de América Latina, pero México quedó fuera, pues la inestabilidad económica y política que dejó la Revolución Mexicana, obligó al país a anunciar la suspensión del servicio de la deuda en 1924 y a suspenderlo totalmente durante la década de 1930 a 1940.

En 1941, cuando el mundo ya estaba inmerso en la Segunda Guerra Mundial, México entra en negociaciones para resolver el problema de la deuda y, por ello, llega a condicionantes y tratados con Estados Unidos más de carácter político y militar que económico, como la "formación de una Comisión de Defensa Mexicano-Norteamericana y la firma de una serie de tratados con respecto al acceso de los Estados Unidos a pistas de aterrizaje y puertos marítimos mexicanos"¹⁴. Como resultado de lo anterior, en 1946, se renegoció la deuda externa mexicana de la manera más favorable que se había logrado en mucho tiempo.

¹⁴ Marichal, Carlos, op. cit., p. 266

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la organización y regulación de las relaciones financieras internacionales darían un cambio drástico. En el siguiente apartado se expone la forma en que a partir de este momento y a la fecha se han manejado las relaciones financieras internacionales.

La evolución del financiamiento externo a México, a partir de la independencia y hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 1

PRÉSTAMOS OTORGADOS A MÉXICO ANTES DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA BRETTON WOODS (mdl= millones de libras esterlinas; mdd= millones de dólares)			
AÑO	PROPÓSITO	MONTO	ACREEDOR
1824	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilizar finanzas del Estado • Promover desarrollo económico • Militar 	2,5 mdl	B. A. Goldschmidt & Co
1825	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilizar finanzas del Estado 	3 mdl	Barclay, Herring & Co
1884	<ul style="list-style-type: none"> • Militar 	5,9 mdl	Credit Mobilier; Glyn Mills
1865	<ul style="list-style-type: none"> • Militar 	10 mdl	Comptoir d'Escompte, Oppenheim
1888	<ul style="list-style-type: none"> • Refinanciamiento 	10 mdl	S. Bleichröder & Co., Antony Gibbs & Sons
1889	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrocarriles 	2,7 mdl	Seligman
1889	<ul style="list-style-type: none"> • Obras sanitarias 	2,4 mdl	Trustees Corporation
1890	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrocarriles 	6 mdl	S. Bleichröder & Co
1899	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de deuda 	22,7 mdl	J. P. Morgan & Co
1904	<ul style="list-style-type: none"> • Obras públicas 	40 mdd	Speyer & Co
1910	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de deuda 	11 mdl	La Banque de Paris et des Pays Bas
1913	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilizar finanzas del Estado 	20 mdl	La Banque de Paris et des Pays Bas, J. P. Morgan & Co., Kuhn, Loeb & Co

FUENTE: Este cuadro fue realizado con la información referida en el primer apartado de este capítulo

1.2. LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES A PARTIR DE LA CREACIÓN DE BRETTON WOODS Y EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL.

Como vimos en el apartado anterior, las relaciones económicas entre los Estados no siempre se han mantenido de la misma forma, pues las épocas y las condiciones económicas y políticas en cada una de las diferentes épocas, es cambiante. Ejemplo claro de ello ha sido la adopción y adaptación de diferentes sistemas monetarios internacionales¹⁵ en las relaciones entre los países desde hace siglos.

El primer sistema monetario internacional es el establecido por los romanos en el siglo III, basado en la acuñación de oro y el sólido de oro. Este sistema, conocido como romano, estuvo vigente durante doce siglos. En 1817 apareció en Gran Bretaña un orden rival, pues el oro y la plata son declarados en curso legal, naciendo con esto, en Europa, el llamado bimetalismo, vigente hasta finales del siglo XIX, cuando Gran Bretaña, Francia, Holanda, Italia y Estados Unidos aceptaron sólo el oro para operaciones transnacionales.

De esta manera, en 1870 comienza la época del patrón oro clásico, que consiste en que cualquier país fijaba el valor de su moneda en términos de oro, además de otras características como son "el metal circulaba efectivamente, había libre acuñación y fundición de él, existía libre exportación e importación del mismo, se disponía de libre convertibilidad de las monedas secundarias a la principal y la legislación asignaba funciones exclusivas al oro como medio de pago y unidad de cuenta".¹⁶

El patrón oro clásico mantuvo la estabilidad monetaria en el mundo hasta ya entrada la Primera Guerra Mundial, cuando todo el sistema se vino abajo. Las naciones protegieron sus reservas en oro, evitando la exportación y la importación del metal. El tipo de cambio fijo fue sustituido por un tipo de cambio flotante.

¹⁵ Por sistema monetario internacional se entiende un conjunto de instituciones diversas, organismos internacionales y Estados que tienen en común participar en el movimiento de poder adquisitivo internacional a través de las fronteras nacionales, y que actúan conforme a un orden o marco legal que regula las relaciones monetarias internacionales. (Ver Cohen, Benjamin, "La organización del dinero en el mundo", FCE, 1984, 343 pp.)

¹⁶ Torres Gaytán, Ricardo. "Teoría del Comercio Internacional", Edit. Siglo XXI, México, 1993, p. 201.

Terminada la guerra, se planteó la reforma monetaria internacional para volver al orden perdido. Así, en 1918 se lleva a cabo la reunión del Comité Cunliffe, una especie de pequeño Bretton Woods donde se hacen propuestas para el restablecimiento del orden monetario internacional. Después, en 1920 se da la Conferencia Financiera de Bruselas y en 1922 la Conferencia de Ginebra. En un principio, se discutió la idea de restablecer el patrón oro, pero existía un grave problema de escasez del metal por la guerra, así que durante casi 10 años fue muy difícil vincular las monedas entre los Estados, lo que trajo una gran inestabilidad en las relaciones internacionales. El patrón, si así se le podía llamar, se denominó patrón papel moneda fluctuante.

Tras todas estas conferencias y serias discusiones, en 1925 se llegó finalmente al retro de la circulación del oro y su sustitución por billetes de papel y monedas metálicas de bajas denominaciones. El oro dejó de ser acuñado por particulares, pero "el Estado o el Banco Central tomaron la obligación de comprar oro al precio oficial así como de proporcionar oro en barras para hacer pagos al exterior, a un precio determinado"¹⁷. A esto se le llamó patrón oro en lingotes.

Este sistema prevaleció hasta 1939 pero la Segunda Guerra Mundial viene a romper nuevamente con lo establecido. A su término, y aún antes, ya se empezaban a dar serias propuestas para restablecerlo y crear un nuevo sistema monetario internacional.

Estas famosas propuestas se dieron a conocer en 1943: el Plan White, por parte de Estados Unidos y el Plan Keynes, por parte de Gran Bretaña. Ambos consistían en "la creación de un sistema de créditos recíprocos entre las naciones participantes, lo que aumentaría el volumen de medios de pago internacionales y permitiría a los países financiar mayores déficits externos sin necesidad de adoptar políticas restrictivas y, por ende, sin reducir la actividad económica mundial"¹⁸.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Pazos, Felipe "La Conferencia de Bretton Woods. Recuerdos de un participante". en Comercio Exterior, Bancomext, México, octubre, 1994, p. 865.

Las dos propuestas tenían el mismo fin, aunque diferían en el método para lograrlo, mientras el Plan White proponía la creación de dos organizaciones internacionales: un banco y un fondo, el Plan Keynes hacía un proyecto general de una sola organización que serviría de banco central de los bancos centrales de todos los países miembros.

Finalmente, en 1944 tuvo lugar la Conferencia de Bretton Woods, en el poblado con el mismo nombre, en el estado de New Hampshire, Estados Unidos. Asistieron 44 delegaciones, de las cuales 20 fueron de América Latina. Durante la conferencia los países tuvieron oportunidad de ofrecer iniciativas y propuestas, así como posibles modificaciones al proyecto de dichos organismos.

El plan aprobado fue, aunque con algunas modificaciones, el estadounidense Plan White, por lo que se crearon dos instituciones. "El Fondo Monetario Internacional tendría un papel monetario, mientras que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)" promovería estrategias de desarrollo capitalista de sus países miembros".¹⁹

Los pilares fundamentales, establecidos como normas del sistema que a partir de ese momento regirían a los países miembros, serían los siguientes:

1. El nuevo patrón monetario adoptado es el llamado patrón cambio-oro consistente en que "el Estado liga la moneda nacional a una divisa oro, estableciendo una paridad determinada y sosteniendo ésta mediante el compromiso de comprar y vender, sin límite, divisas oro al precio fijado por la ley. La circulación nacional consiste en monedas de papel, excepto las monedas de metal de bajas denominaciones. Al oro no se le asigna poder liberatorio, sino que esta función la desempeña la moneda nacional, sólo que con la misma se pueden adquirir divisas oro a precio fijo para solventar pagos al exterior, como si existiera de hecho patrón oro, ya que la exportación y la importación de divisas son libres e ilimitadas".²⁰

¹⁹ El paréntesis es del autor de esta tesis.

¹⁸ Larzaca, Guillermo. "Los bancos multinacionales en América Latina y la crisis del sistema capitalista". Serie Sociedad, Proceso, Coyuntura. Edif. Nueva Imagen, México, 1979, p. 161.

²⁰ Torres Gaytán, Ricardo op.cit., pp. 291 - 292.

2. **Estabilidad de los tipos de cambio.** El FMI exigiría a los países miembros que fijaran la paridad de su moneda en términos de oro o dólares y que no la modificaran sin su autorización (Podía haber una devaluación de la moneda hasta de un 10% que no requería de autorización del Fondo²¹).
3. Estados Unidos estaba obligado a mantener la convertibilidad de su moneda a razón de 35 dólares la onza troy de oro.²²
4. Ayuda financiera del FMI cuando la balanza de pagos de un país se vea afectada por el déficit y la implantación de políticas y mecanismos por parte del país en problemas para lograr la estabilidad
5. Los Estados miembros garantizarían el comercio multilateral libre, sin restricciones de ninguna clase, así como la convertibilidad exterior de sus monedas para facilitar la expansión del comercio internacional (Art. VIII del Convenio Constitutivo del FMI).
6. En cuanto al B:RF, se constituyó como un organismo que, además de apoyar financieramente a las economías europeas dañadas por la Segunda Guerra, apoyaría proyectos de desarrollo.

Cabe aquí mencionar que la delegación mexicana enviada a la Conferencia de Bretton Woods, integrada por Eduardo Suarez (Secretario de Hacienda y Crédito Público), Antonio Espinosa de los Monteros, Ricardo Gómez, Daniel Cosío Villegas, Julián Sáenz y Salvador Duhart²³, tuvo una destacada participación, señalando que el papel reconstructivo del Banco debía ser puramente transitorio, que la prioridad del organismo, a largo plazo, sería el desarrollo económico de las naciones y que tomaría un carácter indefinido.

Así pues, una vez aprobada la creación de los organismos que ahora regirían las relaciones económico-financieras internacionales, todos los fondos se empezaron a destinar a las totalmente destruidas economías europeas, incluso, Estados Unidos, creó el Plan Marshall para enviar grandes cantidades de apoyo financiero para este fin, sin olvidar, por supuesto, que hablamos en un contexto internacional en el que la guerra fría entre

²¹ Campos, Ricardo "El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana", UAEM, Edit. Plaza y Valdez, México, 1993, p. 17.

²² *Ibid.*, p. 31

²³ Urquidí, Víctor L., "Bretton Woods: un recordado por el primer cincuentenario", en Revista de Comercio Exterior, Bancomext, octubre 1994, pp. 837-847

Estados Unidos y la Unión Soviética tomaba sus más grandes dimensiones; por lo que el fin de destinar dichos recursos financieros tenía más un contenido político que de otro orden.

Las características de las relaciones financieras internacionales eran las siguientes: "en este período Estados Unidos es el pivote de la circulación financiera internacional; los organismos internacionales de crédito son todavía incapaces de reciclar los excedentes norteamericanos, en consecuencia, la política monetaria de los Estados Unidos es el mecanismo regulador."²⁴ Por lo tanto, en este tiempo, "los préstamos los otorga el gobierno norteamericano, por medio de alguna de las agencias de ayuda, por convenios bilaterales o por medio del BIRF. La mayoría de los préstamos para equilibrar balanzas de pago fueron durante este período a los países europeos. Los países subdesarrollados sólo reciben préstamos para proyectos concretos."²⁵

Para finales de los cincuentas, cuando las economías europeas estaban recuperadas y ya no necesitaban préstamos internacionales, e incluso empezaban a competir de alguna manera con los Estados Unidos, las características del apoyo de los organismos internacionales toman otras dimensiones: el apoyo financiero "va en mayor medida hacia los países subdesarrollados; América Latina consume la cuota más importante de los préstamos gubernamentales y provenientes de organismos internacionales, ... aparece la ayuda atada como forma principal de cooperación internacional; ... se coordina la ayuda norteamericana con las orientaciones del FMI y del BIRF y convierte sus agencias de ayuda internacional en dependencias del BIRF (Instituto de Desarrollo Económico, Corporación Financiera Internacional, Asociación Internacional de Fomento, Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones), donde tiene un gran poder de decisión."²⁶

El gran peso de Estados Unidos en las relaciones financieras internacionales empieza a acentuar la desconfianza mundial en la importancia que había adquirido el dólar en el patrón monetario en la década de los 60's. Un dato que muestra lo anterior es que en el lapso de 1949 a 1968 los dólares (billetes) en el exterior de

²⁴ Lebarca, Guillermo, op. cit., p. 164.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

Estados Unidos pasaron de 6,400 a 35,700 millones, y, en el mismo período, las reservas de oro en poder de Estados Unidos se contrajeron de 24,600 a 10,400 millones de dólares.²⁷

El dólar se había ido convirtiendo en la moneda más importante del mundo, su penetración en el mundo capitalista era ya de dimensiones asombrosas. "El capitalismo norteamericano fue capaz de separarse de los esquemas tradicionales del patrón oro, e ir transformando paulatinamente el sistema monetario internacional en un patrón fiduciario internacional con base en el dólar."²⁸

El problema del oro era muy delicado, y por lo tanto, no podía pasar más tiempo sin que se tomaran medidas respecto a éste. Por ello, en 1960, al situarse por primera vez el oro por encima de la paridad de 35 dólares la onza, Estados Unidos y los países más importantes de Europa decidieron salir al rescate y formaron el llamado "Pool del oro", que fue un acuerdo cuyo propósito consistía en "vender oro en el mercado libre cuando los precios superasen los 35 dólares la onza y comprarlo cuando los precios cayeran por debajo de esa cotización".²⁹

Así pasaron varios años hasta que, en 1967, Francia renunció al Pool y aquí terminó el intento. Ante esto, al siguiente año se estableció un doble mercado internacional para el oro, en el que "habría un precio oficial de 35 dólares por onza, que sería el mantenido para las transacciones entre bancos centrales. El resto del mercado quedó completamente libre, y ello permitió que desde entonces los precios del oro se disparasen al alza sin controles de ningún tipo."³⁰

Las potencias europeas pedían la revalorización del dólar, así que la desconfianza obligó al gobierno de Estados Unidos a buscar una reforma que le permitiera tener el control de la situación.

Se empezó a plantear la idea de reformar el sistema monetario internacional, se estudiaron innumerables propuestas, y en 1968 se aprobó un nuevo mecanismo (a esto se le conoce como la Primera Enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional): los Derechos Especiales de Giro (DEG).

²⁷ Yamames, Ramón. "Estructura Económica Internacional", Alianza Editorial, México, 1991, p. 83

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 88

³⁰ *Ibid.*, p. 89

Los DEG son "simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota en el Fondo"³¹ Estos sólo pueden ser utilizados por el país en caso de déficit de balanza de pagos y pérdida de reservas. Esto, se supone, debía permitir una nueva liquidez controlada por el FMI y, por ende, por Estados Unidos, sin recurrir al oro o a las monedas tradicionales de reserva, sin embargo, resultaron insuficientes para resolver los problemas monetarios que ya se presentaban y el grave déficit de la balanza de pagos, así que, el 15 de agosto de 1971, el Presidente Nixon de Estados Unidos decidió suspender formalmente la convertibilidad del dólar en oro y, en diciembre del mismo año, se fijó la nueva paridad del dólar en 38 dólares la onza de oro, lo que equivalía a una devaluación del 7.89%. En 1973 se hizo necesario un nuevo ajuste de un 11.10%, pasando la paridad de 38 a 42.22 dólares por onza.³²

Con esto, uno de los pilares fundamentales de Brinton Woods se vino abajo: el sistema de paridades fijas. Este año significó el comienzo de la flotación indefinida de las monedas de la mayoría de los países. En cuanto al precio del oro, se decidió suprimir el mercado doble establecido en 1968 y se permitió a los bancos centrales liquidar sus reservas metálicas al precio libre. Con esta decisión se da comienzo a la desmonetización del oro y a su abandono como patrón monetario.

Como vemos, el sistema monetario internacional había cambiado sustancialmente. En resumen, las reformas se aprobaron y entraron en vigor en 1978 en lo que se conoce como la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI y fueron las siguientes³³:

1. Reajuste en las reservas oro propiedad del FMI (918 millones de onzas). Esto significó devolver $\frac{1}{4}$ a los países que aportaron metal al establecer su cuota, vender $\frac{1}{4}$ en el mercado libre para formar un "Fondo Fiduciario" de ayuda a los países menos desarrollados, y conservar el resto como garantía de las operaciones del Fondo y para los fines que en lo sucesivo fueran convenientes.

³¹ *Ibid.*, p. 85

³² *Ibid.*, p. 94 y ss

³³ *Ibid.*, p. 103 y ss

2. Flotación de las monedas y reconocimiento del derecho de los países a adoptar el régimen cambiario de su preferencia.
3. Renovación y aumento de cuotas de los países miembros.
4. Los créditos se conceden en DEG o en la moneda de uno o más países miembros.

Hasta aquí se ha dado una visión general del sistema monetario internacional creado en Bretton Woods y su evolución hasta la fecha. Ahora se presenta una pequeña síntesis de cómo han sido las relaciones de México con los organismos financieros internacionales y su política hacia ellos.

Desde el principio, México mostró todo su interés por participar en las conferencias para la creación de estos organismos, y una vez en vigor éstos, en 1946, y en cumplimiento con el Artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI, en relación a la convertibilidad exterior de las monedas, "fijó una paridad inicial equivalente en gramos de oro al tipo de 4.85 pesos por dólar estadounidense"³⁴. Al mismo tiempo, se estableció la cuota inicial con la que México participaría en dicho organismo, que sería de 90 millones de dólares.³⁵

Pronto nos veríamos en la necesidad de hacer uso de los recursos del Fondo, puesto que la economía mexicana no escapó a los ajustes de la posguerra al declinar las exportaciones sobre los niveles alcanzados durante la guerra, y las importaciones, por el contrario, se elevaron notablemente. Así, en 1947 hicimos uso por primera vez de los recursos del Fondo, por un monto de 13.5 millones de dólares³⁶ para el desajuste de la balanza de pagos, los cuales fueron otorgados sin evaluaciones ni condiciones mayores.

Hasta aquí, las relaciones con el FMI eran muy favorables, sin embargo, en 1948 la situación se volvió tensa, pues al ser negado un nuevo préstamo, nuestro país decidió tomar medidas fuera de lo establecido en el Fondo, abandonando la paridad y adoptando un régimen de flotación. Esto causó gran controversia, pero al año

³⁴ Urquidí, Víctor L., op. cit. p. 843

³⁵ Idem.

³⁶ Suárez Davila, Francisco, "La política financiera de México, Relaciones con el Banco Mundial", en Comercio Exterior, Bancomext, Octubre 1994 p. 855

siguiente, México restableció la paridad y el Fondo aceptó otorgar un nuevo giro, con la "condición" de que la nueva paridad fuera apropiada y aceptada por el organismo, además de aplicar políticas monetarias y fiscales dictadas por el FMI. En esta ocasión, México no utilizó dichos recursos, pero esto marcaría las bases de la tesis de "condicionalidad" para el uso de los recursos del FMI, por lo que, al obtener un préstamo de dicho organismo, el país que lo solicita debe firmar un documento llamado "carta de intención".³⁷

Después de esto, el país permaneció estable hasta 1954, cuando se enfrentó a una nueva controversia, pues en abril de este año, el gobierno mexicano devaluó el peso para enfrentar los problemas de la balanza de pagos, y después consultó con el FMI para solicitarle un nuevo préstamo, el cual fue aprobado. En 1959 sería otorgando uno más para atender un nuevo desajuste financiero.

Desde mediados de esta década y durante casi veinte años se aplicó en México el modelo llamado "desarrollo estabilizador", en el que se lograron tasas de crecimiento muy altas con estabilidad de precios (el crecimiento promedio del PIB alcanzó un total de 6.7% en términos reales, mientras que los precios sólo crecieron 4.2%³⁸). Los objetivos del desarrollo estabilizador parecían muy buenos, y sus resultados aparentes también lo eran; sin embargo, el gran gasto público hecho durante esta etapa se financió con endeudamiento, tanto interno como externo, particularmente de créditos privados, lo que más tarde trajo consecuencias muy negativas. Para el gobierno era un orgullo que México fuera considerado buen sujeto de crédito, y no sólo por la situación interna, esto se acompañaba de un ambiente internacional favorable, pues en esta época, específicamente en 1961, los Estados Unidos crearon la Alianza para el Progreso, que tenía el objetivo de proporcionar mayores apoyos a los gobiernos del hemisferio, muy independientemente del trasfondo político que tenía por la situación con Cuba.

En este mismo año recurrimos nuevamente al Fondo para equilibrar nuestra balanza de pagos, girándose 45 millones de dólares³⁹; pero después de este préstamo el país se convirtió en el modelo a seguir para los países

³⁷ Una carta de intención es un documento a través del cual un país se compromete y condiciona ante el FMI para implementar ciertas políticas en relación a su producción, finanzas públicas, precios, empleo, política salarial, tasas de interés, política crediticia, política cambiaria y su política del sector externo, a cambio de obtener recursos de dicho organismo.

³⁸ Presidencia de la República, "Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994," Tomo Síntesis e Índice Temático, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 29.

³⁹ Suárez Dávila, Francisco, op cit., p. 957.

en desarrollo y a nuestra moneda se le colocó entre las que se cotizaban para efectuar conversiones en los usos de los DEG; sin embargo, al inicio de la siguiente década comenzaron a gestarse los problemas en el sistema monetario internacional, como vimos anteriormente, y la situación cambió desfavorablemente.

Al inicio de la administración del Presidente José López Portillo, se presentó una grave crisis financiera, pero pronto saldríamos de ella, puesto que se da el auge petrolero. Entramos a un período de prosperidad que duró cuatro años, durante los cuales, México se vuelve a convertir en un excelente sujeto de crédito, ya que ofrecía una amplia seguridad de pago por el petróleo, volviéndose éste el "eje central" de la política del país.

Con la garantía del petróleo, el endeudamiento externo del país fue de dimensiones impresionantes en esta época. Pero veamos la caracterización de nuestra deuda en 1980 para apreciar qué tipos de préstamos fueron otorgados a México. En este año, la deuda externa total era de 57,378 mdd, de los cuales 41,215 eran de deuda a largo plazo y 16,163 de deuda a corto plazo, contratada principalmente con acreedores privados. De los 41,215 mdd de deuda a largo plazo 33,915 pertenecían a la deuda pública y los restantes 7,300 mdd al sector privado. De los 33,915 mdd de deuda pública tan sólo 4,481 mdd fueron otorgados por acreedores oficiales (aquí se incluyen los préstamos otorgados por los organismos internacionales multilaterales, como el BIRF, y sus agencias, el Banco Interamericano de Desarrollo, y otras organizaciones multilaterales y agencias intergubernamentales, también se incluyen los préstamos bilaterales otorgados por gobiernos de otros países y sus agencias, incluyendo bancos centrales) y los restantes 29,434 mdd fueron otorgados por acreedores privados, en su mayoría por bancos comerciales.⁴²

De lo anterior, podemos deducir que del total de la deuda pública a largo plazo, tan sólo el 13.21% de los recursos obtenidos fueron destinados a proyectos bien definidos que llevaban, ya sea indirecta o directamente, a un beneficio social, y el restante 86.78%, otorgados por bancos comerciales y otras instituciones privadas, fueron obtenidos sin mayor problema y sin un proyecto que los justificara, pero que agravarían de manera absoluta la situación económica del país.

⁴² Todos los datos aquí utilizados fueron obtenidos de World Bank, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Volume 2. Washington, D. C., 1994-1995, p. 315.

Ya en 1981 comenzó a declinar la cotización del petróleo en los mercados internacionales, por lo que nuestros verdaderos problemas tan sólo empezaban. La sobrevaluación del peso en relación con el dólar frente a la expectativa de una inminente devaluación dio por resultado una gran fuga de capitales, lo que se tradujo en una baja en las reservas internacionales.

En febrero de 1982, el gobierno anuncia una devaluación, pero todas las medidas adoptadas parecían insuficientes. En agosto del mismo año se da una segunda devaluación, con la cual se estableció un sistema de cambio dual, es decir, uno libre y otro controlado.

Era imposible cumplir las obligaciones internacionales adquiridas durante el auge petrolero, por lo que el gobierno de México, por medio del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, se dio cita el 20 de agosto en Nueva York con los 115 acreedores más importantes, comunicándoles que "no sería posible darte servicio regular a su deuda y que requería de un plazo de 3 meses a partir del día 23 del mismo mes".⁴¹ Es aquí donde estalla la crisis de la deuda.

Las puertas a más créditos externos se cerraron, por lo que fue necesario firmar una carta de intención con el FMI para solicitar ayuda y obtener el aval del mismo para conseguir nuevos préstamos. Esto se logró, pero vinieron grandes retos para salir de la crisis, pues no era posible recuperar el crecimiento sin lograr una solución al problema de la deuda. Así se inició el proceso de renegociación de la deuda. Las negociaciones con el FMI a partir de 1986 se basaron en un nuevo enfoque de ajuste con crecimiento y cambio estructural.

En septiembre de 1986 se llegó a un nuevo préstamo con el Fondo, con vigencia hasta 1988 y que significaría desembolsos por 1700 mdd.⁴²

⁴¹ Presidencia de la República, "Crónica del Gobierno de Miguel de la Madrid - Síntesis 1983-1988", México, 1986, p. 12.

⁴² Suárez Dávila, Francisco, op. cit., p. 861.

El fin de la renegociación de la deuda la llevó a cabo Carlos Salinas de Gortari a mediados de 1989, y se apoyó con el plan del secretario estadounidense Brady de marzo de 1989. Se estableció un nuevo acuerdo de crédito con el FMI por alrededor de 3700 millones de DEG, y con vigencia hasta 1992.⁴³

Durante todo el sexenio de Carlos Salinas, México volvió a ser ejemplo de estrategia económica y no hizo uso de recursos del FMI; sin embargo, la situación no se pudo sostener por más tiempo y comenzada la nueva administración entramos en otra de las más graves crisis financieras enfrentadas por el país, recurriendo nuevamente al Fondo el 26 de enero de 1995.

El cuadro 2 presenta, de forma ilustrativa, todos los acuerdos financieros llevados a cabo con el FMI, desde sus inicios hasta la fecha.

Esto es en cuanto a relaciones monetarias con el FMI, principalmente. La relación de México específicamente con el BIRF, siempre fue más favorable con el Banco que con el Fondo, pues éste "cumplía el papel de un banquero que financiaba proyectos".⁴⁴

México formó parte formalmente del BIRF el 24 de diciembre de 1945, al declarar el presidente Manuel Ávila Camacho su adhesión a dicho organismo.

⁴³ *Ibid.*, p. 863.

⁴⁴ Suárez Dávila, Francisco. "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial", en *Revista de Comercio Exterior, Bancomet*, Octubre, 1994, p. 850.

CUADRO 2

MÉXICO - FMI			
ACUERDOS DE APOYO CREDITICIO (millones de dólares y DEG)			
TIPO DE CRÉDITO	CANTIDAD	FECHAS	OBSERVACIONES
1 Giro automático	13.5 dls	julio y agosto 1947	
2 Solicitud de giro	22.5 dls	julio 1948	Negada. Abandono paridad
3 Solicitud de giro stand-by por un año	22.5 dls	mayo 1948	No se giró
4 Acuerdo stand-by	50.0 dls	abril 1954 a octubre 1955	Giro de 22.5 dls
5 Acuerdo stand-by	90.0 dls	marzo 1959	Giro de 22.5 dls
6 Acuerdo stand-by	90.0 dls	julio 1961	Giro de 45.0 dls
7 Acuerdo de Crédito Ampliado	518 DEGS	enero 1977 a dic. 1979	
• Acuerdo de Financiamiento Compensatorio	185 DEG	1976	
8 Acuerdo de Crédito Ampliado	3,410 DEG	enero 1983 a dic. 1985	Se giraron 200 DEG
9 Apoyo de Emergencia	290 DEG	enero 1985	Giro de 290 DEG
10 Acuerdo stand-by	1,400 DEG	nov. 1986 a abril 1989	
11 Acuerdo de Crédito Ampliado	2,797 DEG	mayo 1989 a mayo 1992	Giro de 943 DEG en 1989
• Ampliación para reducir deuda	460 DEG	enero 1990	
• Acuerdo de Financiamiento Compensatorio	453 DEG	junio 1989	
12 Acuerdo de Crédito Ampliado	496 DEG	mayo 1992	No se usó
13 Acuerdo derecho de giro	17,800 DEG	enero 1995	7,800 mdd a usar inmediatamente

FUENTE: BANCOMEXT, Revista "Comercio Exterior", octubre de 1994, México, p. 856

Esta armoniosa relación permitió que México acudiera al Banco en busca de asesoría económica y para solicitar apoyo y asesoría técnica. El primer informe sobre México se elaboró en 1948, y es de especial

importancia el establecimiento de una Comisión Mixta que funcionó entre 1951 y 1952, integrada por Raúl Ortiz Mena y Víctor Urquidí por la parte mexicana y, por parte del Banco, por Albert Waterston y Jonas Harratz. El trabajo realizado por ellos sentó las bases de la relación hasta finales de la década de los setenta.

El primer préstamo otorgado a México por el BIRF fue en 1949 y se destinó para el desarrollo del sector eléctrico. Esto marcó el inicio de una etapa en que el Banco financió principalmente proyectos de infraestructura económica: energía eléctrica, caminos, irrigación y ferrocarriles.⁴⁵

El primer crédito otorgado a nuestro país, dirigido específicamente al sector social, fue en 1981 para un proyecto de desarrollo urbano por un monto de 164 millones de dólares.⁴⁶ (Al respecto, se profundiza más en el capítulo 3). Seis años después, el 31 de julio de 1987 se suscribió el decreto por el que se aprobó el Convenio entre México y el BIRF para el establecimiento de una oficina en la ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de enero de 1988, convirtiéndose dicha oficina en el Departamento de México en 1996.

Adicionalmente a los recursos que otorga dichos organismos financieros internacionales, se crearon otros organismos y entidades internacionales de asistencia financiera y técnica al desarrollo⁴⁷:

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2. Bancos e instituciones regionales y subregionales de desarrollo integrados por países de una misma área geográfica, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES).
3. Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

⁴⁵ *Ibid.*, p. 857

⁴⁶ Información proporcionada por la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁷ Vid. Tamames, Ramón "Estructura Económica Internacional", Alianza Editorial, México, 1991, pp. 119-135.

4. Otras clases de ayudas y créditos como es la asistencia bilateral a través de agencias y mecanismos federales de Estados Unidos. Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Ley Pública 480 (PL 480), Export-Import Bank (Eximbank).

De los anteriores organismos de asistencia financiera , el que tomaremos para nuestro estudio es el BID, creado en 1961 como intermediario financiero entre los gobiernos latinoamericanos y los mercados de capitales, lo que ha representado "una enorme economía para cada país individualmente y una garantía más sólida para los acreedores."⁴⁸

El BID es el organismo más representativo de la evolución del crédito externo para el desarrollo, pues se encargó de que no sólo los proyectos estuvieran técnicamente bien preparados, sino que se adaptaran a las perspectivas de desarrollo de las economías nacionales de la región, poniendo especial énfasis en la equidad social y la reducción de la pobreza.

En el capítulo 3 también podremos encontrar toda la información relativa a los créditos otorgados por el BID a nuestro país, desde su fundación a la fecha.

⁴⁸ Furtado, Celso. "La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos". Edit. Siglo XXI, México, 1991, p. 234.

CAPÍTULO 2
TEORÍA Y PRAXIS DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES

2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

2.2. PRAXIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

- 2.2.1. Las relaciones internacionales en teoría y un análisis en particular de las financieras
- 2.2.2. El marco teórico, las relaciones internacionales en teoría y la compatibilidad práctica en los países menos desarrollados
- 2.2.3. La normatividad mexicana para las relaciones con organismos financieros internacionales

CAPÍTULO 2

TEORÍA Y PRAXIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las relaciones internacionales, como hoy las conocemos, han recorrido un largo trayecto histórico, aún antes de formar parte de las disciplinas académicas. Esto es, su práctica fue muy anterior al establecimiento de su teoría.

Para darnos cuenta de su antigüedad, sólo basta con saber que el primer documento internacional conocido que recoge la visión global del mundo es la colección de tratados suscritos entre Ramsés II y el Príncipe de Cheta en el siglo XII a.C., cuya característica es que concluían haciendo la declaración: "Estamos unidos en la paz". Por otro lado, también Tucídides y Polibio de Megalópolis forman parte de esta antigüedad de la teoría internacional.

Siglos después, Maquiavelo y Thomas Hobbes sentaron importantes bases de lo que luego sería la teoría realista de las relaciones internacionales, dentro de la que ubicaremos teóricamente nuestro estudio.

Algunos autores¹ reducen a dos o tres escuelas o tradiciones del pensamiento internacional, pero es importante aclarar que, de ninguna manera, son todas las que existen.

Estas escuelas o tradiciones son, en primer lugar, la *tradición realista o hobbesiana*, que considera la política internacional como un estado de guerra. Considera que las relaciones internacionales representan un puro conflicto entre Estados y que el interés de cada Estado supone la exclusión de los intereses de cualquier otro. Para esta escuela, la paz es simplemente un período de recuperación entre una y otra guerra.

¹ Arenal, Celestino del, "Introducción a las relaciones internacionales", Edit. Tecnos, España, 1984, pp. 96-97.

La segunda escuela es la *tradición universalista o kantiana*, que ve el mundo internacional como comunidad de la humanidad. Considera que la naturaleza esencial de las relaciones internacionales descansa no en el conflicto entre Estados, sino en los lazos que unen a los seres humanos que son sujetos de los Estados.

La última es la *tradición internacionalista o grociana*, que se desarrolla entre las dos tradiciones anteriores. Describe las relaciones internacionales en términos de sociedad de Estados o de sociedad internacional. Frente a la tradición hobesiana, considera que los Estados no están en situación de continua lucha, sino limitados en sus conflictos por reglas comunes e instituciones. Sin embargo, frente a la tradición kantiana acepta la premisa de que los inmediatos miembros de la sociedad internacional son los Estados antes que los individuos. Desde su perspectiva, la política internacional, no expresa, ni un conflicto de intereses entre los Estados, ni una identidad en los mismos, sino que es un juego distributivo y productivo.

Otros autores han dividido en etapas el estudio de las relaciones internacionales, llegando a la conclusión de que son cuatro a partir de la Primera Guerra Mundial². Dichas etapas son las siguientes:

1. Idealista-normativa (desde la Primera Guerra Mundial hasta la década de los treinta)

Situándose en el tiempo, y dado que se salía de una guerra desgarradora, lo que más se deseaba era un sistema dirigido a preservar la paz mundial. Así, la teoría internacional dominante es idealista, y su finalidad es la de hallar los medios adecuados para organizar dicha paz. Planteaba que los Estados debían comportarse "de acuerdo con los mismos principios morales que guiaban la conducta individual y para animarles u obligarles a ello, había que institucionalizar a escala mundial el interés común de todos los pueblos en alcanzar la paz y la prosperidad"³.

² Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. "Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey". 2ª edic., Nueva York, 1981, p. 543

³ Cit. por Arenal, Celestino del, op. cit., p. 101

La década de los treinta vio el fracaso del sistema de la Sociedad de Naciones, por tanto abrió el campo de la teoría internacional entre idealistas y realistas.

2. Realista y empírico-normativa (de la década de los treinta hasta los cincuenta)

Surge, como se planteó anteriormente, del fracaso de la Sociedad de Naciones, al darse la Segunda Guerra Mundial y como reacción de los especialistas a las insuficiencias teóricas de los idealistas.

Para los realistas, son imprescindibles las ideas de seguridad nacional y de fuerza militar como soportes de la diplomacia, pues sólo a través de un poder efectivo los Estados pueden asegurar la paz internacional y el arreglo pacífico de las controversias.

La concepción realista "pretende comprender el mundo tal como es y no cambiarlo, es la que proporciona a las relaciones internacionales los rasgos definitorios de su carácter científico y autónomo, haciendo del poder la clave para entender y explicar esas relaciones"⁴.

Hans J. Morgenthau es considerado como el padre o creador de esta concepción de la vida internacional. Su importancia fue creciente desde la aparición, en 1948, de su obra "Politics Among Nations"⁵, que comienza así:

"Este libro tiene por objeto ofrecer una teoría de la política internacional. El criterio por el cual se ha de juzgar esta teoría no es abstracto y apriorístico, sino empírico y pragmático. En otros términos: la teoría debe ser juzgada no en virtud de un principio o concepto abstracto preconcebido y desvinculado de la realidad, sino por su finalidad; dar orden y sentido a una masa de fenómenos que sin ella seguirían inconexos e inteligibles".

⁴ Cit. por Arenal, Celestino del op. cit., p. 104

⁵ Morgenthau Hans, "Política entre naciones", Ed. Gel. 1986, 718 pp.

Morgenthau expone un sistema teórico-práctico para conocer las reglas que rigen la sociedad internacional en seis principios básicos⁶:

- a) El realismo político cree que la política, como la sociedad en general está gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana. Para perfeccionar la sociedad es preciso conocer primero las leyes por las cuales vive la sociedad.
- b) El principal indicador que ayuda al realismo político a encontrar su camino en el panorama de la política internacional es el concepto e interés definido en términos de poder.
- c) El realismo no dota a su concepto clave —el interés definido como poder— de un significado establecido de una vez para siempre (); el tipo de interés que determina la acción política en un período concreto de la historia depende del contexto político y cultural en cuyo seno se formula la política exterior
- d) El realismo político es consciente del significado moral de la acción política y de la tensión ineludible entre el imperativo moral y los requisitos de una acción política que persigue el éxito (...). El realismo sostiene que los principios de la moral universal no pueden aplicarse a las acciones de los Estados en su formulación universal abstracta, sino que deben filtrarse a través de las circunstancias concretas del tiempo y del espacio
- e) El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación determinada con las leyes morales que gobiernan el universo
- f) Por lo tanto, concluye Morgenthau, la diferencia entre el realismo político y otras escuelas es real y profunda (...). Intelectualmente el político realista mantiene la autonomía de la esfera política, como el economista, el jurista, el moralista mantienen la de las suyas (...). El político realista no ignora la existencia de otros standards de pensamiento distintos del político. Pero como político realista no puede subordinarse a otros standards que no sean los políticos (...). Aquí es donde el realismo político se opone al enfoque legalista-moralista de la política internacional

⁶ Cit. por Mesa Roberto, "Teoría y práctica de las relaciones internacionales", Taurus Ediciones, Madrid, España, 1977, pp. 83-84.

Morgenthau hace dos aportaciones fundamentales, las concepciones del "poder político" y del "interés nacional". En cuanto al poder político "lo define como las relaciones mutuas de control entre aquellos que detentan la autoridad pública y entre estos últimos y el pueblo en general".⁷ Y por lo que respecta al interés nacional lo define como "el objetivo supremo, un valor perpetuamente perseguible, intangible y sagrado. Mientras el mundo esté organizado políticamente en naciones, el interés nacional es la última palabra en política mundial".⁸

La crítica más rigurosa que se ha hecho al realismo político es la formulada por Hans-Joachim Leu, quien reconoce la originalidad del concepto de interés nacional, surgido y ensayado en las investigaciones referidas al campo de las relaciones internacionales, pero subraya su ambigüedad y tampoco lo encuentra operativo. Finalmente, observa que da un protagonismo exclusivo al Estado en su elaboración.

Sin embargo, la importancia que los estudiosos le han dado a Morgenthau y a su realismo político radica en que ha llegado a inspirar las doctrinas de la política exterior de los Estados Unidos de Norteamérica.

3. Behaviorista-cuantitativa (décadas de los cincuenta y sesenta)

Tiene lugar especialmente en los Estados Unidos como reacción a los excesos del realismo. El impacto de los métodos de investigación y los modelos de las ciencias físico-naturales se deja notar con fuerza. Se trata de desarrollar una ciencia de las relaciones internacionales, en base a la aplicación de métodos cuantitativo-matemáticos que pone énfasis en la conducta, de ahí el nombre de behaviorista (del vocablo inglés behavior, que significa comportamiento) o conductista.

El objetivo que persigue es establecer una ciencia de las relaciones internacionales, un orden conceptual y analítico, definiendo, categorizando, comparando, verificando, reinterpretando y

⁷ Morgenthau Hans, op.cit., p. 28

⁸ Cit por. Mesa Roberto, op.cit., p. 85

combinando los nuevos materiales abstractos en un futuro marco integrado, que pueda servir para el análisis y predicción de los fenómenos internacionales.

4. **Posbehaviorista** (década de los sesenta hasta finales de los setenta)

A finales de los años sesenta se materializa la reacción contra el behaviorismo, primero en el marco general de la ciencia política, pero que afecta inmediatamente las relaciones internacionales.

Se produce debido a una insatisfacción con la investigación política y enseñanza de los behavioristas, con su intento de convertir el estudio de la política, sea interna o internacional, en una ciencia según el modelo de las ciencias físico-naturales, y con los logros y resultados concretos alcanzados en la década anterior, alejados de cualquier posibilidad de aplicación a la realidad y desconectados de la misma.

Así, sin abandonar el énfasis científico del behaviorismo, dirige su atención a la conducta humana en cuanto tal, a los problemas reales del mundo, a las motivaciones y valores subyacentes en toda conducta. De lo abstracto se tiende a descender a lo concreto, a lo real, en busca de una investigación relevante de cara a la solución de los graves problemas del mundo.

Paralelamente, a partir de finales de los años setenta el realismo, que aunque surgieran otras teorías, siempre había estado presente, vuelve a adquirir gran importancia en el campo de las relaciones internacionales. De esta forma, el **neorrealismo** o **realismo estructural**, aparece con una nueva fuerza, disputando a las concepciones postbehavioristas su primacía en el análisis de la realidad internacional.

Han surgido además diversas técnicas o modelos sobre relaciones internacionales dentro de una u otra corriente de pensamiento, tales como:

a) **Teoría de la decisión**, formulada en 1954 por Snyder, Bruck y Sapin, para los que es fundamental el conocimiento de las acciones y del comportamiento de los Estados para una mejor comprensión de las relaciones internacionales. Para aplicarla, proponen el conocimiento de todos los Estados a través de un Estado, éste llamado "Estado X", que representa a todos los demás. Este esquema permitiría la construcción analítica de las características de la acción común a todos los Estados.

b) **Teoría de los juegos y conflictos internacionales**, que parte de la aplicación de métodos matemáticos al comportamiento de un número determinado de actores, basándose en la teoría behaviorista. Su finalidad es aplicar la infalibilidad de los números y de las posibles variantes numéricas a los problemas sociales, económicos y políticos.

John Neumann, en 1928, expuso sus primeros fundamentos al demostrar el teorema del minimax y, en 1944, publicó su "Theory of Games and Economic Behavior".

Esta teoría fue pensada para facilitar la solución de problemas económicos, pero aplicada a las relaciones internacionales, resultaba especialmente atractivo, pero debe partir del conocimiento de datos previos.

Aplicada a los conflictos internacionales cobra su auge en Estados Unidos en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial, y hasta 1968, punto álgido de la guerra de Vietnam.

c) **Técnicas de simulación**. Se encuentra en bibliografía de M.G. Hermann y de P. M. Burgess, y J. A. Robinson. Se aplican en dos sectores bien diferenciados. Uno de ellos es el de la enseñanza de las relaciones internacionales, y el otro es el sector militar.

En el primero de ellos, los estudiantes, con la recopilación extensa de datos, se reparte los papeles y representan la situación en cuestión. En el segundo, se utiliza para elaborar estrategias bien definidas en el campo de batalla.

- d) **Teoría de las comunicaciones**, aplicado por K. Deutsch a las relaciones internacionales. Su pretensión máxima es el establecimiento de previsiones con respecto al futuro, con base en las variables y en las constantes del comportamiento de los actores en la esfera internacional

Es importante notar que el estudio de las fases de la teoría de las relaciones internacionales se detiene a final de los años setenta. Pero esto no quiere decir que posterior a esta década ya no se hayan formulado más estudios sobre la disciplina. Como se mencionó anteriormente, resurgió el realismo político en lo que se ha denominado el neorealismo, surgiendo, además, diversos estudios en los que se hace notar el cambio ocurrido en el mundo desde finales de la década de los ochenta

Ya no es el mismo mundo bipolar y en guerra fría, los cambios ocurridos en Europa del Este en 1989, y la posterior caída de la URSS, vinieron a configurar un mundo multipolar, donde el poder no se disputa entre dos polos de poder únicamente, sino que la lucha por la hegemonía, principalmente económica, se da entre bloques de países geográficamente bien definidos que se unen por un sólo fin

Algunas de estas teorías son la teoría del conflicto⁹, la teoría del caos¹⁰ y la teoría de la sociedad global¹¹.

Es pertinente hacer referencia a la importancia del derecho internacional dentro de las relaciones internacionales, pues existen estudiosos, principalmente en el campo del derecho, que han tratado de

⁹ Crozier, Brian, "Teoría del Conflicto", Edit. Enece, 1989, 320 pp

¹⁰ Balandier, George, "El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales", Edit. Gedisa, Barcelona, 1993, 237 pp y Gleik, James, "Chaos, a new science", American Press, 1991, 320 pp

¹¹ Luhman, Niklas, y George, Raffaele, "Teoría de la Sociedad", Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, México, 1992, 442 pp

encasillar a las relaciones internacionales dentro del propio campo del derecho internacional. El caso más notable ha sido el de Guggenheim¹², iusinternacionalista para quien el estudio de las relaciones internacionales sólo encuentra sentido en el marco de la ciencia del derecho internacional.

Son fundamentales los principios de derecho internacional como el marco normativo de las relaciones entre los Estados, incluso, como elemento de defensa de los países débiles ante los fuertes. Principios que además se han adoptado como parte de la Carta de las Naciones Unidas, y aún más como premisas regidoras de la política exterior de los países¹³, pero esto no es sino un elemento de las relaciones internacionales, y que no solo éste (el derecho internacional) las determina, sino que las relaciones internacionales se rigen por la propia estructura de las sociedad internacional y los actores, y las fuerzas y factores que en ella actúan, como lo son las condiciones geográficas, políticas, económicas, e incluso, históricas.

Ubicando nuestro tema en el marco teórico planteado, observamos, que por la época en que la teoría del realismo político surge, que va desde la década de los treinta hasta los años cincuenta —justo en los años en que la conformación del orden internacional está en crisis por la Segunda Guerra Mundial y que, a su término se busca el reacomodo de las fuerzas políticas internacionales—, los organismos creados como resultado de esto, tuvieron una gran influencia realista.

Al parecer, la teoría realista describía perfectamente la situación imperante en la época: un estado de guerra entre los Estados. De hecho, en la Carta de las Naciones Unidas se habla de países enemigos, lo que demuestra que se continuaba en una contienda. Por su puesto, también se observaban otros matices que pueden tener cabida en una tradición universalista, que veía al mundo como comunidad

¹² Guggenheim, Paul, "Traité de Droit International Public", vol. 1 (Ginebra, 1953), p. 17. Cit. por Arenal, Celestino del op. cit., pp. 200-201.

¹³ Nuestro país elevó a rango constitucional en 1968 en el artículo 89 fracción X, los siete principios básicos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Existen otros principios, que aunque no están elevados a rango constitucional, son reconocidos por la Sociedad Internacional y nuestro país también ha regido su conducta internacional por ellos. Estos son: la defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos naturales, el pluralismo ideológico, el procedimiento democrático en la toma de decisiones internacionales, el respeto al derecho internacional, la solidaridad entre los países, la defensa y práctica del derecho de asilo, la justicia económica internacional y el respeto mutuo.

de la humanidad. Con ese fin, se crearon las Naciones Unidas, como una organización que sirviera de foro a las naciones para solucionar sus problemas, pero siendo, en un principio, excluyente, aunque cambiando de política con el paso de los años.

La necesidad de establecer un nuevo sistema financiero internacional surge también después de la Segunda Guerra Mundial. Se requería poner orden y dar estabilidad a las economías dañadas por la guerra, establecer las reglas por las que los países se iban a regir en sus políticas monetarias, y financiar la reconstrucción de los países que combatieron en la guerra.

Para ello, y para muchas otras necesidades del mundo, más allá de los financiero, fue necesario crear toda una gama de organizaciones internacionales que institucionalizaran los campos de acción en que se interrelacionan los países. Uno de estos campos, el que hoy nos ocupa, es el de las relaciones financieras internacionales.

Los organismos creados se constituyen, en consecuencia, con influencia realista, desde el punto de vista teórico, por el seno de la organización en la que nacen, pero que adopta preceptos universalistas, es decir, que pretenden, principalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, reconstruir Europa, pero además, fomentar y contribuir al desarrollo de los países miembros, misma idea con la que nace, años más tarde, el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el siguiente inciso, nos adelantamos al cómo han establecido estos organismos el manejo de las relaciones internacionales, para que, posteriormente, se pueda comparar con la realidad práctica.

2.2. PRAXIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

2.2.1. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN TEORÍA Y UN ANÁLISIS EN PARTICULAR DE LAS FINANCIERAS

Las relaciones internacionales engloban un amplio y variado campo de actividades que no sólo se queda en la diplomacia y en el manejo de la política exterior que cada país adopta hacia las demás naciones, abarca también muchas otras, a través de las cuales los países se relacionan de una forma ineludible, como lo es la política, el comercio, lo militar, el derecho, la economía, las finanzas, la cultura, la ciencia, la tecnología, el arte, entre otras.

A través de la historia, alguno de estos campos de las relaciones internacionales, así como las tradiciones de pensamiento —explicadas en el inciso anterior— han tomado, en un momento determinado, preponderancia por la etapa histórica y la coyuntura que se esté viviendo, y no quiere decir que los demás pierdan sentido o deje de haber lazos entre los países en este sentido, sino que se realza su importancia.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se dio un giro muy importante en las relaciones internacionales con la creación de un organismo de alcance universal: las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva —adoptada y firmada por todas las delegaciones de los países participantes el 26 de junio de 1945¹⁵— podemos encontrar claramente una definición del manejo de las relaciones internacionales en teoría (con la expresión "en teoría", que desde el título la encontramos, se quiere decir que es la forma en que los gobiernos de los Estados, reunidos en organizaciones internacionales, han convenido que deben ser las relaciones internacionales, pero que en la práctica difieren).

Esta definición que hace la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas es la siguiente:

¹⁵ Seara Vázquez, Modesto, "Tratado General de la Organización Internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 89.

"... relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos..."¹⁵,

y para ello, dicha organización promovería:

"...a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.

b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo, y

c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."¹⁶

La Carta incorporó en su texto muchos de los principios fundamentales de Derecho Internacional Público, como son: la igualdad soberana de todos sus miembros, la solución pacífica de controversias, la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, entre otros.

Este ha sido el orden internacional que dejó como herencia el segundo y último gran conflicto mundial que ha vivido la humanidad, orden que, sin duda, ha sido rebasado por la realidad, cuestión que analizaremos en el siguiente inciso.

Parte de esta herencia fue también la institucionalización de todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con la creación de toda una serie de organismos, algunos parte de las Naciones Unidas y otros independientes a ella. Sus organismos especializados son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones

¹⁵ Naciones Unidas, "Carta de las Naciones Unidas", Art. 1, inciso 2

¹⁶ Naciones Unidas, op. cit., Art. 55

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el BIRF (BIRF) y sus agencias especializadas. Cabe mencionar que la OIT es anterior a todas las demás organizaciones, pues nació en la primera posguerra, como parte de la Sociedad de Naciones, pero sobrevivió a su desaparición.

Entre los organismos independientes a la Organización de las Naciones Unidas están los bancos de desarrollo regionales, entre los que hemos mencionado ya anteriormente al BID, y sus similares en cada continente, además de organizaciones de países que se unen para cooperar en diferentes áreas de su interés común, como lo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta etapa de reorganización mundial está fuertemente influida, como anteriormente se hizo ya la referencia, por la corriente de pensamiento que surgió desde los años treinta, como reacción al fracaso de la Sociedad de Naciones y que tuvo como resultado una Segunda Guerra Mundial, el realismo político

En los años ochenta, se acentúa notablemente una tendencia económica que hace que esta actividad determine, en gran parte, tanto el análisis de los lazos interestatales, como el actuar de las naciones

Claro que desde fines de la Segunda Guerra Mundial, como se mencionó antes, y como también nos pudimos dar cuenta en el primer capítulo, se institucionalizaron las relaciones económicas internacionales. Incluso, surgió una rama novedosa del derecho llamada Derecho Económico Internacional. Con esto no se quiere decir que todas las relaciones económicas se desarrollaran conforme a un modelo institucional único, y, mucho menos en todos los años que prevaleció en el mundo el conflicto bipolar

Este-Oeste, en el que dos sistemas rivales política, económica e ideológicamente se disputaban la hegemonía mundial.

Entre los años cincuenta y sesenta surge el reclamo multilateral de los países subdesarrollados para buscar un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), destacando la presencia en el escenario internacional de países de Asia, África y América Latina. Resultado de esto es la formulación de declaraciones como la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", en la que se retoman los principios del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, pero sólo como instrumentos declarativos que vienen a sumarse a lo bello de la teoría.

No debe dejarse de lado una cuestión teórica fundamental dentro del derecho internacional. Todos los tratados y convenios realizados entre países, ya sean bilaterales, trilaterales o multilaterales, deben ser respetados, y una vez aprobados y entrados en vigor, se convierten en ley suprema para sus países firmantes. Existe un principio de derecho internacional en relación a esto: **PACTA SUNT SERVANDA**, que significa **TODOS LOS TRATADOS SERÁN RESPETADOS**.

Después, en los ochenta, como ya se ha dicho, se acentió la importancia de las relaciones económicas internacionales, pero ahora con otros tintes, marcados aun más al finalizar la Guerra Fría. Esto es, la conformación de bloques económicos regionales, en un contexto de globalización económica. Así, se van formando nuevos grupos de poder económico: en Europa, con la Unión Europea (ésta con antecedentes que vienen desde 1957, con el Tratado de Roma, con el que se constituyó la Comunidad Económica Europea); en Asia, con la Cuenca del Pacífico y el grupo de países de reciente industrialización (Taiwan, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas); y en América del Norte, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá. El objetivo, en teoría, de estos bloques económicos, es el de unirse para que, a través de políticas comunes, establecer relaciones económicas más equitativas, con beneficios para todos sus miembros, y que al mismo tiempo puedan competir fuertemente con otros bloques.

Pero, ¿dónde ubicamos las relaciones financieras internacionales? Pues bien, cualquier economía está ligada al resto del mundo a través de dos eslabones: el comercio (de bienes y servicios) y las finanzas. Las relaciones comerciales surgen del hecho de que una parte de la producción de un país se exporta a otros, mientras que algunos bienes de los que se consumen en ese país son producidos en el exterior e importados; y las relaciones financieras internacionales surgen del hecho de que ya sean economías domésticas, bancos o empresas pueden poseer activos de su país o de otros países, o que cualquiera de ellas pueda necesitar recursos de otras entidades públicas o privadas externas

En fin, las relaciones financieras internacionales no son diferentes de lo que se ha dicho a través de este apartado. Las instituciones financieras que las regulan, el FMI y el BIRF, son organismos especializados de las Naciones Unidas, y bancos como el BID, trabajan bajo el mismo concepto, incluso, sus objetivos van bajo la misma línea que los de la Organización de las Naciones Unidas, sólo que encaminados a cuestiones económicas y financieras.

El BIRF fue creado, en principio, para ayudar financieramente a la reconstrucción de Europa, pero la esencia de su creación fue la de fomentar el desarrollo económico y social de sus miembros, en cualquier circunstancia y contribuir a conseguir mejores niveles de vida para la población de los países que más lo necesitan, dando un trato equitativo y amplio respeto a su soberanía. Igualmente el BID, fue creado con esa esencia, como una institución de fomento al desarrollo de los países más atrasados. Para ejemplificar esto, basta con consultar el Convenio Constitutivo del BID y revisar sus objetivos:

"El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros"¹⁷.

¹⁷ Inter-American Economic and Social Council, Specialized Committee for Negotiating and Drafting the Instrument of Organization of an Inter-American Financial Institution, "Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo", Artículo 1, Washington, D.C., Edición Oficial, 1963, p. 1.

2.2.2. EL MARCO TEÓRICO. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN TEORÍA Y LA COMPATIBILIDAD PRÁCTICA EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

Todos los aspectos abordados en el inciso anterior son vigentes, incluso, son fundamentales en el estudio no sólo de las relaciones internacionales, sino de otras disciplinas vinculadas de alguna manera a éstas; sin embargo, son distantes a la realidad.

Parecería muy bello pensar que las relaciones internacionales son puramente lazos de amistad y buena voluntad entre todos los pueblos del mundo, pero, en la práctica, no es así.

Desde tiempos muy remotos siempre han sido las grandes potencias las que se han impuesto sobre los pueblos más débiles. Así, los grandes imperios conquistaron territorios que sometieron a otros por la fuerza, después, las potencias herederas de aquellos imperios mantuvieron esos territorios bajo su poder. Es con el nacimiento de la Sociedad de Naciones y posteriormente, las Naciones Unidas que se declararon a todos los pueblos del mundo libres y soberanos¹⁸ —influenciados, quizá por la tradición de pensadores idealistas que surge después de la Primera Guerra Mundial con ideas de organizar la paz del mundo—, pero los declararon libres ¿de qué? y soberanos ¿hasta qué punto? Como ya sabemos, fracasaron, y se creó otra organización, ahora de alcance universal, la Organización de las Naciones Unidas con una influencia más realista, pero que igualmente estableció preceptos difíciles de alcanzar en la práctica.

La realidad es esta, todas las organizaciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, están bajo la influencia y supeditadas a las decisiones de las grandes potencias. Basta con ver quiénes son los miembros permanentes, por ejemplo, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o simplemente ver dónde están las sedes de los organismos internacionales más importantes, para darnos cuenta de la compatibilidad de lo establecido en teoría, con la realidad práctica.

¹⁸A excepción de aquellos territorios heredados que quedaron bajo la administración de quien designara el Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas, hoy desaparecido.

El caso de América Latina es muy ilustrativo del manejo práctico de las relaciones internacionales ¿Cuántos gobiernos han sido destituidos por ir en contra de los intereses estadounidenses? ¿Cuántas veces ha intervenido Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos, y no sólo políticamente, sino hasta militarmente?

Toda la historia de América Latina está plagada de este tipo de actos intervencionistas que violan los derechos y principios fundamentales del derecho internacional, como la no intervención en asuntos internos, la libre autodeterminación de los pueblos, etc.

Si nos referimos en particular a las relaciones financieras con organismos especializados en esta materia, como vimos en el inciso anterior, los estatutos de estas instituciones marcan como objetivos primordiales la contribución al desarrollo económico y social y el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos de las naciones más necesitadas; y nadie podría dudar de sus buenas intenciones y de sus deseos por cumplirlo, pues organismos como el Banco Mundial y el BID apoyan financieramente y con asistencia técnica, proyectos que van encaminados a este fin. Sin embargo, no todas son ventajas al negociar con ellos, también existen desventajas, pues en ocasiones, tratan de condicionar el préstamo al cumplimiento de ciertas cuestiones, que competen únicamente a las autoridades nacionales. Es en estos casos que los países menos desarrollados deben utilizar los instrumentos de defensa que el propio derecho internacional les proporciona.

2.2.3. LA NORMATIVIDAD MEXICANA PARA LAS RELACIONES CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 25, 26 y 28 su comportamiento en materia económica.

En el artículo 25 señala que "el Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general..."; concuerda en éstas, "con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación", pero deja claramente establecido que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan", pero "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".¹¹

Además, establece en su artículo 26, que la planeación del desarrollo será democrática para que "imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

En base a estos preceptos y a las leyes que de la Constitución emanan, se rigen también las relaciones de México con los organismos financieros internacionales. Por ello, es una entidad pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y sólo ésta, a través de la cual se establecen todos los contactos entre las instancias involucradas en la gestión de crédito externo con los organismos a que nos referimos y entre éstos y las diversas instancias nacionales que tiene que ver en este proceso.

¹¹ El artículo 28 constitucional señala como áreas estratégicas "correos, telegrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". La comunicación vía satélite y los ferrocarriles "son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

Lo anterior está legalmente establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, donde quedan asentadas las funciones y atribuciones de la SHCP, y específicamente en la fracción VI del mismo artículo señala que es esta dependencia a la que corresponde "realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público", lo que implica, necesariamente, al crédito que otorgan los organismos financieros internacionales y demás entidades financieras y crediticias que ofrecen recursos a México para fines diversos.

De igual manera, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1993, establece de manera operativa y procesal las funciones y atribuciones diversas que sobre la materia están reservadas para la SHCP.

De tal manera, existen dos instancias que regulan, reglamentan, supervisan, controlan y dan seguimiento al proceso de gestión y ejecución del crédito externo. Por una parte, la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público (DGCP), que es la encargada de conducir la relación de México con los organismos financieros internacionales, tanto los multilaterales como los bilaterales y otros Gobiernos, en términos de la negociación de políticas y funciones, el otorgamiento de créditos y el diseño de la política financiera internacional del Gobierno Federal, asimismo, es la encargada de coordinar a las demás instancias de la SHCP involucradas en el ejercicio del crédito externo. Por otra, la Subsecretaría de Egresos, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Seccionales y de la Dirección General de Política Presupuestal, que son las encargadas de planificar el gasto público que se ejercerá con cargo a crédito externo, vigilando que la suficiencia presupuestal no exceda los límites señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que el ejercicio de esos recursos sea la adecuada conforme a la planificación anual del Gobierno Federal.

Entre ambas instancias se da un proceso de coordinación estrecho para determinar, con base en las prioridades que señale el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo²⁰, a aquellos sectores y proyectos que por su importancia resulten susceptibles de recibir financiamiento de crédito externo.

Enmarcado en el proceso de modernización administrativa del Gobierno Federal, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, la DGCP, por conducto de la Dirección de Organismos Financieros Internacionales, contribuye directamente a alcanzar los objetivos prioritarios del desarrollo nacional, a través del fortalecimiento y reorientación de las relaciones financieras de México con los organismos internacionales.

En este sentido y con base en las disposiciones del Artículo 24-BIS-3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Organismos Financieros Internacionales, tiene como objetivos fundamentales, la promoción, identificación, evaluación, negociación y supervisión de los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de crédito externo provenientes de los organismos financieros internacionales; la discusión, aprobación y acuerdo de instrumentos accesorios a la ejecución del crédito externo, así como el análisis y discusión de las políticas y funciones de esos organismos.

Las funciones sustantivas de la Dirección son las de fijar las normas y criterios de negociación con esos organismos, con base en las políticas que en materia de financiamiento externo establece la SHCP, así como definir y dictaminar sobre los proyectos a financiarse con recursos de esos organismos, además de establecer los mecanismos de control y seguimiento que aseguren el cumplimiento de los compromisos y acuerdos que el Gobierno Federal en su conjunto haya contraído con los citados organismos internacionales.

²⁰ El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 marca como uno de los objetivos primordiales el "recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multilaterales", y por ello "nuestra política exterior buscará impulsar la reestructuración de los órganos y sistemas de decisión de los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México su lugar en el ámbito internacional".

Otra de sus funciones sustantivas es el análisis, discusión y aprobación de las modificaciones a los **Convenios Constitutivos de los organismos financieros internacionales**, así como de los objetivos y alcances de **sus políticas operativas**, buscando establecer la postura de México en esos foros.

Dicho artículo, a la letra dice:

"Compete a la Dirección de Organismo Financieros Internacionales:

- I. Proponer, para aprobación superior, las normas y criterios de negociación con los organismos financieros internacionales con base en las políticas sobre financiamiento externo de la Secretaría.**
- II. Evaluar y programar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Subsecretaría de Egresos, los proyectos factibles de apoyarse con recursos de organismos financieros internacionales**
- III. Concentrar y seleccionar la información procedente de organismos financieros internacionales y otras fuentes oficiales de financiamiento internacional**
- IV. Ejercer las facultades de la Dirección General de Crédito Público en materia de coordinación y negociación de las operaciones financieras con el BIRF, el BID y los organismos y fondos relacionados, así como darles seguimiento**
- V. Instrumentar, en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria, la estrategia de participación de la Secretaría con el BIRF, el BIRF y los organismos y fondos relacionados.**

VI. Ejercer, previo acuerdo superior, los derechos del Gobierno Federal derivados de la participación accionaria en el BIRF, el BID y los organismos y fondos relacionados.

VII. Designar, en coordinación con la Dirección de Deuda Pública y, en su caso, con la Dirección General de Banca de Desarrollo, los agentes financieros para la contratación y el ejercicio de créditos con el BIRF, el BID y los organismos y fondos relacionados.

VIII. Coadyuvar en la representación de la Secretaría ante el BIRF y el BID y los organismos y fondos relacionados.²³

De lo anterior se colige el ordenamiento legal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de constituirse como garante del Gobierno Federal en esta materia, otorgando el aval del mismo para conducir, coordinar y formalizar cualquier gestión a nivel de acuerdo que implique compromisos del Gobierno ante los organismos multilaterales.

²³ Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1993.

CAPÍTULO 3
NATURALEZA DE LAS RELACIONES CON
BANCOS MULTILATERALES PARA
EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS
SOCIALES

3.1. LOS BANCOS MULTILATERALES QUE OTORGAN CRÉDITOS A PROYECTOS DE DESARROLLO

3.1.1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

3.1.1.1. Características y operación

3.1.1.2. Examen crítico de la actuación del BIRF

3.1.2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

3.1.2.1. Características y operación

3.1.2.2. Examen crítico de la actuación del BID

3.2. MÉXICO EN SUS RELACIONES FINANCIERAS CON BANCOS MULTILATERALES

3.2.1. México y el BIRF

3.2.2. México y el BID

3.2.3. La repercusión de los préstamos otorgados por los bancos multilaterales en la deuda externa mexicana

3.2.4. Ventajas y desventajas que han tenido en la práctica los créditos multilaterales para proyectos sociales en México

CAPÍTULO 3

NATURALEZA DE LAS RELACIONES CON BANCOS MULTILATERALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES

3.1. LOS BANCOS MULTILATERALES QUE OTORGAN CRÉDITOS A PROYECTOS DE DESARROLLO

Los bancos multilaterales, llamados de desarrollo, tienen un campo de acción continental, y fueron creados a partir de los años sesenta con el objeto de multiplicar la acción del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, mediante su regionalización y para que los países menos desarrollados tuvieran mayor disponibilidad para adquirir flujos financieros

Todos estos bancos de desarrollo, es decir, los de América Latina, Asia y África (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático y Banco Africano, respectivamente), tienen, en cuanto a sus objetivos, organización y funcionamiento semejanzas estructurales, que obedecen, a su vez, a un modelo, el del BIRF, pero adaptado a cada uno de los continentes

Su creación "responde a la necesidad de estimular el crecimiento de los países en vías de desarrollo de la región, completando la acción de las organizaciones de ámbito mundial mediante un refuerzo de la solidaridad entre países vecinos con vistas a atraer y a utilizar óptimamente un mayor volumen de recursos financieros tremendamente escasos"¹ Son, por definición, "favorables a la coordinación, cooperación e integración económica de una región de naciones"²

Su organización es casi idéntica en estos bancos, consta de una Junta de Gobernadores, que comprende un representante de cada país miembro de la región y que adopta las decisiones más importantes, un Consejo Directivo, que ejerce los poderes que le son delegados por la Junta de

¹ Neme, Jacques. "Organizaciones económicas internacionales". Edit Ariel, Barcelona, España, 1974, pp. 512 - 513

² *Ibid.*, p. 513

Gobernadores; y un Presidente, elegido cada cinco años por la Junta de Gobernadores (en el caso del BID) o por el Consejo Directivo (en el caso del Banco Asiático y del Banco Africano).

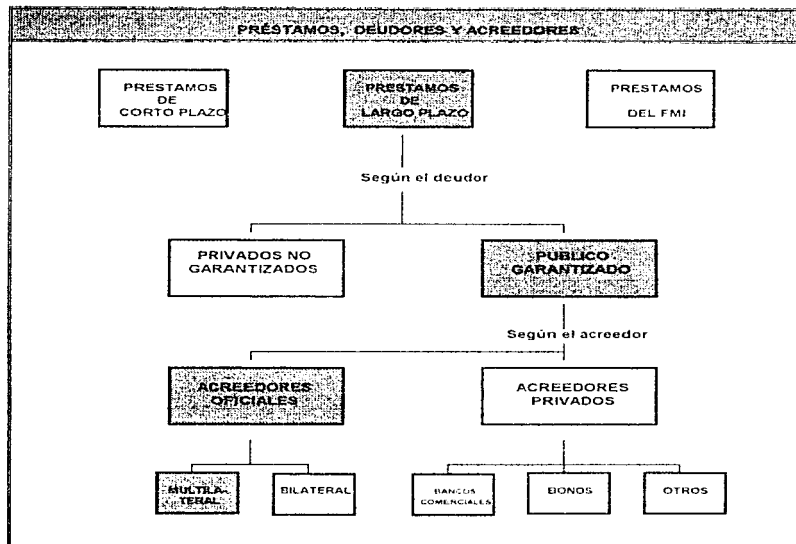
En cuanto a sus recursos actúan a la vez como instituciones bancarias y fondos de desarrollo, de lo que proviene la separación entre sus operaciones calificadas de ordinarias, cuya gestión se inspira en los mismos criterios de rentabilidad que el BIRF, y las operaciones especiales, que dependen de las aportaciones de los gobiernos. De esto se hablará más detalladamente en los siguientes puntos, cuando tratemos específicamente el caso del Banco Interamericano de Desarrollo

Los organismos crediticios multilaterales que otorgan apoyos financieros para los diferentes programas de desarrollo en nuestro país son el **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**, BIRF, filial del Grupo Banco Mundial que cuenta con otras agencias especializadas (es por esta razón que en la mayoría de los casos, se le conoce al BIRF como Banco Mundial), el **Banco Interamericano de Desarrollo**, BID, y el **Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario**, FIDA, aunque sólo nos adentraremos al estudio de los dos primeros.

Cabe mencionar que estas instituciones financieras de carácter multilateral no son las únicas que apoyan con recursos crediticios a nuestro país, existen otras fuentes de financiamiento a las que se recurre generalmente, pero que son de carácter bilateral y comercial, por lo cual no son sujetas de incluirse en esta clasificación, ni tampoco serán tema de esta tesis.

En el cuadro 3 podemos apreciar las diferentes fuentes de financiamiento a las que puede recurrir un país. Se muestra en cuadros sombreados las fuentes y préstamos tema de este trabajo.

CUADRO 3



FUENTE The World Bank, "World Debt Tables 1994 - 1995, External Finance for Developing Countries", Volume 1, Analysis and Summary Tables Washington, D.C., 1994, p. x (Tr. Gabriela Ubreritagoyena Plimintel)

No existe una clasificación estricta en la cual se dividan las operaciones crediticias que se otorgan por año a México, es decir, la contratación de préstamos no obedece a un esquema de "nichos financieros" que haya que cubrir de manera anual para alcanzar la cuota que cada año se pone a disposición de nuestro país.

Se pueden clasificar los préstamos dependiendo del sector o subsector específico al que van destinados los recursos crediticios. De manera muy general, los préstamos se agrupan en torno a las divisiones operativas existentes en cada uno de los organismos internacionales con los que se trabaja.

En este sentido, la clasificación más grande se da entre aquellos proyectos que van dirigidos a apoyar a las siguientes áreas:

- **Sector Agrícola** (agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca).
- **Sector de Infraestructura** (desarrollo industrial a nivel de la micro, pequeña y mediana empresa, empresas paraestatales, desarrollo de actividades exportadoras, minería, comunicaciones, transportes, siderurgia y fertilizantes).
- **Sector Energía** (desarrollo, generación y distribución de energía eléctrica en todas sus formas).
- ⇒ **Sector Desarrollo Urbano** (desarrollo de ciudades medias, vialidades, infraestructura urbana).
- **Sector Agua Potable** (provisión de agua potable, alcantarillado, saneamiento, construcción y operación de plantas de tratamiento).
- **Sector Medio Ambiente** (conservación y protección de los ecosistemas, de la biosfera y de especies protegidas, prevención y control de la contaminación ambiental).
- ⇒ **Sector Social y de Recursos Humanos** (educación, salud, trabajo, capacitación técnica, ciencia y tecnología).
- ⇒ **Sector Vivienda** (desarrollos habitacionales, programas de crédito para adquisición o construcción de vivienda de bajos ingresos).

- **Sector Financiero y Bancario** (apoyo a los programas gubernamentales de protección al ahorro, fortalecimiento de las finanzas públicas, asistencia técnica para mejoramiento del subsector bancario).
- ⇒ **Sector Desarrollo Regional** (aquí convergen los apoyos de otros sectores enfocados a fomentar el desarrollo regional, estatal y municipal)
- **Sector Turismo** (desarrollo de infraestructura hotelera, construcción y rehabilitación de unidades turísticas, desarrollo de capacidades técnicas y financieras del sector y promoción de capacitación y actualización de recursos humanos)

Los sectores señalados con el símbolo " ⇒ " son los que van dirigidos directamente al sector social, aunque sean llamados de otra forma

Actualmente, éstos son los sectores y subsectores del desarrollo nacional que están siendo apoyados por el Banco Mundial, el BID y el FIDA, y puede considerarse como la clasificación más precisa en relación con el otorgamiento de créditos para financiar los diferentes programas de desarrollo que se instrumentan en México

Es importante decir que sea cual sea el sector al que vaya dirigido el proyecto, en su etapa de preparación, siempre es requerido por el Banco con el que se esté negociando el préstamo, que lleve un contenido social — además del contenido ecológico y de respeto a los derechos humanos—, esto es que se tome en cuenta siempre el "beneficio" que la realización del proyecto va a traer a la población, o, en su defecto, que la población no se vea afectada por ningún motivo durante y después de la ejecución del proyecto

Por ejemplo, se está negociando un préstamo para un proyecto dirigido al sector de infraestructura, digamos, la modernización de alguna carretera. Supongamos que el modernizar dicha carretera implica el despojar de sus viviendas a una familia que vive a las orillas de la carretera, por supuesto, en un asentamiento poblacional irregular. El Banco exigirá que esta gente sea reubicada nuevamente a ciertos

kilómetros alejados de las orillas de la nueva carretera ya modernizada, respetando así su *modus vivendi*, esto es, con las mismas condiciones en que vivían para así también respetar sus costumbres y rasgos culturales. Además, exigirá que en la ejecución del proyecto haya participación de la mujer, y otras muchas condiciones previas que implica que aunque el proyecto no sea directamente social tenga, de forma indirecta un beneficio social.

De hecho, esta es la esencia para lo que fueron creados los bancos multilaterales de desarrollo, sin embargo, en ésta última década se ha acentuado notablemente su tendencia más social que nunca

Cabe hacer la aclaración que todos los proyectos y programas que reciben financiamiento de las fuentes multilaterales, de una u otra forma, se dirigen a fomentar o promover el desarrollo de los distintos sectores del país.

Bajo esta consideración, hasta 1996 se tenían contratados un total de 51 créditos con los organismos financieros internacionales, correspondiendo 36 préstamos al Banco Mundial y los restantes 15 créditos al Banco Interamericano de Desarrollo

En el caso del Banco Mundial, las operaciones señaladas importan un volumen total de recursos del orden de los 8,690.02 millones de dólares, en tanto que los préstamos del BID ascienden a un total de 4,188.28 millones de dólares, aproximadamente.

En cuanto a las condiciones para el pago de los créditos, por tratarse de instituciones bancarias, la determinación de las tasa de interés, periodos de amortización y gracia y montos de las cantidades a ser pagadas, se fijan de acuerdo con las políticas operativas de cada Banco.

La definición de estos términos y condiciones financieras es una facultad unilateral de los Bancos, aunque esa determinación cuenta con el aval de los países miembros de los Bancos, toda vez que ellos han depositado esas facultades en los Bancos al ser suscriptores de los respectivos Convenios Constitutivos.

Los respectivos términos y condiciones financieras pueden variar de un préstamo a otro dependiendo del sector al que apoyan, siendo un poco más "blandos" en el caso de préstamos dirigidos al Sector Social que aquellos que se destinan a proyectos de infraestructura.

Actualmente se tiene, en promedio, con el Banco Mundial una tasa de interés de 7.27 % anual ajustable semestralmente con base en el costo de captación de recursos del Banco, y plazos de amortización de entre 12 y 15 años considerando entre 3 y 5 años de gracia, en el caso del BID, se tiene una tasa de interés anual de 7.30 %, también ajustable semestralmente bajo el mismo criterio, con plazos de amortización de 15 a 17 años, considerando entre 5 y 6 años de periodo de gracia.

3.1.1. EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)

3.1.1.1. CARACTERÍSTICAS Y OPERACIÓN

Como se ha mencionado ya en el primer capítulo, el BIRF nace en la segunda posguerra, con el fin de apoyar financieramente la reconstrucción de la Europa destruida por la guerra, aprobándose sus estatutos el 27 de diciembre de 1945, iniciando sus actividades el 25 de junio de 1946. Una vez que Estados Unidos se hizo cargo de la reconstrucción europea, la actividad del Banco se consagró al desarrollo.

Hoy, el Banco colabora en la apertura de los mercados y "el fortalecimiento de la economía a fin de mejorar la calidad de vida y hacer llegar la prosperidad a la población de todos los países, sobre todo a los más pobres"³. Hasta diciembre de 1995, el BIRF contaba con 180 países miembros de todo el mundo, considerando que sólo pueden ser miembros de éste aquellos que lo sean del FMI. (Ver Apéndice III).

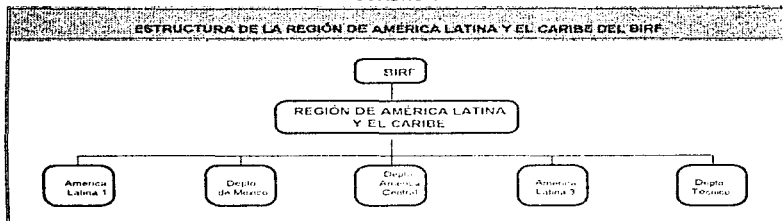
La dirección y administración del BIRF son llevadas a cabo por una Junta de Gobernadores, por Directores Ejecutivos, por un presidente y demás funcionarios y empleados que el Banco determine para el correcto desempeño de sus funciones. La Junta de Gobernadores está integrada por un gobernador y un suplente por cada país miembro (cada país miembro nombra su gobernador), que se reúnen por lo menos una vez al año. Los Directores Ejecutivos⁴, por su parte, son responsables de la conducción de las operaciones del Banco, asimismo, establecen los principios orientadores de la actividad crediticia del BIRF y aprueban los préstamos solicitados por los países miembros.

³ Banco Mundial, "Hoja Informativa", p. 2

⁴ Actualmente existen 24 Directores Ejecutivos, cinco son designados por los cinco accionistas principales que son Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido. El Director Ejecutivo por México representa también a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, España y Venezuela. El gobernador y suplente por parte de México son el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

La administración de los préstamos que otorga el BIRF está organizada por zonas geográficas dirigidas por vicepresidencias, y divididas por departamentos, cada una de las cuales atiende a los países prestatarios de su zona en todos los aspectos del financiamiento —legal, de operación, de adquisiciones, de desembolsos, etc. Refiriéndose a la región de América Latina y el Caribe, ésta se encuentra en proceso de reorganización. Hoy cuenta con cinco departamentos que se pueden observar en el cuadro 4. Es importante resaltar el papel que ha cobrado nuestro país en los asuntos internacionales, preponderantemente en los organismos financieros internacionales. Tan es así que el Banco ha desprendido de su anterior Departamento de América Latina 2, un departamento específico para México, e incluso se trasladó la sede del mismo a nuestro país, dejando de ser una oficina de representación.

CUADRO 4



FUENTE: El organigrama anterior se extrajo de la información obtenida en Banco Mundial, "Desarrollo sostenible, medio ambiente, pobreza y participación civil", Washington, D.C., diciembre 1996, pp. 22-23.

Los recursos financieros del BIRF provienen principalmente de los empréstitos que obtiene en los mercados mundiales de capital. Todos los préstamos del Banco deben estar garantizados por el gobierno de un país. Los países en desarrollo obtienen préstamos con una tasa de interés que varía cada seis meses: en 1994 fue algo superior al 7%. En general, los préstamos se conceden por un plazo de 15 a 20 años, con un período de gracia de unos cinco años.

Además de las actividades financieras propias de un organismo crediticio internacional, el BIRF desempeña algunas otras, tales como la asistencia técnica y estudios económicos y la coordinación de la ayuda al desarrollo. En cuanto a la asistencia técnica, es una obligación del Banco proporcionarla dentro del marco normal de sus operaciones financieras, pero incluso la proporciona en ausencia de una relación directa con operaciones de préstamo. Otra actividad conexas del Banco Mundial es la coordinación de la ayuda al desarrollo, que surge como una necesidad debido a la multiplicidad de las fuentes de ayuda y el endeudamiento de los países menos desarrollados, que hicieron que se tomara conciencia de la necesidad de la coordinación.

En cuanto al tipo de operaciones de préstamo con las que el Banco trabaja, (se pueden consultar los tipos y descripción en el cuadro 5), es importante aclarar que todos los préstamos del BIRF se desembolsan a medida que se avanza en la ejecución de los proyectos y programas. El período de desembolso de los préstamos que financian proyectos frecuentemente abarca un plazo de hasta seis a nueve años. Los préstamos que financian programas de ajuste estructural y sectorial y otros préstamos no relacionados con proyectos se desembolsan usualmente más rápido que los préstamos que financian proyectos (es decir, se desembolsan en un plazo de entre uno y tres años).

Por otro lado, a medida que el Banco amplió sus actividades, se crearon instituciones afiliadas con el objeto de satisfacer nuevas necesidades. El conjunto de todas ellas es el Grupo del Banco Mundial. El Grupo está constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), el Organismo Multiateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Todas éstas tienen su sede en la ciudad de Washington y su presidente es el mismo que el del BIRF. En el cuadro 6 se muestra de forma breve las funciones principales de dichas agencias especializadas.

CUADRO 5

OPERACIONES DE PRÉSTAMO DEL BIRF	
TIPO DE PRÉSTAMO	DESCRIPCIÓN
• Préstamos de inversión y programas de crédito	Los recursos recibidos están destinados para el apoyo de un proyecto (o conjunto de proyectos) específico. Todos los gastos que deban hacerse para que dicho proyecto se cumpla son tomados en cuenta. A medida que esos gastos se van realizando (con recursos propios del país), el BIRF reembolsa el porcentaje de financiamiento acordado.
• Préstamos time-slice	Los recursos a recibir se están destinando a financiar una parte, en el tiempo, de un programa determinado. Por ejemplo, un organismo ejecutor puede tener un programa de inversiones de cinco años, de los que el Banco financia gastos de tres años consecutivos y en conceptos amplios de gasto.
• Préstamos de rápido desembolso	Surgen con la aprobación del Banco de cancelar grandes cantidades de divisas en poco tiempo (semanas o meses). Los préstamos otórganse a fortalecer las finanzas de pagos sin tipos de este esquema. Generalmente se desembolsan en dos tramos, cada uno sujeto a fuertes conocencias de carácter estructural. Usualmente este tipo de préstamos se conceden en épocas de crisis financieras, por lo que el FMI también participa en el apoyo del país mediante fuertes sumas de divisas. En este sentido, el marco macroeconómico solicitado por el BIRF muchas veces guarda relación con el solicitado por el FMI.
• Préstamos de reconocimiento de presupuesto	Consisten en que algunos de los gastos de las dependencias de los gobiernos, realizados con presupuesto federal, son reconocidos como gastos elegibles por el BIRF. Son similares a los préstamos de inversión, sólo que no necesariamente apoyan proyectos específicos, sino rubros presupuestales.
Otros tipos de préstamos para nuevos compromisos, con el objeto de proporcionar a los prestatarios la flexibilidad de elegir condiciones financieras de sus préstamos que estén en consonancia con sus estrategias para la gestión de la deuda y que sean adecuadas a la capacidad de servicio de la misma. Los prestatarios pueden combinar varios de los productos del BIRF dentro de un mismo programa de financiación de un proyecto ³ .	
• Préstamos basados en la canasta de monedas	Esto está regido por la mezcla de monedas que componen la deuda de cada prestatario y refleja la composición por monedas de toda la canasta, y es la misma para todos los prestatarios. Por lo menos el 90% de valor equivalente en dólares de Estados Unidos de las obligaciones basadas en la canasta de monedas está sujeto a condiciones fijas de 1 dólar de Estados Unidos por cada 125 yenes japoneses y por cada 2 marcos alemanes o monedas equivalentes. Estos coeficientes por monedas han sido mantenidos desde marzo de 1991, fueron revisados en 1996 y están sujetos a revisión por los Directores Ejecutivos del BIRF en el año de 2001.
• Préstamos en moneda única	Se ofrecen a los prestatarios "elegibles" en todas las monedas en las que hay suficiente demanda por parte de los prestatarios y en las que el BIRF puede financiarse en forma eficiente. A la fecha de esta explicación, el BIRF ofrece préstamos en moneda única en dólares de Estados Unidos, foranes holandeses, francos franceses, francos suizos, liras esterlinas, marcos alemanes y yenes japoneses. No se ofrecen préstamos en moneda única en las monedas nacionales de países miembros prestatarios. Son prestatarios "elegibles" siempre que el país miembro no tenga préstamos con tasa de interés VLRR2 ⁴ que no hayan sido convertidos.
• Préstamos en moneda única basados en la LIBOR (London Interbank Offered Rate)	La tasa de interés de los préstamos en moneda única basados en la LIBOR está vinculada a dicha tasa a seis meses en cada moneda y se reajusta semestralmente. La tasa constituye un pasapero directo a los prestatarios del costo de financiamiento del BIRF destinado a estos préstamos.
• Préstamos en moneda única con tasas de interés fijas	Las tasas de interés de los préstamos en moneda única con tasas de interés fijas se fijan semestralmente en las fechas de fijación de las tasas y se aplican a todos los desembolsos (monto desembolsado) realizados durante el semestre anterior. La tasa permanece fija para dicho monto desembolsado hasta su reembolso total.

³ Banco Mundial, "Productos Financieros del BIRF: Términos y condiciones financieras principales de los préstamos del BIRF", septiembre 1996, Washington, D.C.

⁴ Préstamos con tasa VLRR2 son aquellos basados en la canasta de monedas sujetos a la tasa de interés variable en vigor para préstamos que se contrataron entre 1982 y 1989. Los prestatarios pueden convertir estos préstamos a la tasa de interés aplicable a nuevos préstamos basados en la canasta de monedas o a la de los préstamos basados en canastas en moneda única a través de un acuerdo con el BIRF de emendar las condiciones de préstamos.

CUADRO 6

AGENCIAS ESPECIALIZADAS DEL BIRF	
NOMBRE	CARACTERÍSTICAS Y FUNCIÓN
• ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO (AIF)	Fue creada en 1960, presta asistencia a los países más pobres que no están en condiciones de obtener préstamos del BIRF. Otorga préstamos sin interés, denominados "créditos", con plazos que varían entre 35 y 40 años y un período de gracia de 10 años. La AIF está constituida por 150 países miembros. Solo pueden recibir créditos de la AIF los países con un ingreso per cápita anual de US\$805 o menos. Los fondos de la institución provienen de las contribuciones de países miembros, las utilidades del BIRF y el reembolso de créditos anteriores de la AIF. Estos créditos —al igual que los préstamos del BIRF— no son donaciones, sino préstamos que deben reembolsarse. Durante el período de 12 meses que finalizó el 20 de junio de 1964, la AIF prestó US\$1,600 millones para 124 proyectos. Si bien desde el punto de vista jurídico es una entidad independiente del BIRF, la AIF comparte el personal y las instalaciones del Banco. México es accionista, pero no califica para acceder a estos recursos.
• CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (CIF)	Fue creada en 1956 para fomentar la actividad del sector privado en los países en desarrollo. Con este fin, la CIF financia proyectos del sector privado, ayuda a las empresas de los países en desarrollo a movilizar recursos provenientes de los mercados financieros internacionales y presta asesoramiento y asistencia a las empresas y los gobiernos. Las tasas de interés varían según el país y los proyectos, en tanto que el plazo de vencimiento de los préstamos varía entre 3 y 15 años, con períodos de gracia de hasta 12 años. Casi un 80% de sus fondos se obtiene en los mercados financieros internacionales y un 20% consiste en préstamos del BIRF. La CIF es propiedad de sus países miembros, que en diciembre de 1964 eran 162. Durante el período de 12 meses que finalizó el 30 de junio de 1964, la CIF prestó US\$2,500 millones para 231 proyectos. México es prestatario y accionista de la CIF.
• ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AID)	También ofrece recursos en condiciones preferenciales para países de menor desarrollo económico relativo, y de la misma manera, México es accionista, pero no califica para acceder a esta fuente de financiamiento.
• ORGANISMO MULTILATERAL DE GARANTÍA DE INVERSIONES (OMGI)	Se creó en 1969 con el propósito de ayuda a los países en desarrollo a atraer la inversión extranjera ofreciendo protección a los inversionistas frente a los riesgos políticos, como expropiación, guerra, perturbaciones políticas, incumplimiento de contratos y transferencia de moneda. Normalmente, la protección del OMGI cubre las inversiones por un período de 15 años que puede extenderse a 20, con un límite de cobertura que actualmente es de US\$50 millones por proyecto. Además, asocia a los países en desarrollo sobre la manera de atraer inversión extranjera. En diciembre de 1964, el OMGI contaba con 128 países miembros. Desde su creación, el OMGI ha suscrito más de 160 contratos, con más de US\$ 1,000 millones de cobertura.
• CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIA RELATIVA A INVERSIONES (CIADI)	Creado en 1965, fomenta el flujo de las inversiones ofreciendo mecanismos de conciliación y arbitraje de diferencias entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros. También proporciona asesoramiento y publica documentos sobre las leyes relativas a inversión extranjera. En septiembre de 1964 el CIADI contaba con 115 países miembros y había intervenido en más de 30 casos.

FUENTE: Cuadro creado a partir de información proporcionada por el Departamento de México del Banco Mundial.

– Política del banco enfocada al sector social

Con la llegada del actual presidente al Grupo, se han desplegando esfuerzos integrados para que el Banco pueda satisfacer mejor las necesidades de los clientes, lograr resultados de alta calidad en la práctica, aumentar más la eficiencia y eficacia en función de los costos y fortalecer las relaciones con colaboradores externos. Los cuatro objetivos principales de la reforma son:

1. Formular una estrategia institucional que brinde un claro sentido de orientación en cuanto a la manera en que el Banco se conducirá frente a los prestatarios, donantes, otros accionistas, beneficiarios y colaboradores;
2. Fortalecer la capacidad institucional mediante el perfeccionamiento de las aptitudes de la administración y la mejora del sistema de incentivos de la institución;
3. Reformular y poner en marcha procedimientos institucionales más acertados y eficientes con miras a mejorar la calidad de los servicios del Banco, y
4. Aplicar una estrategia de comunicaciones encaminada a lograr apoyo institucional y externo para la aplicación del programa de cambio⁷.

La inversión en recursos humanos constituye un aspecto básico de las actividades del Banco en los años noventa. Desde que se aprobó la primera operación crediticia para respaldar inversiones en el capital humano en 1962, se han otorgado préstamos por valor de 35 millones de dólares a más de 100 países para programas de educación salud, población y nutrición. El volumen anual de los préstamos para este fin se ha elevado de un 5% del financiamiento total del Banco a principios de los años ochenta a un 18% en el quinquenio de los ejercicios de 1992 a 1996. Durante este período el promedio anual de este financiamiento alcanzó a un total de más de 4,000 millones de dólares⁸. En los últimos años, los fondos destinados al sector social han abarcado nuevas actividades como pensiones, indemnización por desempleo, redes de seguridad social e igualdad entre los sexos. Presta especial atención al suministro de servicios primarios de salud y de educación, que son los que más contribuyen a fomentar el crecimiento económico y a reducir la pobreza.

El Banco Mundial publicó en 1996 un amplio informe sobre las tendencias de la pobreza en el mundo y los esfuerzos y estrategia del Banco para aliviar el sufrimiento de los pobres⁹. En éste se revela que, si bien se han conseguido avances en la reducción de la pobreza entre fines del decenio de 1980 y

⁷ Banco Mundial, "Informe Anual 1996", Washington, D.C., 1996, p. 15

⁸ *Ibid.*, p. 52

⁹ Banco Mundial, "Poverty Reduction and the World Bank, Progress and Challenges in the 1990s", Washington, D.C., 1996

principios del de 1990, su alcance ha sido limitado. Aunque se estima que la incidencia de pobreza ha bajado del 30.1% en 1987 al 29.4% en 1993, el número de pobres ha aumentado de 1,230 millones a 1,310 millones. Los esfuerzos por arminorar la pobreza han sido más eficaces en algunas regiones que en otras, de modo que los logros en esta esfera no han sido parejos¹⁰. Así, la incidencia de pobreza ha disminuido en las regiones de Asia Oriental, Oriente Medio y Norte de África y Asia Meridional; se ha mantenido más o menos estable en América Latina y África del Sur del Sahara, y ha aumentado en Europa Oriental y Asia Central.

Gracias a las evaluaciones de la pobreza, el Banco ha logrado enormes adelantos en la medición y seguimiento de ese problema, y esto le permite integrar el análisis de la pobreza en la planificación de las operaciones crediticias y en las decisiones a ese respecto, así como en el diálogo sobre políticas (hasta el 30 de junio de 1996 se había terminado un total de 84 evaluaciones de la pobreza, que sirven de base para la colaboración entre las autoridades de los países de que se trata y el Banco a fin de aliviar ese problema). El cuadro 7 ilustra sobre los proyectos financiados por el BIRF destinados a reducir la pobreza.

CUADRO 7

PROGRAMA DE INTERVENCIONES DIRIGIDAS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1994 - 1996			
Cifras en millones de dólares, ejercicios			
RUBROS	1994	1995	1996
Total de financiamiento del BIRF para el Programa de intervenciones dirigidas	4,440.50	5,436.70	5,408.10
Como proporción del financiamiento para proyectos de inversión (%)	25	31	32
Como proporción del total de financiamiento proporcionado por el Banco (%)	21	24	25
Número total de proyectos del Programa de intervenciones dirigidas	63	75	76
Número total de proyectos de inversión	197	206	224

FUENTE: Banco Mundial, "Informe Anual 1996", Washington, D.C., 1996, p. 55

Otro objetivo al que se le ha prestado fundamental importancia en las políticas del Banco en los últimos años es el de la igualdad entre hombres y mujeres, por ello participó activamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer que se celebró en Beijing en septiembre de 1995, poniendo de

¹⁰ Idem

relieve su compromiso de promover la igualdad entre hombres y mujeres y centró su atención en tres esferas estratégicas: i) la potenciación de la capacidad económica de la mujer mediante inversiones en el capital humano que representan; ii) el suministro de ayuda para mejorar la situación y oportunidades económicas de la mujer, y iii) la ampliación de la capacidad institucional con objeto de mejorar el bienestar y la condición jurídica y social de la mujer.

En cuanto a la estrategia del Banco en materia educativa, se orienta a intensificar la utilización productiva de la mano de obra, considerándolo como el principal activo de los grupos pobres. Su publicación "Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial" destaca la necesidad de contar con sistemas educativos de alta calidad debido a que constituyen una de las claves del progreso y el crecimiento económico. Considera de especial importancia la educación primaria, pues es la base en que se fundamenta el desarrollo posterior del niño. Por estas razones, "la Vicepresidencia de Desarrollo del Capital Humano ha emprendido su iniciativa orientada a lograr que se comprendan mejor los programas de desarrollo del niño en la primera infancia y se les brinde más apoyo para poder poner término al ciclo intergeneracional de pobreza"¹¹.

Por otro lado, otra de las prioridades del Banco es el desarrollo ecológicamente sostenible. A medida que el Banco ayuda a los países a percibirse de las consecuencias económicas, ambientales y sociales y recomienda no desatender los problemas de agotamiento y degradación de los recursos naturales, aumenta la demanda de su asistencia para aliviar los efectos de esos problemas. Por ello, se creó, en 1993, la Vicepresidencia de Desarrollo Ecológicamente Sostenible como núcleo central de los conocimientos del Banco sobre el medio ambiente. Reflejándose ya en 1996 los resultados, pues se comprometieron 1,630 millones de dólares y movilizó 1,640 millones de dólares más de otras fuentes con destino a 20 proyectos ambientales nuevos¹².

¹¹ Banco Mundial, "Informe Anual 1996", op cit., p. 59

¹² Idem.

Debemos enfocar especial atención a la región de América Latina y el Caribe, pues, además de pertenecer a ésta nuestro país, es la región geográfica que más operaciones del Banco ha acumulado, como se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 8

PROYECTOS APROBADOS POR EL BIRF EN EL EJERCICIO DE 1996, POR REGIONES		
Cifras en millones de dólares		
REGION	NUMERO	MONTO
Africa	—	—
Asia Meridional	6	1.161.60
Oriente Medio y Norte de Africa	15	1.276.70
Asia Oriental y el Pacifico	32	4.562.20
Europa y Asia Central	36	3.750.40
América Latina y el Caribe	40	4.047.20
Gran Total	129	14.488.1

FUENTE: Banco Mundial, "Informe Anual 1996", Washington, D.C., 1996, pp. 218-219.

La Oficina Regional está emprendiendo un amplio programa crediticio para los sectores de educación y salud. En el cuadro 9 se pueden observar los sectores más favorecidos por las operaciones del Banco Mundial. Observando los rubros —del mismo cuadro— dirigidos al sector social (aparece uno de ellos específicamente como sector social, aquí se agrupan proyectos especialmente dirigidos a la reducción de la pobreza), podemos darnos cuenta que en cuanto al desarrollo urbano, el monto designado ha disminuido notablemente de 1987 a 1996, y aún más notable el cambio de 1995 a 1996. Igualmente en el rubro de educación, se observa una disminución de 747.10 millones de dólares a 493.10 millones. En el sector de población, salud y nutrición, por el contrario, se observa un gran incremento, de 94.60 millones de dólares a 1.086.40 millones. En el renglón destinado a los programas para la reducción de la pobreza, también se observó una disminución de 238 millones.

CUADRO 9

OPERACIONES CON PRESTATARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR SECTORES, EJERCIDOS DE 1987-1996						
Sectores	Cifras en millones de dólares					
	1987-1991	1992	1993	1994	1995	1996
Abastecimiento de agua y saneamiento	224 30	250 00	439 00	521 50	221 50	204 00
Agricultura	862 20	1.118 60	390 00	407 90	460 70	412 80
Desarrollo urbano	384 50	490 00	170 00	422 00	575 00	20 00
Diversos sectores	757 10	782 80	1.318 10	122 20	328 60	110 00
Educación	181 70	597 10	588 70	1.083 30	747 10	493 10
Electricidad y otras formas de energía	496 10	42 50	345 10	---	161 10	465 40
Finanzas	1.055 00	827 00	125 00	604 50	1.909 50	11 90
Gestión del sector público	322 20	302 20	443 00	58 30	506 40	666 40
Industria	312 90	---	---	---	---	8 00
Medio Ambiente	59 60	501 00	16 30	457 00	83 50	115 00
Minería y otras industrias extractivas	51 40	---	260 00	14 00	---	41 00
Petróleo y gas	91 70	78 60	11 80	---	11 00	10 00
Población, salud y nutrición	186 60	37 30	329 00	331 00	94 60	1.086 40
Sector social	7 90	10 20	45 00	130 00	500 00	262 00
Teléfono y comunicaciones e informática	13 40	---	---	---	---	---
Transporte	485 40	564 20	1.697 50	595 00	371 00	530 00
TOTAL	5.492,00	5.661,50	6.168,50	4.746,70	6.080,40	4.437,50
Otorgados por el BIRF	5.328 80	5.256 50	5.851 80	4.434 50	5.715 30	4.047 20
Otorgados por la AIF	163 20	405 00	316 70	312 20	365 10	390 30

FUENTE: Banco Mundial, "Informe Anual 1996", p. 127

Estas disminuciones se justifican en la calidad de los proyectos aprobados, ahora son más largos, más complejos, aunque esto ha implicado que se dejen de financiar proyectos menores, pero que aumentarían el monto total asignado a cada sector.

3.1.2. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

3.1.2.1. CARACTERÍSTICAS Y OPERACIÓN

Es el más antiguo de los bancos continentales de desarrollo. La primera idea para crear un organismo de su especie fue lanzada en 1889 y retomada en 1939 en la Primera Reunión Consultiva de los Ministros de Asuntos Exteriores de América Latina, pero no se cristalizaron las propuestas hasta 1954 en la Asamblea de la OEA. La actitud hostil de los Estados Unidos detuvo el proyecto algunos años más, hasta que en 1958 decidió apoyar la creación del organismo. Finalmente, sus estatutos fueron aprobados el 9 de abril de 1959, comenzando sus actividades el 1° de octubre de 1960.

"El Banco Interamericano de Desarrollo es una institución financiera internacional creada para contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros de América y el Caribe"¹³. Su sede está en Washington, D.C. aunque sus asambleas anuales siempre se realizan en América Latina. Para ser miembro del BID, es necesario ser miembro de la OEA, aunque son organizaciones muy independientes. Pertenecen a sus 46 países miembros, 28 de ellos son miembros regionales y 18 son extrarregionales de Europa, Asia y Medio Oriente. (Ver Apéndice IV).

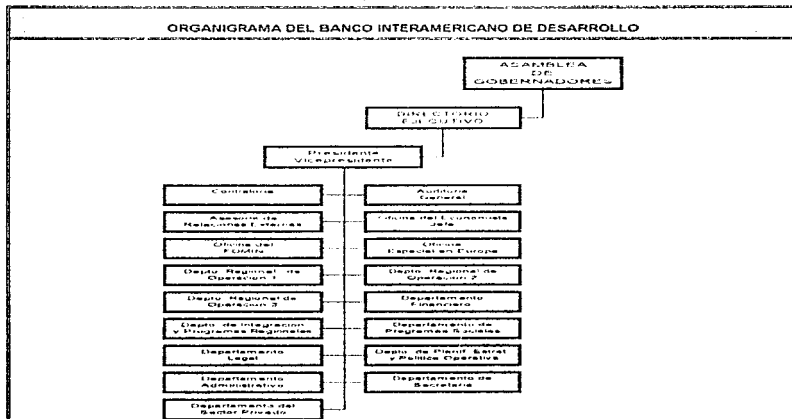
La autoridad máxima del Banco es su Asamblea de Gobernadores, integrada por un Gobernador y un Gobernador Suplente nombrados por cada país miembro. Los Gobernadores son por lo general los ministros de finanzas o de hacienda, los presidentes de los bancos centrales o personas que ocupan cargos de similar jerarquía. El Directorio Ejecutivo es responsable de la conducción de las operaciones del Banco, y sus miembros son elegidos o designados por los Gobernadores por periodos de tres años. Establece las políticas operativas de la institución, aprueba las propuestas de préstamos y de operaciones de cooperación técnica sometidas por el Presidente, determina las tasas de interés, autoriza los empréstitos en los mercados de capital y aprueba el presupuesto administrativo. El Presidente del Banco, elegido por la

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, "Información Básica", 1966, p. 3.

Asamblea de Gobernadores por un período de cinco años, es responsable de conducir los negocios cotidianos de la institución, es su representante legal y el jefe de su personal.

El Banco mantiene oficinas en todos los países miembros prestatarios, las que contribuyen a identificar nuevos proyectos, supervisan y administran los préstamos aprobados y vigilan la ejecución de los proyectos. También tiene una oficina en París, que facilita los contactos con los países miembros extrarregionales y con los mercados financieros de fuera del hemisferio occidental. En septiembre de 1995 el Banco abrió una oficina en Tokio, reflejando los crecientes vínculos económicos que existen entre Japón y América Latina.

CUADRO 10



FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, "Información Básica", 1996.

En cuanto a los recursos financieros, éstos provienen de los recursos ordinarios (capital ordinario) y el capital interregional, incrementados por aumentos sucesivos del capital y mediante emisiones en los mercados financieros de los Estados Unidos y de Europa; y los fondos especiales, derivados de diversas aportaciones de distintos países miembros. Estos fondos son: el Fondo de Operaciones Especiales (FOE), el Fondo Canadiense, el Fondo de Progreso Social, el Fondo Venezolano y el Fondo del Quinto Centenario.

Así, el Banco participa en el financiamiento de operaciones en los países miembros en desarrollo con recursos propios y con recursos que hayan sido puesto bajo su administración. En el cuadro que se presenta a continuación se detallan las diferentes operaciones de préstamo:

CUADRO 11

OPERACIONES DE PRÉSTAMO DEL BID	
TIPO DE PRÉSTAMO	DESCRIPCIÓN
• Préstamos para Proyectos Específicos	Son aquellos destinados a financiar uno o más proyectos o subproyectos específicos que estuvieran totalmente definidos al momento de aprobarse el respectivo préstamo del Banco.
• Préstamos para Programas de Obras Múltiples	Son aquellos destinados a financiar un conjunto de obras de naturaleza semejante, físicamente independientes entre sí y cuya viabilidad no depende de la ejecución de un determinado número de ellas.
• Préstamos de Créditos Globales	Son aquellos concedidos a instituciones financieras intermedias (IFI) o agencias similares de los países prestatarios con el objeto de que éstas faciliten recursos mediante la concesión de créditos o subpréstamos finales para el financiamiento de proyectos multisectoriales.
• Préstamos de Ajuste Sectorial	Corresponden a una modalidad flexible con fondos de rápido desembolso, para apoyar cambios institucionales y de política a escala sectorial o subsectorial. A solicitud del prestatario, el préstamo de ajuste sectorial puede incluir un componente de inversión, en cuyo caso se convierte en Préstamo Mixto.
• Préstamos por Etapas ("Time Slice Operations")	Son préstamos de inversión en el cual el programa de inversiones del sector o subsector es ajustado de tiempo en tiempo dentro de los criterios y objetivos globales acordados con el Banco para el futuro proyecto.
• Facilidad para la Preparación de Proyectos	Son recursos disponibles para el financiamiento de actividades complementarias requeridas para la preparación de los proyectos. Su objetivo básico es fortalecer y reducir la etapa de preparación de los proyectos, facilitando así la aprobación de préstamos por parte del Banco y la ejecución de los proyectos.
• Financiamiento de Pequeños Proyectos	Su objetivo es incorporar a la utilización del crédito, a las personas o grupos de personas que por lo común carecen de acceso al crédito comercial o de fomento en condiciones ordinarias. En esos casos, el Banco financia las operaciones por conducto de instituciones intermedias que se ocupan de encauzar los recursos financieros al beneficiario final.
• Préstamos Directos al Sector Privado	Son préstamos sin garantía gubernamental con recursos disponibles para el financiamiento exclusivamente de inversiones en proyectos de infraestructura y de servicios básicos ofrecidos generalmente por el sector público.

FUENTE: Información proporcionada directamente por el Banco Interamericano de Desarrollo.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es importante aclarar que el Banco financia proyectos hasta un determinado porcentaje, que oscila entre el 50% para los países más desarrollados económicamente y un 80% para los países más pobres. El resto es financiado por el prestatario con recursos locales. Los niveles de financiamiento del Banco pueden ser complementados con un 10% en los casos en que por lo menos el 50% de los beneficios netos del proyecto es percibido por grupos de bajos ingresos.

El BID funciona de forma casi idéntica que el Banco Mundial —recordemos que este último es el modelo a seguir por parte de los bancos regionales de desarrollo—, así, también proporciona asistencia técnica para facilitar y supervisar la preparación de proyectos específicos y planes de desarrollo y organiza y perfecciona la ejecución de los mismos. También cuenta con todo un grupo de agencias especializadas que trabajan para los mismos fines, como se puede apreciar en el cuadro 12.

CUADRO 12

AGENCIAS ESPECIALIZADAS DEL BID	
NOMBRE	CARACTERÍSTICAS Y FUNCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES (CII) 	<p>Se creó en 1950. Es una entidad autónoma afiliada al BID, promueve el establecimiento, la ampliación y la modernización de empresas privadas de pequeña y mediana escala. También respalda a empresas con participación accionaria parcial de entidades públicas, cuyas actividades fortalecen el sector privado. Además del otorgamiento de préstamos, la CII efectúa inversiones como compra de acciones o pagarés convertibles. Asimismo promueve la participación de fuentes accionarias de recursos mediante financiamientos, sindicación de préstamos, emisoras conjuntas, y otros medios. También provee asistencia técnica, financiera y gerencial y puede celebrar arrendos de licencias, comercialización o administración con empresas individuales. El grupo de países latinoamericanos suscribe el 15% de las acciones de la Corporación, y los otros países miembros el 45% restante. Los fondos y el sistema de registro de las operaciones de la CII se mantienen en forma completamente separada de los del BID. Ofrece préstamos en moneda realmente grande a pequeñas y medianas empresas en condiciones preferenciales que no requieren del aval del Gobierno Federal.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (FOMI O MIF) 	<p>Fue establecido por varios países miembros del BID para apoyar la modernización económica de América Latina y dirigir los fondos sociales que estos países tienen aparejados. Administrada por el Banco, cuenta con más de 1,120 millones de dólares en contribuciones de 22 países. El Fondo diseña y financia proyectos en colaboración con organizaciones locales, concentrándose en la necesidad de reformas para atraer inversiones, el estímulo a actividades empresariales y el desarrollo de recursos humanos en el sector privado. El FOMI puede inicialmente proporcionar préstamos en condiciones blandas o donaciones para proyectos del sector privado que se enfocan primordialmente al aspecto de la capacitación.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA DE PEQUEÑOS PROYECTOS (PPP) 	<p>Mecanismo específico del BID a través del cual se otorga financiamiento a organizaciones gubernamentales o microempresas para el desarrollo de modelos productivos en áreas deprimidas de la economía nacional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA DE COOP. TÉCNICAS INTRARREGIONALES (CT-Intra) 	<p>Este programa permite conocer experiencias de otros países que son aplicables a México, o de México a otros países, en materia de desarrollo económico, aspectos de reforma política y organización social, a través de la provisión de fondos no reembolsables entre los países miembros del BID.</p>

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, "Información Básica", 1968.

- Política del banco enfocada al sector social

Como ya se mencionó en líneas anteriores, la tendencia de los bancos multilaterales de desarrollo en los últimos años se ha inclinado mucho más al apoyo a proyectos con un contenido social; es por ello, que el BID anunció en 1994 nuevos objetivos para el Banco en los ámbitos de *la reforma y la equidad social y la reducción de la pobreza*.

Se estableció que "el 40% del volumen del total del programa crediticio y el 50% de los préstamos se deberían asignar a proyectos orientados a promover la equidad social y a reducir la pobreza"¹⁴. Esto traducido, significa que se deberían apoyar financieramente las "iniciativas en materia de educación, salud, saneamiento, nutrición y soluciones habitacionales, así como actividades que trasciendan los confines de la definición tradicional de los sectores sociales, en materia de desarrollo urbano y rural; microempresas, medio ambiente y la modernización del Estado, en la medida en que estos encaren temas relacionados con la equidad social y la reducción de la pobreza"¹⁵.

Sus acciones concretas al respecto se encuentran en el cuadro 13, en el que figura el volumen y el número total de préstamos del Banco a todos sus miembros. Interpretando dicho cuadro obtenemos los siguientes datos: antes de 1994, se dirigía a esas actividades, en promedio, un poco menos de la cuarta parte de los préstamos del Banco, los objetivos de la propuesta trajeron consigo un cambio importante en las prioridades de las operaciones. En 1994 y 1995, en conjunto, el 56.6 % de los préstamos y US\$ 5.962 millones, o sea el 47.5 % del total del programa crediticio del Banco se destinó a proyectos orientados a promover la equidad social y a reducir la pobreza. Por lo tanto, se ha sobrepasado el objetivo numérico definido en el informe. En 1994, el gran volumen y el tamaño de los préstamos para proyectos urbanos, de educación y agua y saneamiento permitió al Banco exceder el objetivo de 40 %.

¹⁴ Informe a la Asamblea de Gobernadores del BID, 1990, p. 5

¹⁵ Idem.

CUADRO 13

PRÉSTAMOS ORIENTADOS A LA EQUIDAD SOCIAL Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (millones de dólares)		
SECTOR	1994	1995
Salud y Seguridad Social	1 3	228 0
Saneamiento	748 0	574 0
Educación	959 0	107 0
Urbano	1,161 0	328 0
Fondos de Inversión Social	266 0	370 0
Medio Ambiente	85 0	31 0
Sectorial	0 0	1,059 0
Microempresa	0 0	25 0
TOTAL	(35) *	(29) *
	3,230 3	2,732 0
Porcentaje del total de préstamos	81,4 %	37,4 % ^b
Total de préstamos	(58) *	(62) *
	5,255 0	7,304 0

* = Número de préstamos

FUENTE: Informe a la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, 1994

En 1995, los préstamos para proyectos de equidad social retrocedieron al 37,4 % debido principalmente a la contracción en el volumen de préstamos en las tres áreas que habían causado el pronunciado aumento en 1994. No obstante, mirando hacia adelante se espera que casi dos tercios de los proyectos en preparación estén orientados hacia la equidad social.

Renglón fundamental en la reforma que se ha propuesto el Banco para lograr la equidad social son la *educación* y la *salud*, que en los dos últimos años han tenido un aumento sustancial en el número de préstamos. Pero no sólo ha cambiado el volumen total de préstamos, sino que ha cambiado también su orientación, pues actualmente los proyectos de educación y salud están diseñados con un mayor componente de modernización y reforma, además de que muchos de ellos tienen como objetivo que estos beneficios lleguen a los grupos que no estaban debidamente atendidos.

En cuanto al *desarrollo urbano* y *vivienda*, desde 1993 empezaron a aumentar de manera significativa las operaciones para este renglón, especialmente las destinadas a proveer un techo para los hogares de bajos ingresos.

La nueva política del Banco compromete a la institución a asumir un papel más activo en la modernización de los mecanismos habitacionales y de vivienda de la región otorgando prioridad a:

- a. La vivienda para los grupos de bajos ingresos;**
- b. La mayor eficacia de la intervención pública en el sector, y**
- c. La promoción de la eficiencia en todo el sector con el fin de ampliar el papel de los mecanismos privados en el sistema asistencial.**

Adicionalmente al esfuerzo ya realizado por el BID, ha puesto en marcha **Fondos de Inversión Social**, que junto con el Banco Mundial y un grupo de países donantes, ofrecen financiamiento en condiciones concesionarias para apoyar programas sociales. Se han financiado 13 operaciones para fondos de inversión social, la mayoría en el período que va de 1990 a 1993, por un total que se aproxima a US \$1.000 millones. En 1994 el Banco financió operaciones de este tipo en Uruguay, Nicaragua, Ecuador, El Salvador, Chile y Panamá, mientras que en 1995 se otorgaron préstamos a la Red de Solidaridad de Colombia y a los Fondos de Honduras, Bolivia y Haití.

Estos fondos han demostrado que son un mecanismo eficaz para canalizar recursos externos a pequeños proyectos que benefician comunidades pobres y crean empleo. Algunas de las operaciones han encarado específicamente temas relacionados con la mujer y se están haciendo esfuerzos para promover que ésta participe en la selección de proyectos como beneficiaria, contribuyente y responsable de decisiones. El Banco continúa apoyando a los países a respaldar las operaciones de fondos de inversión social, orienta su ayuda hacia las prácticas óptimas en este campo y continúa trabajando con otras agencias y donantes activos en el proceso de desarrollo a los efectos de que haya coordinación de las políticas y de las operaciones. En su diálogo con los países, el Banco recalca la necesidad de contar con proyectos, ofrecer servicios de salud y de educación más amplios y de focalizar las operaciones en los grupos muy pobres. En la actualidad el Banco está realizando un estudio sobre los fondos de inversión

social a los efectos de analizar cuál puede ser su papel, en el largo plazo, dentro del marco de una estrategia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

En 1994 se confirió al BID el cometido de ofrecer un respaldo firme a las cuestiones relacionadas con la mujer en el proceso de desarrollo, derivado esto de que los temas relacionados con los sexos son importantes para cumplir con el objetivo de promover la equidad social. A este respecto, en abril de 1994, el Banco organizó en Guadalajara, un foro regional sobre la mujer en las Américas y, además, tuvo una participación importante en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que se realizó en Beijing, en septiembre de 1995.

Otro aspecto fundamental en la reforma propuesta por el Banco, es el de los sistemas de seguridad social, pues dado que la mayor parte de los sistemas de seguridad social de la región no cuentan con fondos suficientes y no son adecuados para proteger a los ancianos contra la pobreza durante la pasividad, cobra para el Banco suma interés.

El BID identifica de manera específica a las poblaciones indígenas como objetivo importante para sus futuras acciones y reconoce la importancia que tienen por su patrimonio cultural y el papel que desempeñan en la ordenación y la conservación de los recursos naturales. Estas representan cerca del 10% de la población de la región y abarcan 400 grupos étnicos diferentes¹⁴, con su propio idioma, cultura y estrategia de adaptación al medio ambiente natural. Para que los programas de reducción de la pobreza lleguen hasta las poblaciones indígenas, es necesario encarar la dimensión sociocultural de la pobreza y diseñar proyectos que guarden armonía con las creencias, los sistemas de valores, la organización social y las aspiraciones de esos grupos. Por ello, en 1992 el Banco creó el Fondo Indígena, recalcando ahora la importancia que le corresponde para su fortalecimiento, no solo para mejorar la cantidad y calidad de los proyectos orientados a beneficiar las poblaciones indígenas, sino también comenzar a encarar las cuestiones relacionadas con esos grupos a nivel normativo.

¹⁴ Documentos de la Reunión Anual de la 37ª Asamblea de Gobernadores del BID, Buenos Aires, Argentina, marzo 1996, p. 13

El Banco ha hecho su mayor compromiso para realizar los esfuerzos necesarios para disminuir el nivel de la pobreza en la región. Se pronuncia por un 40 %, como mínimo, del programa de préstamos, que se destinará a aspectos generales de equidad social y de reducción de la pobreza y, además, se crea una categoría adicional de operaciones a las que se atribuye el calificativo de orientadas a reducir la pobreza. Dicha definición incluye todos los préstamos, independientemente del sector, en los cuales más del 50% de los beneficiarios sean pobres. Si bien no se ha definido un objetivo en términos numéricos para esos préstamos, es interesante calcular su porcentaje y fuente de financiamiento durante 1995, que fue el primer año en el que se aplicó el nuevo sistema.

CUADRO 14

CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS APROBADOS EN 1995			
	SOCIAL	NO SOCIAL	TOTAL
Orientados	19 \$ 2.402.1	11 \$ 577.1	30 \$ 2.979.2
No orientados	4 \$ 322.0	30 \$ 3.766.2	34 \$ 4.088.2
Total	23 \$ 2.724.1	41 \$ 4.343.3	64 \$ 7.067.4

FUENTE: Informe a la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, 1994

En el cuadro 14 se indica el volumen y distribución en 1995 de proyectos orientados a reducir la pobreza, clasificados conforme al nuevo criterio. El 47% y el 42% de los 64 préstamos aprobados en 1995, en número y volumen, respectivamente, merecieron la clasificación de orientados a reducir la pobreza. Este tipo de proyecto no se limitó a las áreas sociales. El 65% y el 80%, por número y volumen, respectivamente, de los préstamos orientados a reducir la pobreza, correspondieron a los sectores sociales. El 35% de los proyectos orientados fueron en sectores tales como transporte, riego, titulación y registro de tierras. Los proyectos sociales no orientados a la reducción de la pobreza fueron los correspondientes a las áreas de ciencia y tecnología y los préstamos de reforma sectorial como, por ejemplo, el programa en Colombia para la reforma del sector de salud.

En 1994 el Banco creó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), que está llevando a cabo la tarea que motivó su establecimiento, vale decir capacitar a los empleados de agencias públicas y de organizaciones privadas de los países prestatarios en el diseño, ejecución y administración de políticas y programas en el sector social.

Los proyectos son la vía más importante que utiliza el Banco para cumplir con su objetivo de contribuir a disminuir la pobreza, pero también se vale de los siguientes mecanismos adicionales: i) realiza evaluaciones de pobreza en los países que tienen problemas especiales o muy graves de esa naturaleza; ii) tanto el Banco como los países de la región necesitan disponer de información más completa sobre los niveles de pobreza y otros indicadores sociales a fin de estar en condiciones de medir el impacto de sus actividades y programas. El Banco, en este sentido, colabora en la elaboración y mantenimiento de una base de datos social y de pobreza adecuada, para así poder evaluar con mayor exactitud el impacto de sus préstamos y los países clientes pueden así contar con datos para medir el progreso que están logrando en el campo social y de reducción de la pobreza. iii) se preparan seminarios dentro del Banco para capacitar en temas relacionados con la pobreza. En estas reuniones, de entre dos y tres días de duración, se presentan metodologías orientadas a la reducción de la pobreza, ejemplos de prácticas óptimas en los proyectos con ese objetivo, y métodos para analizar la estrategia de desarrollo del país desde la perspectiva de la reducción de la pobreza. También se prepara material sobre el tema que se utiliza en los cursos para funcionarios públicos que ofrece el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

3.1.3. EXAMEN CRÍTICO DE LA ACTUACIÓN DE LOS BANCOS MULTILATERALES

Para poder realizar un examen crítico de la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo —BIRF y BID—, y poder así observar sus ventajas y desventajas en cuanto a su actuación y política para con sus países prestatarios, fue necesario acercarse a aquellas instituciones que intervienen directamente en el otorgamiento de créditos de estos organismos, así como con los encargados de la ejecución de los proyectos.

Fue posible entrevistarse con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Nacional Financiera, y con asesores especializados que intervienen en la ejecución de proyectos sociales, principalmente de educación.

De su experiencia con los bancos y sus opiniones es que se ha podido llegar al siguiente examen crítico de los mismos.

Uno de los puntos más criticados de la actuación de este tipo de organismos ha sido la condicionalidad que imponen a los países para poder otorgar un préstamo, incluso se les ha llegado a culpar de la mala situación económica a la que se enfrentan los países en desarrollo.

A este respecto, es cierto que los bancos imponen condiciones a los países prestatarios, pero éstas son negociables, pues el Banco va a llegar hasta donde el gobierno se lo permita. De hecho, la condicionalidad varía. En préstamos de ajuste, que van dirigidos al sector financiero y balanza de pagos, existe mucha condicionalidad en cuanto a la política económica, pues son préstamos de rápido desembolso, que se negocian a altos niveles de la SHCP, con la intervención de los agentes financieros.

En cuanto a los préstamos dirigidos a los demás sectores, llamados préstamos

adicionales, existen condiciones en aspectos financieros que son no negociables (como las tasas de interés); sin embargo, las demás condiciones son totalmente negociables y el gobierno tiene posibilidad de aceptar o rechazar.

Entre los puntos que frecuentemente establece el banco como condiciones para apoyar financieramente un proyecto son los plazos en los cuales se deberá observar algún resultado favorable de la ejecución del programa.

Por ejemplo, en un proyecto de educación, podrían pedir que en un plazo de dos años se alcanzaran ciertos índices de bienestar en 20 000 familias de las poblaciones en las que se aplique el programa, además de que en los padres de familia haya un notable cambio en su manera de pensar.

Este tipo de condicionamientos son generalmente rechazados por el gobierno, pues implica comprometerse en cuestiones que no están al alcance de su mano cambiar, y porque durante la ejecución del proyecto en esos dos años, podrían presentarse problemas que no permitieran alcanzar la meta establecida.

Otro tipo de condiciones que se rechazan son las que intervienen en asuntos que sólo competen a las autoridades nacionales, como cambios en leyes, aumento en los precios de ciertos productos y servicios, aumento de colegiaturas en instituciones de educación pública, etc. Aspectos como la eliminación total de subsidios también ha sido frenado por las autoridades mexicanas ante los bancos, con el argumento de que ese es un proceso que debe aplicarse paulatinamente.

Funcionarios de la SHCP confesaron que en muchas ocasiones, el gobierno ha utilizado a los bancos para culparlos de una u otra condición que debe cumplir el ejecutor, como medida para acabar con grupos cerrados al interior de ciertas instituciones que no permiten cambios en la forma de hacer las cosas.

No todo es malo ni condicionante en la relación financiera con estos organismos. También tienen un mérito muy grande, y es el de haberse sabido adaptar a las circunstancias de una nueva época.

Los bancos multilaterales han podido llevar a cabo su proceso de adaptación, pero no marcando ellos mismos las líneas bajo las cuales deben actuar los países; por el contrario, han cambiado conforme a las necesidades de los mismos

En sus comienzos, y hasta prácticamente finales de la década de los ochenta, se dedicaron a financiar proyectos de infraestructura y agricultura, en su mayoría, pero los requerimientos de los países y de sus poblaciones fueron cambiando, y el banco se vio obligado a girar su política hacia otros sectores.

México fue el primer país en proponerle a un organismo financiero internacional de la talla del BIRF, un proyecto social. Aunque, cabe aclarar que, ya antes se habían ejecutado proyectos dirigidos a este sector, pero más bien enfocados a desarrollo urbano y municipal, y capacitación técnica, pero ninguno en educación o en salud que llegara a los más bajos estratos.

El ciclo fue muy difícil para este tipo de proyectos, pues los bancos no tenían experiencia en ellos. Se tenía la idea, el sector, pero no se sabía a ciencia cierta por dónde empezar. Tras arduos estudios, tanto por parte de los bancos, como por parte de las instituciones nacionales se decidió apoyar, en primera instancia, la educación básica.

La lección fue grata, aprendieron juntos a hacer proyectos sociales integrales, con sus diferentes componentes de fortalecimiento institucional, equipamiento y construcción.

Financieramente hablando, los préstamos de los organismos financieros referidos resultan caros, esto es, la tasa de interés es alta; sin embargo, ninguna fuente de financiamiento (entiéndase otros organismos multilaterales, créditos bilaterales y créditos comerciales) ofrece los plazos de pago

que ofrecen estos bancos, que van de 15 a 20 de años con 3 ó 5 años de gracia para empezar a pagarlos, y tampoco pueden proporcionar los montos que en ellos se puede tener acceso.

Es verdad que existen fuentes de financiamiento más baratas, como los que proporcionan ciertos fondos de países como Japón, Alemania, el Fondo del Quinto Centenario de España, o el Banco Europeo de Inversiones, que ofrecen créditos con tasas de interés más bajas y plazos considerables; pero ninguno de éstos son independientes, los otorgan siempre y cuando el ciclo de preparación se lleve a cabo con uno de los dos bancos, por lo que resulta prácticamente lo mismo, además de que sus recursos disponibles son más pequeños.

México, considerado como un buen prestatario —el más grande con el BIRF—, que cumple oportunamente con su responsabilidades de pago, tiene otro tipo de ventajas, pues el banco le ofrece dispensas por saldos no desembolsados, y con ello, se generan ahorros.

Hasta aquí, se ha hablado indistintamente de ambos bancos, pues en su aspecto operativo trabajan de igual manera; sin embargo, buscando diferencias entre ellos, nos podemos referir a las siguientes:

El BIRF, al ser un organismo de alcance mundial, que aglutina más de 150 países, y que trabaja desde 1945, ha acumulado una mayor experiencia, y al tener más países miembros, puede ofrecer montos más grandes que el BID, que es un banco que se fundó 15 años después del Banco Mundial, y que por ser regional y tener un número más pequeño de países miembros —46 en total—, ofrece montos más limitados.

Los funcionarios que han trabajado con ambos, coinciden en que el personal del BIRF es mayor, y que invierten mucho en la capacitación y especialización de sus expertos. El personal del BID, no puede desacreditarse, también cuentan con recursos humanos muy bien capacitados y que saben hacer su trabajo, pero por su tamaño, esto tiende también a limitarse.

Como podemos ver, las diferencias son mínimas, y existen programas que, incluso, han sido cofinanciados por ambos bancos. Este es el caso del PROSSE (Programa de Servicios Sociales Esenciales), que fue preparado y financiado por los dos bancos, sin que por ello, se viera afectado en algo el proyecto, por el contrario, se enriquece por que se conjuntan la experiencia de los dos organismos.

En síntesis, podemos afirmar que, a pesar de ser préstamos caros, son una fuente de financiamiento digna de considerarse, pues el beneficio de adquirirlos no sólo estriba en la disposición de los recursos, sino que tienen un valor agregado, que es la asistencia técnica y la asesoría de los expertos de cada uno de los bancos. Esto no quiere decir que no existan desventajas, en ocasiones, los encargados de una negociación de este tipo, se enfrentan al problema de que los expertos no conocen el país, y quieren aplicar modelos implementados en otras partes del mundo, sin adecuarlos a las circunstancias del país con el que se esté trabajando, lo que traería como consecuencia el fracaso del proyecto y el desperdicio de recursos. Para evitar esto, las autoridades mexicanas interponen sus razones para no aceptarlo, e incluso, pueden pedir el cambio de las personas asignadas.

También es importante mencionar, que ahora México ocupa un lugar diferente al que años atrás ocupaba dentro de los organismos financieros internacionales. A nivel del Banco Mundial, tiene menor peso político, por su tamaño y número de países miembros; sin embargo, los proyectos que México negocia sirven posteriormente de ejemplo a países de similar desarrollo, principalmente, en América Latina y Asia. A nivel del BID, por ser un banco regional, tenemos mayor peso y somos ejemplo a seguir para la mayoría, aunque, también nos nutrimos de la experiencia de otros países latinoamericanos.

Es aquí donde estriba la mayor ventaja de acercarse a estos bancos, el intercambio de la experiencia de un sinnúmero de proyectos ejecutados alrededor de todo el mundo y que sirven de apoyo a la preparación de otros programas similares, siempre y cuando se tomen en cuenta las circunstancias de cada uno de los países donde se lleva a cabo.

Por último, no podemos dejar de lado que en tiempos de crisis han sido los únicos acreedores que han estado en disposición de apoyarnos financieramente; y en segundo lugar, que son de los pocos organismos financieros que se preocupan hoy en día del sector social, del medio ambiente y de todos aquellos individuos que por la crisis han sido afectados severamente en su nivel y condiciones de vida.

3.2. MÉXICO EN SUS RELACIONES FINANCIERAS CON BANCOS MULTILATERALES

3.2.1. MÉXICO Y EL BIRF

En el capítulo 1 se abordó muy brevemente la relación de México con el Banco Mundial desde los inicios de sus operaciones. En el presente inciso se pretende hacer un análisis más amplio sobre los préstamos que éste ha otorgado a nuestro país, haciendo especial énfasis en los que van dirigidos al sector social.

CUADRO 15

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BIRF A MÉXICO 1949 - 1996			
Cifras en millones de dólares			
AÑO	PROYECTO	NO. DE PRÉSTAMO	MONTO
1949	Desarrollo del Sector Eléctrico	0013-ME	10.00
1949	Desarrollo del Sector Eléctrico	0012-ME	24.10
1950	Energía	0024-ME	26.00
1951	Línea de Desarrollo Industrial	0033-ME	10.00
1952	Energía	0056-ME	29.70
1955	Ferrocarril del Pacífico	0103-ME	61.00
1958	Energía	0194-ME	34.00
1958	Segundo Proyecto de Energía	0186-ME	11.00
1961	Caminos	0268ME	25.00
1961	Irrigación	0275-ME	15.00
1962	Puentes, Carreteras y Transporte	0317-ME	30.50
1962	Programa de Energía 62	0316-ME	130.00
1963	Segundo Proyecto de Irrigación	0336-ME	12.50
1964	Segundo Crédito a Caminos	0354-ME	40.00
1965	Segundo Proyecto de Peaje de Transporte	0401-ME	32.00
1966	Crédito Agrícola	0430-ME	25.00
1966	Energía	0436-2-ME	16.60
1966	Energía	0436-1-ME	93.40
1966	Tercer Proyecto de Irrigación	0450-ME	19.00
1968	Tercer Crédito a Caminos	0528-ME	27.50
1968	Segundo Proyecto de Energía	0544-ME	90.00
1968	Irrigación Río Colorado	0527-ME	25.00
1969	Desarrollo Agrícola y Ganadero	0610-ME	65.00
1970	Cuarto Crédito a Caminos	0695-ME	21.80
1970	Programa de Energía 70 - 71	0659-ME	125.00
1971	Desarrollo Agrícola y Ganadero III	0747-ME	75.00
1972	Puentes	0820-ME	20.00
1972	Segundo Proyecto Ferroviario	0825-ME	75.00

AÑO	PROYECTO	NO. DE PRÉSTAMO	MONTO
1972	Turismo	0793-ME	22.00
1972	Equipamiento Industrial	0824-ME	35.00
1972	Cuarto Proyecto de Energia	0834-ME	125.00
1973	Suministro de Agua en la Ciudad de México	0909-ME	90.00
1973	Desarrollo Agrícola y Ganadero IV	0910-ME	110.00
1974	Aeropuertos	1022-ME	25.00
1974	Séptimo Crédito a Carreteras	0968-MC	90.00
1974	Planta de Acero Las Truchas	0934-ME	70.00
1974	Irrigación	0969-ME	77.00
1974	Irrigación	0970-ME	33.20
1974	Irrigación	0975-5-ME	13.80
1975	Desarrollo Rural Integrado	1053-ME	29.00
1975	Desarrollo Rural Integrado	1111-ME	110.00
1975	Desarrollo Rural Integrado	1462-5-ME	51.90
1975	Desarrollo Rural Integrado	1053-5-ME	21.00
1975	Fertilizantes	1112-ME	50.00
1975	Irrigación	1111-ME	119.83
1976	Tercer Proyecto Ferroviario	1232-ME	100.00
1976	Suministro de Agua y Reciclamiento	1186-ME	40.00
1976	Desarrollo Agrícola y Ganadero V	1217-ME	125.00
1976	Segundo Proyecto de Equipamiento Industrial	1205-ME	50.00
1976	Séptimo Proyecto de Irrigación	1111-5-ME	30.17
1977	Turismo de Baja California	1420-ME	4.30
1977	Turismo de Baja California	1420-ME	21.04
1977	Desarrollo Rural Integrado	1462-ME	68.12
1977	Segundo Proyecto de Acero	1308-ME	95.00
1978	Conurbanización de Lázaro Cardenas	1554-ME	16.50
1978	Turismo	1524-ME	4.30
1978	Turismo	1524-ME	45.70
1978	Quinto Crédito Agrícola	1569-ME	195.70
1978	Desarrollo Agrícola Tropical	1553-ME	11.97
1978	Desarrollo Agrícola Tropical	1553-5-ME	44.00
1978	Sexto Crédito Agrícola	1569-ME	4.30
1978	Tercer Proyecto de Equipamiento Industrial	1560-5ME	13.00
1978	Mediana y Pequeña Empresa	1552-5-ME	1.70
1978	Tercer Proyecto de Equipamiento Industrial	1560-ME	86.40
1978	Mediana y Pequeña Industria	1552-ME	45.40
1970	Infraestructura Agrícola	1643-5-ME	53.30
1979	Irrigación de Pequeña Escala	1043-ME	6.70
1979	Sector Carretero	1671-ME	120.00
1979	Cuarto Proyecto de Equipamiento Industrial	1712-5-ME	125.20
1979	Fertilizantes	1686-ME	40.80
1979	Fondo de Equipamiento Industrial	1712-ME	49.80
1979	Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria II	1686-5-ME	39.30
1979	Irrigación	0968-1-ME	19.90
1979	Río Fuerte Rio Sinaloa	1706-ME	68.61
1979	Irrigación	0969-6ME	5.10
1979	Irrigación	1706-5-ME	88.60
1980	Mediana y Pequeña Industria	1881-ME	53.20
1980	Irrigación	1686-5ME	160.00
1980	Pequeña y Mediana Minería	1820-5-ME	40.00
1981	Desarrollo Portuario	1864-ME	14.00
1981	Cuarto Proyecto Ferroviario	1929-ME	150.00

AÑO	PROYECTO	NO. DE PRÉSTAMO	MONTO
1981	Segundo Proyecto de Suministro de Agua Cd. Méx.	1913-ME	125.00
1981	Proyecto de Desarrollo Urbano	1990-ME	164.00
1981	Desarrollo Agrícola de Temporal	1945-ME	280.00
1981	Séptimo Crédito Agrícola	1891-5-ME	325.00
1981	Mediana y Pequeña Industria	1881-5-ME	46.80
1981	Irrigación	1908-ME	23.00
1982	Capacitación Técnica	2042-ME	90.00
1982	Desarrollo Rural Integrado	2043-ME	175.00
1982	Desarrollo Industrial de Bienes de Capital	2142-ME	152.30
1982	Irrigación	2100-ME	180.00
1982	Control de la Contaminación	2154-ME	60.00
1983	Tercer Proyecto de Suministro de Agua en Cd. Méx.	2281-ME	100.30
1983	Desarrollo Exportador	2331-ME	350.00
1983	Programa de Descentralización	2194-ME	9.20
1983	Mercado Agrícola	2262-ME	115.00
1983	Desarrollo Agrícola	2191-ME	138.40
1983	Mediana y Pequeña Industria III	2325-ME	175.00
1984	Puerto Industrial Lázaro Cárdenas	2450-ME	78.30
1984	Octavo Crédito Agrícola	2454-ME	300.00
1984	Sector Carretero	2428-ME	200.00
1985	Segundo Proyecto de Capacitación Técnica	2559-ME	81.00
1985	Sector Ferroviario	2575-ME	300.00
1985	Desarrollo Agrícola	2526-ME	90.00
1985	Caminos Rurales	2525-ME	22.00
1985	Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria II	2548-ME	105.00
1986	Desarrollo Municipal	2668-ME	40.00
1986	Bajos Ingresos	2612-ME	150.00
1986	Rehabilitación y Reconstrucción por el Terremoto	2685-ME	400.00
1986	Administración de Residuos Sólidos	2689-ME	25.00
1986	Desarrollo Agrícola II (PRODERITH II)	2668-ME	109.00
1986	Crédito Agrícola	2610-ME	180.00
1987	Política Comercial I	2775-ME	500.00
1987	Segundo Programa de Desarrollo Exportador	2777-ME	250.00
1987	Transporte Urbano	2824-ME	125.00
1987	Noveno Crédito Agrícola	2837-ME	400.00
1987	Extensión Agrícola	2859-ME	23.00
1987	Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria IV	2858-ME	185.00
1987	Reconversión Industrial	2745-ME	150.00
1987	Tecnología Industrial	2747-ME	48.00
1988	Capacitación Laboral del Sector Energía	2876-ME	80.00
1988	Rehabilitación Portuaria	2946-ME	50.00
1988	Segundo Programa de Política Comercial	2882-ME	500.00
1988	Financiamiento de Vivienda	2947-ME	300.00
1988	Sectorial Agrícola	2918-ME	300.00
1988	Mantenimiento de Caminos	2875-ME	135.00
1988	Reestructuración Industrial de Acero	2916-ME	400.00
1988	Reestructuración Industrial de Fertilizantes	2919-ME	265.00
1989	Agua, Mujer y Desarrollo	3101-ME	20.00
1989	Reforma de Empresas Públicas	3086-ME	500.00
1989	Política del Sector Industrial	3087-ME	500.00
1989	Ajuste del Sector Financiero	3085-ME	500.00
1989	Reestructuración Industrial	3047-ME	250.00

ANO	PROYECTO	NO. DE PRESTAMO	MONTO
1989	Desarrollo Hidroeléctrico	3083-ME	460.00
1990	Apoyo a Intereses	3159-ME	1,260.00
1990	Financiamiento de Vivienda para Bajos Ingresos II	3140-ME	350.00
1990	Desarrollo Forestal	3115-ME	45.50
1990	Sectorial Agrícola II (FIDEI II)	3141-ME	100.00
1990	Telecomunicaciones y Transporte Carretero	3207-ME	380.00
1990	Asistencia Técnica a Telecomunicaciones	3208-ME	22.00
1990	Transmisión y Distribución	3189-ME	450.00
1991	Salud Básica	3272-ME	100.00
1991	Tercer Proyecto de Capacitación Técnica	3358-ME	152.00
1991	Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)	3407-ME	250.00
1991	Suministro de Agua y Saneamiento	3271-ME	300.00
1991	Sector Exportador	3309-ME	300.00
1991	Ajuste Sectorial Agrícola	3357-ME	400.00
1991	Reestructuración del Sector Minero	3359-ME	200.00
1991	Irrigación y Drenaje	3419-ME	400.00
1991	Descentralización y Desarrollo Regional	3310-ME	350.00
1992	Programa para el Desarrollo de la Educación Básica (PRODEB)	3516-ME	80.00
1992	Productividad y Mercado Laboral	3542-ME	174.00
1992	Desarrollo del Mercado de Vivienda	3437-ME	450.00
1992	Administración de la Calidad del Aire	3543-ME	220.00
1992	Tecnología Agrícola	3465-ME	150.00
1992	Ciencia y Tecnología	3475-ME	187.00
1992	Programa Ambiental de México	3461-ME	50.00
1993	Transporte Urbano en Ciudades Medias	3559-ME	220.00
1993	Rehabilitación de Carreteras	3628-ME	480.00
1994	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB)	3722-ME	412.00
1994	Agua y Saneamiento II	3751-ME	350.00
1994	Desarrollo de Áreas de Temporal	3778-ME	85.00
1994	Riego Parcelario	3704-ME	200.00
1994	Programa de Descentralización y Desarrollo Regional (PDDR II)	3790-ME	500.00
1994	Frontera Norte	3750-ME	368.00
1994	Residuos Sólidos	3752-ME	200.00
1995	Competencias Laborales	3805-ME	285.00
1995	Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE)	3912-ME	500.00
1995	Reestructuración Financiera	3911-ME	1,000.00
1995	Privatización de Infraestructura	3937-ME	30.00
1995	Sector Financiero	3838-ME	23.60
1995	Ampliación del Sector Financiero	3838-1-ME	13.80
1995	Salud Básica	3943-ME	310.00
1996	Proyecto de Asistencia Financiera	4101-ME	30.00
1996	Proyecto para el Manejo de Recursos Hídricos	4050-ME	186.50
GRAN TOTAL			26,451.24

Si observamos a simple vista la lista de préstamos anterior, llegaría un momento en que nos perderíamos en la gran cantidad de números, fechas y nombres de proyectos. Por lo tanto, es necesario hacer una lista complementaria derivada de la misma donde podamos analizar los recursos proporcionados al sector social exclusivamente, los que se identifican con el sombreado en la lista original.

CUADRO 16

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BIRF A MÉXICO DIRIGIDOS AL SECTOR SOCIAL 1949 - 1996 Cifras en millones de dólares			
AÑO	PROYECTO	NO. DE PRÉSTAMO	MONTO
1981	Proyecto de Desarrollo Urbano	1990-ME	164.00
1982	Capacitación Técnica	2042-ME	90.00
1983	Programa de Descentralización	2194-ME	9.20
1985	Segundo Proyecto de Capacitación Técnica	2559-ME	81.00
1986	Desarrollo Municipal	2668-ME	40.00
1986	Bajos Ingresos	2612-ME	150.00
1988	Capacitación Laboral del Sector Energía	2876-ME	80.00
1988	Financiamiento de Vivienda	2947-ME	300.00
1990	Financiamiento de Vivienda para Bajos Ingresos II	3140-ME	350.00
1991	Salud Básica	3272-ME	180.00
1991	Tercer Proyecto de Capacitación Técnica	3358-ME	152.00
1991	Programa para Abatir el Retazo Educativo (PARE)	3407-ME	250.00
1991	Descentralización y Desarrollo Regional	3310-ME	350.00
1992	Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI)	3518-ME	80.00
1992	Productividad y Mercado Laboral	3542-ME	174.00
1992	Ciencia y Tecnología	3475-ME	187.00
1994	Programa para Abatir el Retazo en Educación Básica (PAREB)	3722-ME	412.00
1994	Frontera Norte	3750-ME	368.00
1994	Programa de Descentralización y Desarrollo Regional (PDOR II)	3790-ME	500.00
1995	Competencias Laborales	3805-ME	265.00
1995	Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE)	3912-ME	500.00
1995	Salud Básica	3943-ME	310.00
GRAN TOTAL			4992.20

FUENTE Cuadro 16

Lo primero que podemos observar, es que del total de recursos proporcionados por el Banco Mundial a México, que suman 26,451.24 millones de dólares (mdd), 4,992.20 mdd han sido destinados a proyectos dirigidos al sector social, lo que significa un 18.87 % del total de los recursos.

De estos 4,992.20 mdd, el 81.69 % (4,078.00 mdd), fueron aprobados a partir de 1990, cuando el Banco volcó más su atención a proyectos sociales. Lo cual quiere decir que durante 41 años se puso poca o nula atención a los proyectos directamente dirigidos al sector social, primeramente, por parte del Gobierno y por otra parte en la políticas del Banco Mundial.

Ahora veamos la relación que guardan los datos anteriores en comparación con la situación de otros sectores. Para ello se han hecho diversos cálculos derivados del cuadro 15

CUADRO 17

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BIRF A MÉXICO POR SECTOR 1948 - 1996			
SECTOR	Cifras en millones de dólares		
	NÚMERO DE PRÉSTAMOS	MONTO TOTAL	%
Sector de Infraestructura	85	11,566.21	43.73
Sector Social	22	4,092.20	18.87
Sector Agrícola	32	4,178.60	15.80
Sector Financiero y Bancario	7	2,974.70	11.26
Sector Energía	13	1,174.80	4.44
Sector Agua Potable	7	1,098.80	4.11
Sector Medio Ambiente	4	376.50	1.42
Sector Turismo	5	97.34	0.37
TOTALES	175	26,451.24	100.00

FUENTE: Cuadro 15

Ahora bien, el sector más apoyado con recursos financieros ha sido el sector de infraestructura, con un monto total de 11,566.21 mdd, representando el 43.73% del total de recursos destinados a nuestro país. Aquí encontramos proyectos de modernización de carreteras y caminos, de irrigación, de puentes, de puertos, ferrocarriles, equipamiento industrial, aeropuertos, plantas industriales, desarrollo industrial a nivel

de la micro, pequeña y mediana empresa, empresas paraestatales, desarrollo de actividades exportadoras, minería, transporte, siderurgia, fertilizantes, etc.

En seguida, se encuentra el sector social, que como ya se mencionó ha sido apoyado con **4,992.20 mdd**, es decir un 18.87% del total. En este sector, como se pudo apreciar en el cuadro 17, se apoyan programas de desarrollo urbano y regional, descentralización, desarrollo municipal, financiamiento para vivienda para personas de bajos ingresos, salud básica, educación, ciencia y tecnología y capacitación técnica.

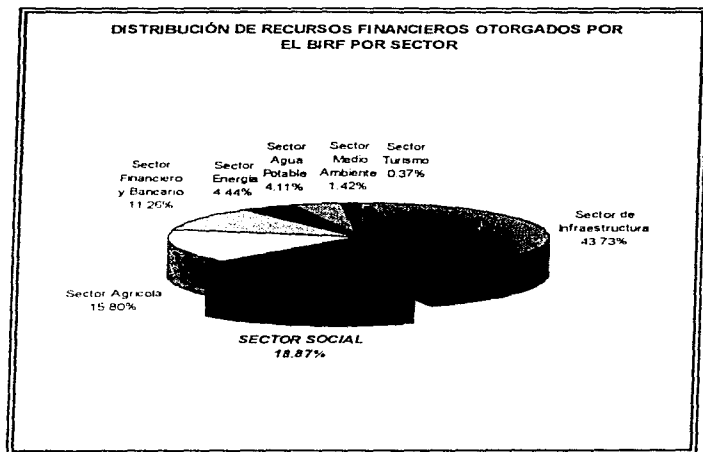
En tercer lugar, se ubica el sector agrícola, que a pesar de haber sido apoyado con un mayor número de programas (32) que el sector social, la cantidad de recursos financieros fue menor. En su caso fue de **4,178.69 mdd**, representando un 15.80%.

En el siguiente sitio, encontramos el sector financiero y bancario, que a pesar de haber sido apoyado con tan sólo 7 préstamos, fueron de una magnitud muy alta, puesto que representó el 11.26% del total, es decir, **2,979.70 mdd**, monto mayor que el del sector de energía, que fue apoyado con 13 proyectos, pero con una menor cantidad de recursos, los cuales ascendieron a **1,174.80 mdd**, esto es el 4.44%.

En los últimos tres sitios se ubican los sectores agua potable, medio ambiente y turismo, respectivamente. El primero de ellos con **1,086.80 mdd**, representando un 4.11% del total; el segundo, tan sólo con 4 programas que engloban un total de **375.50 mdd**, y un 1.42%. Por último el sector menos apoyado con financiamiento del Banco Mundial, fue el sector turismo, con **97.34 mdd**, que representan únicamente el 0.37% del gran total de préstamos otorgados por este organismo a nuestro país.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la información anterior de una manera más esquemática.

GRÁFICO 1



FUENTE Cuadro 17.

3.2.2. MÉXICO Y EL BID

A continuación se presenta la relación de préstamos que el BID ha otorgado a México, en todos los sectores, para posteriormente desprender de éste un análisis de los que van dirigidos exclusivamente al sector social.

CUADRO 18

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO A MÉXICO. 1980 - 1997.			
Cifras en millones de dólares			
FECHA FIRMA	Nº. PRÉSTAMO / FONDO	SECTOR	MONTO
CAPITAL ORDINARIO			
19-10-61	19 OC/ME	Industria y minería	3.00
14-11-61	24 OC/ME	Agricultura y pesca	13.00
16-04-62	42 OC/ME	Agricultura y pesca	5.74
06-06-63	58 OC/ME	Agricultura y pesca	1.20
16-10-62	59 OC/ME	Industria y minería	0.50
23-11-62	62 OC/ME	Industria y minería	0.70
15-05-70	70 OC/ME	Agricultura y pesca	37.37
13-08-63	73 OC/ME	Industria y minería	5.00
12-02-63	82 OC/ME	Industria y minería	3.00
20-12-63	85 OC/ME	Agricultura y pesca	27.92
15-04-64	90 OC/ME	Financiam. exportaciones	83.45
29-11-65	127 OC/ME	Transporte y comunic.	15.95
07-04-66	131 OC/ME	Industria y minería	10.34
15-11-66	140 OC/ME	Agricultura y pesca	23.06
03-10-68	153 OC/ME	Financiam. exportaciones	4.90
29-10-68	166 OC/ME	Agricultura y pesca	17.54
07-04-69	167 OC/ME	Agricultura y pesca	54.28
20-11-68	171 OC/ME	Financiam. exportaciones	4.39
31-07-69	181 OC/ME	Agricultura y pesca	15.63
31-07-69	182 OC/ME	Agricultura y pesca	12.49
30-09-69	186 OC/ME	Salud públ. y med. amb.	14.41
11-12-69	191 OC/ME	Financiam. exportaciones	2.43
30-03-70	192 OC/ME	Transporte y comunic.	58.82
13-01-70	194 OC/ME	Industria y minería	6.77
16-10-70	204 OC/ME	Agricultura y pesca	19.86
10-03-77	208 OC/ME	Transporte y comunic.	21.48
16-06-76	217 OC/ME	Turismo y microempresa	31.81
22-02-72	220 OC/ME	Financiam. exportaciones	1.95
09-01-78	227 OC/ME	Transporte y comunic.	37.20

FECHA FIRMA	NO. PRÉSTAMO / FONDO	SECTOR	MONTO
09-03-73	241 OC/ME	Agricultura y pesca	23.86
09-04-73	242 OC/ME	Industria y minería	17.55
03-10-73	252 OC/ME	Agricultura y pesca	16.92
20-07-73	259 OC/ME	Industria y minería	60.45
26-04-74	265 OC/ME	Agricultura y pesca	49.00
14-08-74	270 OC/ME	Transporte y comunic.	42.65
18-04-75	276 OC/ME	Financiam. exportaciones	2.51
24-01-75	278 OC/ME	Agricultura y pesca	9.30
24-01-75	279 OC/ME	Agricultura y pesca	48.77
17-05-75	284 OC/ME	Industria y minería	24.07
09-12-75	290 OC/ME	Agricultura y pesca	40.51
30-01-76	293 OC/ME	Agricultura y pesca	9.39
30-01-76	294 OC/ME	Agricultura y pesca	45.00
30-01-76	295 OC/ME	Agricultura y pesca	44.77
20-05-76	308 OC/ME	Salud púb. y med. amb.	17.10
20-05-76	309 OC/ME	Agricultura y pesca	55.28
20-05-76	310 OC/ME	Turismo y microempresa	21.48
14-04-77	329 OC/ME	Educación, ciencia y tec.	23.09
14-04-77	330 OC/ME	Agricultura y pesca	84.62
01-06-77	334 OC/ME	Preinversión y otros	6.65
06-02-79	345 OC/ME	Agricultura y pesca	56.30
10-12-79	351 OC/ME	Transporte y comunic.	1.60
15-02-80	360 OC/ME	Educación, ciencia y tec.	40.00
15-02-80	368 OC/ME	Transporte y comunic.	50.00
15-02-80	369 OC/ME	Agricultura y pesca	94.00
24-05-81	403 OC/ME	Educación, ciencia y tec.	60.73
19-03-83	425 OC/ME	Desarr. urbano	50.92
19-03-83	433 OC/ME	Preinversión y otros	25.06
28-09-83	441 OC/ME	Salud púb. y med. amb.	58.27
24-05-84	450 OC/ME	Turismo y microempresa	16.00
26-09-84	476 OC/ME	Agricultura y pesca	63.86
23-03-85	498 OC/ME	Agricultura y pesca	200.97
08-02-89	539 OC/ME	Agricultura y pesca	17.59
18-11-89	556 OC/ML	Agricultura y pesca	210.62
15-03-89	567 OC/ME	Agricultura y pesca	157.23
06-04-91	591 OC/ME	Energía	328.85
21-08-90	594 OC/ME	Transporte y comunic.	315.59
03-12-90	603 OC/ME	Salud púb. y med. amb.	327.78
18-07-91	624 OC/ME	Agricultura y pesca	204.42
09-09-91	627 OC/ME	Preinversión y otros	255.99
29-01-92	652 OC/ME	Agricultura y pesca	199.69
29-01-92	670 OC/ME	Desarr. urbano	206.81
14-04-92	685 OC/ME	Salud púb. y med. amb.	96.61
20-09-92	693 OC/ME	Industria y minería	249.15
08-07-93	752 OC/ME	Transporte y comunic.	179.85
19-01-94	781 OC/ME	Industria y minería	150.00
19-01-94	804 OC/ME	Educación, ciencia y tec.	150.00
13-01-95	837 OC/ME	Preinversión y otros	498.28
13-01-95	846 OC/ME	Educación, ciencia y tec.	392.60
21-06-95	868 OC/ME	Preinversión y otros	491.38
21-06-95	869 OC/ME	Preinversión y otros	720.41
22-05-96	894 OC/ME	Energía	75.00
13-12-95	911 OC/ME	Preinversión y otros	100.00

FECHA FIRMA	NO. PRÉSTAMO / FONDO	SECTOR	MONTO
13-12-95	911 A OC/ME	Preinversión y otros	150.00
18-11-96	960 OC/ME	Agricultura y pesca	400.00
10-01-97	963 OC/ME	Preinversión y otros	300.00
10-01-97	976 OC/ME	Salud púb. y med. amb.	365.00
10-01-97	983 OC/ME	Preinversión y otros	250.00
CAPITAL INTERREGIONAL			
03-08-70	3 IC/ME	Industria y minería	95.00
29-09-77	9 IC/ME	Agricultura y pesca	53.42
20-03-78	20 IC/ME	Agricultura y pesca	70.32
20-03-78	21 IC/ME	Agricultura y pesca	71.93
11-09-78	30 IC/ME	Turismo y microempresa	35.57
29-05-79	43 IC/ME	Industria y minería	213.46
10-12-79	47 IC/ME	Transporte y comunic.	103.67
24-10-80	83 IC/ME	Salud púb. y med. amb.	237.11
11-02-81	72 IC/ME	Agricultura y pesca	115.97
04-04-81	75 IC/ME	Agricultura y pesca	178.76
08-02-82	88 IC/ME	Agricultura y pesca	85.87
28-03-82	88-AIC/ME	Agricultura y pesca	124.87
19-03-83	119 IC/ME	Industria y minería	216.44
24-03-84	129 IC/ME	Turismo y microempresa	113.46
24-03-84	133 IC/ME	Agricultura y pesca	219.01
15-11-85	158 IC/ME	Salud púb. y med. amb.	39.58
17-01-86	186 IC/ME	Industria y minería	202.64
07-01-86	189 IC/ME	Transporte y comunic.	115.58
22-03-86	190 IC/ME	Transporte y comunic.	26.62
17-01-86	191 IC/ME	Turismo y microempresa	50.13
17-01-86	197 IC/ME	Agricultura y pesca	221.57
22-07-86	202 IC/ME	Salud púb. y med. amb.	31.33
25-03-87	212 IC/ME	Turismo y microempresa	103.90
FONDO DE OPERACIONES ESPECIALIZADAS			
27-03-63	32 SF/ME	Agricultura y pesca	9.80
01-07-64	46 SF/ME	Agricultura y pesca	9.80
05-10-65	68 SF/ME	Educación, ciencia y tec.	1.00
24-03-72	83 SF/ME	Transporte y comunic.	33.00
12-03-73	126 SF/ME	Agricultura y pesca	11.08
31-03-67	130 SF/ME	Preinversión y otros	6.00
23-03-67	140 SF/ME	Agricultura y pesca	13.00
24-11-67	163 SF/ME	Agricultura y pesca	20.00
11-12-67	168 SF/ME	Agricultura y pesca	34.10
22-03-68	176 SF/ME	Agricultura y pesca	2.50
07-04-69	195 SF/ME	Agricultura y pesca	1.20
09-01-78	227 SF/ME	Agricultura y pesca	9.62
10-06-77	228 SF/ME	Agricultura y pesca	10.44
30-10-69	232 SF/ME	Salud púb. y med. amb.	3.70
30-03-70	247 SF/ME	Transporte y comunic.	11.00
13-01-70	249 SF/ME	Industria y minería	6.00
06-08-70	258 SF/ME	Agricultura y pesca	26.00
19-11-76	278 SF/ME	Agricultura y pesca	5.80
16-02-71	282 SF/ME	Transporte y comunic.	22.00
29-09-71	298 SF/ME	Agricultura y pesca	32.00
29-09-72	332 SF/ME	Agricultura y pesca	35.00
29-11-72	343 SF/ME	Agricultura y pesca	23.10

FECHA FIRMA	NO. PRÉSTAMO / FONDO	SECTOR	MONTO
13-01-78	363 SF/ME	Preinversión y otros	10.00
01-03-74	385 SF/ME	Agricultura y pesca	34.00
04-08-74	403 SF/ME	Transporte y comunic.	15.00
24-01-75	420 SF/ME	Agricultura y pesca	37.00
30-01-76	443 SF/ME	Agricultura y pesca	32.20
30-01-76	448 SF/ME	Agricultura y pesca	11.00
01-06-77	506 SF/ME	Preinversión y otros	10.00
15-08-80	622 SF/ME	Preinversión y otros	30.00
26-02-87	648 SF/ME	Agricultura y pesca	7.50
19-03-83	693 SF/ME	Desarr. urbano	36.00
19-03-83	713 SF/ME	Preinversión y otros	10.00
28-09-83	728 SF/ME	Salud púb. y med. amb.	16.20
15-11-85	769 SF/ME	Salud púb. y med. amb.	10.00
22-07-86	788 SF/ME	Salud púb. y med. amb.	11.30
FONDO CANADIENSE			
31-03-67	7 CD/ME	Preinversión y otros	0.43
FONDO DE PROGRESO SOCIAL			
15-06-62	24 TF/ME	Salud púb. y med. amb.	9.20
11-04-62	32 TF/ME	Agricultura y pesca	1.00
12-04-62	33 TF/ME	Educación, ciencia y tec.	0.40
18-12-62	53 TF/ME	Agricultura y pesca	3.00
11-12-70	63 TF/ME	Agricultura y pesca	5.00
23-04-69	65 TF/ME	Desarr. urbano	10.00
20-10-69	70 TF/ME	Educación, ciencia y tec.	2.10
01-02-63	103 TF/ME	Salud púb. y med. amb.	4.82
FONDO VENEZOLANO			
27-02-75	9 VF/ME	Financiam. exportaciones	5.00
05-12-77	20 VF/ME	Financiam. exportaciones	5.00
FONDO DEL QUINTO CENTENARIO			
12-04-94	1	Educación, ciencia y tec.	29.53
GRAN TOTAL			12.205.71

Es difícil homogeneizar la clasificación hecha en el caso del Banco Mundial respecto a qué sector pertenece cada programa, pues en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo varía un poco. Para lograr esto, y obtener un resumen estadístico por sector igual al del Banco Mundial, tendríamos que contar con una información muy completa en cuanto al contenido de cada programa financiado por el BID.

lo cual sería muy difícil por la basta información que habría que revisar en los archivos del Banco y por el difícil acceso a ella. Por ejemplo, mientras el Banco Mundial considera a los programas de medio ambiente en un sector aparte, que aunque lleva un gran beneficio social, no lo considera directamente social.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo considera un sólo sector el de salud pública y medio ambiente, por lo que los proyectos de medio ambiente estarán considerados dentro del sector social. Por otro lado, para considerar el sector de infraestructura, englobaremos los sectores designados por el Banco como sector transporte y comunicaciones, sector industria y minería y sector financiamiento a exportaciones. También es preciso señalar que, como se podrá notar en el sombreado del cuadro 18, dentro de los proyectos sociales se consideraron algunos clasificados como de "preinversión y otros", por ser programas, que dentro de la clasificación "otros" son dirigidos al sector social (868 OC/ME, 963 OC/ME y 983 OC/ME). El cuadro 19 muestra la lista de los préstamos otorgados por el BID al sector social.

Lo primero que podemos observar es que del total de recursos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo a México, que suman 12,205.71 mdd, han sido destinados 3,282.96 mdd a proyectos sociales. lo que significa un 26.90% del total de los recursos.

De estos 3,282.96 mdd, el 79.37% (2,605.72 mdd) fueron aprobados a partir de 1990, cuando el Banco se propuso un mayor apoyo a proyectos de este tipo. Lo cual quiere decir que durante 28 años, es decir desde 1962, año en que se otorgó el primer préstamo del BID a un proyecto social, hasta 1990 se puso una mucho menor atención a programas dirigidos al sector social directamente, primeramente por parte del Gobierno

Mexicano, y por otra por parte de las políticas del Banco, pues durante estos años sólo se otorgaron 677.24 mdd, esto es, el 20.63% del total otorgado a nuestro país hasta la fecha sólo a proyectos sociales.

CUADRO 19

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO A MÉXICO DIRIGIDOS AL SECTOR SOCIAL 1980 - 1987 (Cifras en millones de dólares)			
FECHA	PROYECTO	NO. DE PRESTAMOS / FONDO	MONTO
12-04-82	Prestamo al Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, S.A.	33 TF/ME	0.40
15-06-82	Sanamiento	24 TF/ME	9.20
01-02-85	Agua Potable y Alcantarillado para Querétaro y Durango	103 TF/ME	4.82
05-10-85	Enseñanza e Investigación Superior, A.C. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	66 SF/ME	1.00
23-04-89	Financiamiento de la Construcción y Adquisición de Viviendas	65 TF/ME	10.00
30-09-89	Proyecto de Agua Potable y Alcantarillado de Monterrey, N.L.	186 OC/ME	14.41
20-10-89	Centro de Agricultura en Chapiniqué	70 TF/ME	2.10
30-10-89	Agua Potable y Alcantarillado - Monterrey	232 SF/ME	3.70
20-05-76	Proyecto de Agua Potable y Alcantarillado de Monterrey, N.L. Nueva Etapa	308 OC/ME	17.10
14-04-77	Proyecto de Formación de Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología	329 OC/ME	23.09
15-02-80	Segunda Etapa de un Proyecto de Formación de Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología	360 OC/ME	40.00
24-10-80	Proyecto de Captación, Tratamiento y Conducción de Agua para su Suministro en Bloque	63 IC/ME	237.11
24-05-81	Programa de Desarrollo Científico y Tecnológico	403 OC/ME	60.73
19-03-83	Programa de Desarrollo Municipal	425 OC/ME	50.92
19-03-83	Programa de Desarrollo Municipal	692 SF/ME	36.00
28-09-83	Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Área Metropolitana de Monterrey, N.L. - III Etapa	441 OC/ME	56.27
28-09-83	Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Área Metropolitana de Monterrey, N.L. - III Etapa (Complementario 441 OC/ME)	726 SF/ME	16.20
15-11-85	Proyecto de Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de Tijuana	156 IC/ME	39.96
15-11-85	Proyecto de Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de Tijuana (Complementario 156 IC/ME)	783 SF/ME	10.00
22-07-86	Mejoramientos de Servicios de Salud	202 IC/ME	31.33
22-07-86	Mejoramientos de Servicios de Salud (Complementario 202 IC/ME)	768 SF/ME	11.30
03-12-90	Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Área Metropolitana de Monterrey, N.L. - IV Etapa	603 OC/ME	327.79
29-01-92	Programa de Agua Potable y Alcantarillado	670 OC/ML	200.81
14-06-92	Programa de Conservación Ecológica del Área Metropolitana de la Ciudad de México	685 OC/ME	98.61
19-01-94	Programa de Ciencia y Tecnología	804 OC/ME	150.00
12-04-94	Programa de Ciencia y Tecnología (Complementario 804 OC/ME)	1 OC/ME	29.53
13-01-95	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo	846 OC/ME	392.60
21-05-95	Programa de Servicios Sociales Esenciales	868 OC/ME	491.38
10-01-97	Programa de Desarrollo de Ahorros Contractuales	963 OC/ME	300.00
10-01-97	Programa de Sanamiento del Valle de México	976 OC/ME	365.00
10-01-97	Modernización de Mercados de Trabajo II	983 OC/ME	250.00
GRAN TOTAL			3,282.96

FUENTE Cuadro 18

Ahora veamos la relación que guardan los datos anteriores en comparación con la situación de otros sectores. Para ello se han hecho diversos cálculos derivados del cuadro 18.

CUADRO 20

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO A MÉXICO POR SECTOR 1960 - 1997

Cifras en millones de dólares

SECTOR	NÚMERO DE PRÉSTAMOS	MONTO TOTAL	%
Sector Agricultura	64	3,906.05	32.00
Sector Social	31	3,282.86	26.90
Sector de Infraestructura	41	2,422.74	19.85
Sector Preinversión y Otros	14	1,810.76	14.88
Sector Energía	2	404.85	3.32
Sector Turismo y Microempresa	7	372.35	3.05
TOTALES	159	12,205.71	100.00

FUENTE: Cuadro 18

Como podemos observar el sector más apoyado con recursos financieros del Banco ha sido el sector de agricultura, (el Banco lo llama sector agricultura y pesca) con un monto total de 3,906.05 mdd, representando el 32.00% del total. Sin embargo, es importante notar que de los 64 proyectos de este sector financiados con préstamos del BID, tan sólo 3 fueron aprobados a partir de 1990 (uno en 1991, otro en 1992 y otro en 1996). La mayoría de éstos se ejecutaron durante los años setenta y principios de los ochenta.

El sector social, objeto de nuestro estudio ocupa el segundo lugar. Este sector ya fue analizado en cifras anteriormente.

En un tercer lugar, encontramos el sector de infraestructura, con 2,422.74 mdd, esto es el 19.85% del total. Al igual que el sector de agricultura, es importante aclarar que de los 41 préstamos destinados a este sector, sólo 4 de ellos han sido aprobados en lo que va de esta década, mientras los restantes lo

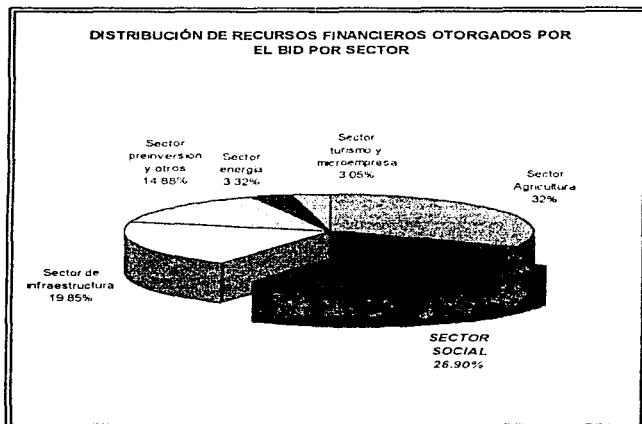
fueron mayoritariamente durante los años setenta.

En el siguiente sitio encontramos el sector de "preinversión y otros" , con **1,816.76 mdd**, que representa el **14.88%**. En este renglón convergen proyectos de diversos sectores, incluso algunos, como ya se indicó, del sector social, pero para efectos de un mejor análisis del apoyo a proyectos sociales se han separado y considerado en dicho sector.

En quinto lugar se encuentra el sector energía, con tan sólo 2 proyectos que suman **404.85 mdd**, y un **3.32%**. Finalmente, para ubicarse en el sexto sitio el sector turismo y microempresa con **372.35 mdd**, que se traducen en **3.05%** del total de préstamos otorgados por este organismo a nuestro país.

Es importante señalar que en el caso del BID están mejor distribuidos los recursos financieros otorgados a nuestro país en cada sector, que en el caso del Banco Mundial, y esto lo podremos apreciar mejor en el siguiente gráfico, que muestra dicha distribución.

GRÁFICO 2



FUENTE: Cuadro 20

3.2.3. LA REPERCUSIÓN DE LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR LOS BANCOS MULTILATERALES EN LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

Hemos hablado ya de todos los préstamos que los organismos financieros internacionales mencionados han otorgados a nuestro país, de los proyectos a los que se han destinado, el monto que se ha designado a cada sector y el papel que tienen estos bancos en el desarrollo económico y social de los países, principalmente en los menos desarrollados. Sin embargo, no podemos dejar de lado, ni mucho menos olvidarnos de que son préstamos, esto es, deuda que adquiere nuestro país.

De manera muy breve y sencilla trataremos aquí de ubicar estos préstamos en la deuda total de nuestro país y así discernir que porcentaje de esta ocupan.

A continuación, se presenta un primer cuadro donde podemos observar el total de la deuda externa mexicana en cada uno de los años considerados y su desglose en deuda de largo plazo, deuda de corto plazo y el uso de los recursos del Fondo Monetario Internacional. Se ha sombreado la columna de largo plazo porque es dentro de ésta que se encuentran los préstamos otorgados por los bancos multilaterales.

CUADRO 21

DEUDA EXTERNA MEXICANA 1990 - 1994				
Cifras en millones de dólares				
AÑO	DEUDA LARGO PLAZO	DEUDA CORTO PLAZO	USO DE RECURSOS DEL FMI	TOTAL
1990	83,393 00	16,042 00	6,591 00	106,026 00
1991	86,739 00	24,857 00	6,276 00	118,872 00
1992	82,939 00	24,535 00	5,950 00	113,424 00
1993	85,960 00	27,281 00	4,787 00	118,028 00
1994	92,843 00	31,595 00	3,869 00	128,307 00

FUENTE: Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Washington, D. C., 1996, Volumen 2, 570 pp
 Banco de México, Carpeta Electrónica, "Deuda Neta del Sector Público"

Para entender lo anterior es necesario definir algunos conceptos:

La DEUDA A LARGO PLAZO "es definida como la deuda que tiene una madurez original o ampliada de más de un año y que se adeuda a no residentes y pagadera en moneda extranjera"¹⁷. Tiene tres componentes:

1. **Deuda Pública.** "Es una obligación externa de un deudor público, incluyendo el gobierno nacional, una subdivisión política (o una agencia del gobierno), y un cuerpo autónomo público"¹⁸.
2. **Deuda Públicamente Garantizada.** "Es una obligación externa de un deudor privado que es garantizada para su pago por una entidad pública"¹⁹.
3. **Deuda Externa Privada no Garantizada.** "Es una obligación externa de un deudor privado que no está garantizada para su pago por una entidad pública"²⁰.

La DEUDA A CORTO PLAZO "es definida como deuda que tiene una madurez original de un año o menos"²¹.

El **USO DE RECURSOS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL** denota la compra de obligaciones del FMI bajo condiciones de ajustes estructurales.

En el siguiente cuadro desglosaremos la parte de deuda a largo plazo, y en su momento se explicarán los términos que sean necesarios.

¹⁷The World Bank, "World Debt Tables, 1994 - 1995, External Finance for Developing Countries", Volume 1, Analysis and Summary Tables, Washington, D.C., 1994, p. 179. (Tr. Gabriela Uberalagoyena Pimentel).

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

CUADRO 22

DEUDA EXTERNA MEXICANA. DEUDA DE LARGO PLAZO 1990 - 1994			
Cifras en millones de dólares			
AÑO	DEUDA DE LARGO PLAZO		TOTAL
	PÚBLICA Y PÚBLICAMENTE GARANTIZADA	PRIVADA NO GARANTIZADA	
1990	77,568 00	5,815 00	83,383 00
1991	79,119 00	7,620 00	86,739 00
1992	72,264 00	10,675 00	82,939 00
1993	74,460 00	11,509 00	85,969 00
1994	79,067 00	13,745 00	92,813 00

FUENTE: Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries" Washington, D.C., 1996, Volumen 2, 570 pp.
Banco de México, Carpeta Electrónica, "Deuda Neta del Sector Público"

En el cuadro anterior podemos observar únicamente la deuda de largo plazo, que a su vez se divide en pública y públicamente garantizada y privada no garantizada, conceptos ya explicados en este apartado

Dentro de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada (sombreada en el cuadro 22), se dividen, como se puede observar en el cuadro 23, por dos tipos de acreedores: **acreedores oficiales** y **acreedores privados**.

Los acreedores oficiales son:

- **Organismos multilaterales.** "Son préstamos y créditos del Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo, y otras agencias multilaterales e intergubernamentales. Se excluyen de esta clasificación los préstamos de recursos o fondos administrados por una organización internacional en nombre de un gobierno. Estos últimos están clasificados como préstamos de gobiernos"²⁷.

²⁷ Ibid., p. 181.

- **Préstamos bilaterales.** "Son préstamos de gobiernos y sus agencias (incluyendo bancos centrales), préstamos de cuerpos autónomos, y préstamos directos de agencias oficiales de crédito a exportaciones"²³.

Por otro lado, los acreedores privados incluyen bonos, bancos comerciales, y otros. "Los bonos incluyen los emitidos públicamente o por entidades privadas. Los bancos comerciales son préstamos de bancos privados y otras instituciones financieras privadas. La clasificación otros incluye créditos manufactureros, de exportadores y otros proveedores de bienes, y créditos de bancos cubiertos por una garantía de una agencia de créditos a exportaciones"²⁴.

CUADRO 23

DEUDA EXTERNA MEXICANA. DEUDA DE LARGO PLAZO PÚBLICA Y PÚBLICAMENTE GARANTIZADA 1990 - 1994 <i>Cifras en millones de dólares</i>				
AÑO	DEUDA DE LARGO PLAZO PÚBLICA Y PÚBLICAMENTE GARANTIZADA			TOTAL
	ACREEDORES OFICIALES		ACREEDORES PRIVADOS	
	MULTILATERALES	BILATERALES		
1990	14,303 00	8,470 00	54,785 00	77,558 00
1991	15,475 00	9,664 00	53,981 00	79,119 00
1992	15,537 00	9,738 00	46,989 00	72,264 00
1993	16,059 00	10,056 00	48,254 00	74,450 00
1994	17,075 00	10,361 00	51,601 00	79,097 00

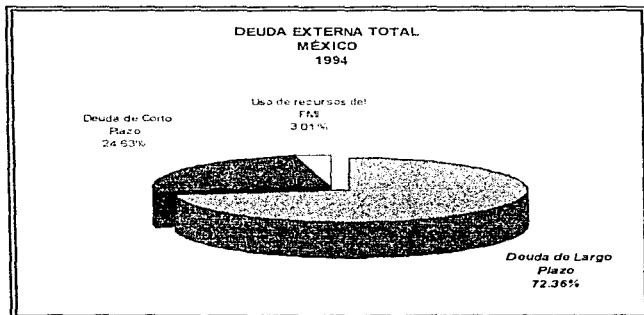
FUENTE: Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Washington, D.C., 1996, Volumen 2, 570 pp.
Banco de México, Carpeta Electrónica, "Deuda Neta del Sector Público"

²³ Idem.
²⁴ Idem.

En conclusión, los préstamos que otorgan los bancos multilaterales se ubican dentro de la deuda externa como deuda pública de largo plazo, dentro de los acreedores oficiales en el ámbito multilateral.

Así, tomando como ejemplo el año de 1994, tenemos una deuda externa total de 128,304.00 mdd, de la cual, la deuda por acreedores multilaterales es de 17,075 00. Lo anterior significa que el 13.31% de la deuda externa total de 1994 fue adquirida con organismos financieros multilaterales, de los cuales, según datos del Banco Mundial, 13,038.00 mdd fueron otorgados por éste, esto es, que el 10.16% de la deuda externa total mexicana en 1994 se adquirió con el BIRF. Los restantes 4,037.00 mdd se adquirieron con el BID y otros organismos multilaterales como el FIDA, entre otros. A continuación se muestran tres gráficas, donde se podrá observar la proporción de los diferentes conceptos de deuda ya explicados.

GRÁFICO 3

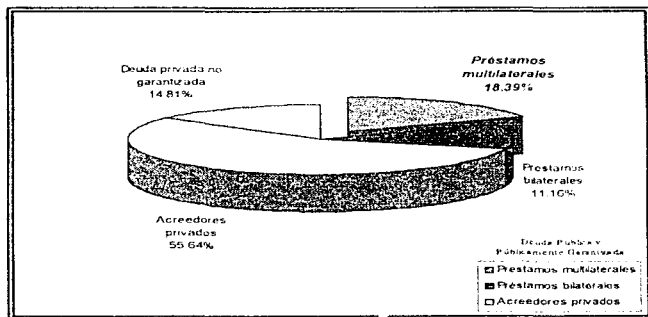


FUENTE: Cuadro 21

GRÁFICO 4

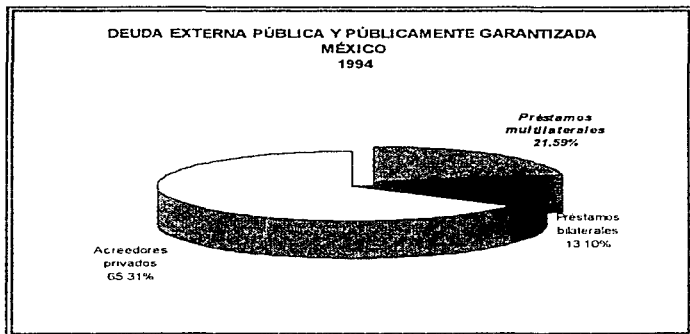
DEUDA DE LARGO PLAZO

MÉXICO 1994



FUENTE: Cuadro 22

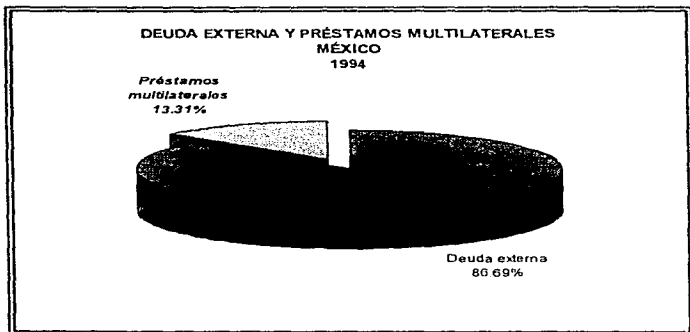
GRÁFICO 5



FUENTE: Cuadro 23

Finalmente, la proporción de deuda con organismos multilaterales y la total se aprecia de la siguiente forma:

GRÁFICO 6



FUENTE: Cuadro 23.

Como ya nos pudimos dar cuenta, la proporción de créditos por fuentes multilaterales es pequeña en comparación con los créditos que se dan por fuentes privadas, que no exigen proyectos bien definidos y que no se sabe ciertamente a dónde se dirigen.

Los créditos que otorgan los organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como ya se ha dicho repetidas veces a lo largo de este trabajo, se dirigen de manera concreta a un proyecto ya definido, con objetivos claros y, a partir de la última década, con un enfoque social y vigilado siempre por especialistas de dichos bancos para que la población se beneficie, directa o indirectamente de esos recursos.

Estos préstamos son a largo plazo y el deudor paga una tasa de interés, con el Banco Mundial de 7.27% anual ajustable semestralmente y plazos de amortización de entre 12 y 15 años, con 3 a 5 años de gracia. Para el BID, se paga un interés anual de 7.30% bajo el mismo criterio que el BIRF, con plazos de amortización de 15 a 17 años y un período de gracia de entre 5 y 6 años.

3.2.4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE HAN TENIDO EN LA PRÁCTICA LOS CRÉDITOS MULTILATERALES PARA PROYECTOS SOCIALES EN MÉXICO

◆ VENTAJAS:

Como se ha comprendido ya a lo largo de la presente tesis, los préstamos que otorgan los bancos multilaterales de desarrollo no se aprueban con la simple idea del proyecto, deben pasar por todo un proceso y un ciclo de preparación —tema del próximo capítulo— y ser aprobado por expertos de los bancos que lo consideren viable y benéfico para el país, y hasta entonces se otorga el préstamo, bajo condiciones y estricta supervisión del Banco que lo otorgue, el cual enviará continuamente misiones al país y a sus instituciones ejecutoras

Los proyectos así aprobados llevan un implícito beneficio social y de alivio a la pobreza, así como un contenido de respeto al medio ambiente y a los derechos humanos, como condiciones obligatorias que deben contener cada uno de los programas para ser aprobados por dichos organismos internacionales, lo que les da una gran ventaja sobre otro tipo de préstamos que provienen de otras fuentes.

Además de estas condiciones, los bancos multilaterales de desarrollo han puesto en marcha innovaciones en cuanto a la preparación y ejecución de los proyectos, dentro de las que se encuentra la premisa de que ahora los proyectos deben ser de demanda y no de oferta, y de alta participación comunitaria.

Lo anterior significa que se debe estudiar a fondo las necesidades de cierta población, donde participen y se tomen en cuenta las opiniones de la gente que vive en ese lugar, donde se motive, impulse y estimule la demanda para que el proyecto se funde en los requerimientos (demanda) de la

población, lo que hace serios compromisos de uso, cuidado y atención por los miembros de dicha población, al sentir que los bienes y servicios involucrados son de ellos, evitando estructurar los proyectos sólo a partir de lo que el gobierno piensa que les hace falta, lo que puede llevar al fracaso del proyecto, dado el desinterés de esas poblaciones y produciendo desperdicios, inadecuado uso de los recursos e incluso la transformación de la infraestructura en "elefantes blancos" abandonados.

La participación comunitaria es imprescindible para el éxito de los proyectos, porque además de las ventajas ya señaladas, les genera un beneficio social directo desde el desarrollo e implantación del proyecto a la población en términos incluso de empleo e ingreso.

El Instituto de Desarrollo Económico (IDE), del Banco Mundial, ha desarrollado un programa de capacitación en materia de gestión a nivel comunitario, que se inició con carácter experimental hace seis años en Malawi y la República Unida de Tanzania, ampliado posteriormente a Burkina Faso, India, Malí, Nepal, Nigeria, Senegal y Túnez. Lo que pretende este tipo de programas es ofrecer capacitación a mujeres pobres de zonas rurales para que dirijan pequeños negocios, así como a agricultoras, comerciantes y artesanas. Las evaluaciones de estos programas mostraron los beneficios que se lograron en los niveles de vida de los beneficiarios.

Participación de este tipo se pretende en cada uno de los programas que se financian, desde la capacitación para dirigir microempresas, hasta la participación de padres y alumnos consistente en pintar su escuela, arreglar los pupitres de los alumnos o incluso cooperar en la construcción de nuevas escuelas. De esta forma, las obras y los proyectos se vuelven de la comunidad y no como un proyecto que no entienden o que, en ocasiones, ni siquiera saben que existe.

Los bancos han dado prioridad a la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) consideradas como expresión de la sociedad civil, y cuyo enlace con los trabajos de los bancos

tendría como objetivo lograr un intercambio más fluido de información y contribuir así, a los estudios económicos y sectoriales. Además, se les ha considerado como canales eficaces para prestar servicios sociales básicos a los sectores pobres y para la protección del medio ambiente.

En este aspecto, los bancos deben trabajar con cautela con las ONG, pues el financiamiento para su sostenimiento no suele ser fácil, y podrían utilizar los recursos destinados a prestar servicios sociales básicos para sus propios fines

Otros actores importantes en las nuevas acciones de los bancos son también las comunidades indígenas, y para ello, se han invitado a su líderes a conocer sus necesidades y brindarles mejor atención. Por ello, el BID, creó, desde 1992 el Fondo Indígena, con el objetivo no sólo de mejorar la cantidad y calidad de los proyectos orientados a beneficiar las poblaciones indígenas, sino también para comenzar a hacer frente a las cuestiones relacionadas con esos grupos a nivel normativo. Posteriormente, en 1993, el BIRF realizó una serie de misiones con este mismo fin.

Así, con independencia del beneficio social que trae a la población y el respeto al medio ambiente y a los derechos humanos, que también son un beneficio para la sociedad, los proyectos financiados por los bancos multilaterales de desarrollo tienen la ventaja de que están dirigidos a un fin específico, que la población puede saber para qué se utilizan los recursos que vienen del extranjero, y que si bien traen un endeudamiento para nuestro país, también trae un progreso y beneficio a la población. A diferencia de los préstamos otorgados por bancos comerciales, que sólo otorgan los créditos sin un proyecto que los respalde, y que finalmente los recursos pueden ser utilizados para otros medios y simplemente endeudar más al país.

En síntesis, la ventaja fundamental que tienen los créditos otorgados por fuentes multilaterales radica en el valor agregado que se deriva de la asesoría técnica de los especialistas de los bancos con

experiencia en muchos otros países.

• **DESVENTAJAS:**

En general, la forma de operación de los bancos es larga y, finalmente, burocrática. Aunque se han sabido adaptar a las nuevas circunstancias de la época, su cambio ha sido lento, les cuesta trabajo innovar, pues los cambios en sus políticas a partir de la presente década costó mucho tiempo lograrlas y aceptarlas.

Otra desventaja de su operación es que, en ocasiones, las cuestiones que tratan de condicionar para el otorgamiento de un crédito, implican una intervención en asuntos internos del país. México, siempre ha antepuesto la defensa de estas cuestiones en sus negociaciones y no las acepta; sin embargo, no pasa lo mismo con países más débiles y más pequeños.

Los bancos, en su afán de contar con el personal más especializado y altamente preparado, contratan personal con un amplio curriculum académico, con estudios de maestría y doctorado en las mejores universidades del mundo; sin embargo, muchos de ellos aún no cuentan con una experiencia práctica en los asuntos de los países con los que negocian un préstamo, incluso, no lo conocen. Esto ocasiona que pretendan aplicar modelos teóricos y no compatibles con la realidad del país. No obstante, depende de las autoridades nacionales aceptarlo o no.

Como podemos observar, existen más ventajas que desventajas en la práctica de los créditos multilaterales, sobre todo frente a otras fuentes de financiamiento.

Desde luego que si se ve desde la óptica de lo largo y engorroso que puede resultar la preparación

de los proyectos para ser aceptados, resultan mucho más fácil adquirir un préstamo con una banco comercial; sin embargo, con éstos no se tienen más que los recursos financieros, y la garantía de que un proyecto funcione, es nula, incluso, además de ser deuda para nuestro país, generalmente, no podemos comprobar que los recursos estén donde se planearon.

En cambio, el uso de crédito multilaterales, además de proporcionarnos la asesoría técnica para llevar a cabo de la mejor manera posible un programa, en este caso, social, existe la transparencia en el uso de los recursos, pues la vigilancia del banco siempre estará presente durante su ejecución.

CAPÍTULO 4
CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS PARA EL
FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES
EN MÉXICO

- 4.1. PROCESO GENERAL PARA EL OTORGAMIENTO
DE CRÉDITOS
- 4.2. LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL
PROCESO
- 4.3. EL CICLO DEL PROYECTO

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES EN MÉXICO

4.1. PROCESO GENERAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS

El otorgamiento de financiamientos por parte de los organismos financieros internacionales no obedece a un proceso de promoción de estos recursos entre las esferas productivas del país. Los recursos de crédito externo provenientes de estas fuentes, son parte integral de la programación financiera anual del Gobierno Federal y, como tal, se busca que su derivación responda esencialmente a dos criterios fundamentales: por una parte, a fortalecer la reserva de divisas del país a través del ingreso de estas mismas en un año base; por otra, asegurar que las dependencias o entidades ejecutoras de proyectos financiados con recursos de crédito externo cuenten con la suficiencia presupuestal necesaria para el correcto ejercicio de esos recursos, y con ello llevar a cabo obras o prestar servicios que de otra manera no tendrían manera de ejecutarse por carencias presupuestales.

Lo anterior no quiere decir que los recursos provenientes de estas fuentes son **recursos adicionales al presupuesto**, más bien se pueden considerar como recursos **complementarios de los Programas Operativos Anuales** de las Dependencias y Entidades del Sector Público.

El procesamiento del crédito externo es muy especial, ya que contra lo que se piensa, el desembolso de esos recursos se da contra el gasto, es decir, primero se **debe gastar el presupuesto** asignado a determinado rubro para posteriormente solicitar el reembolso de las categorías de crédito externo que estén contratadas. Esto es posible ya que el Banco en el inicio crea un "fondo revolvente" denominado "cuenta especial" para la realización de los primeros gastos e inversiones.

El procedimiento presupuestal puede explicarse de la siguiente manera¹:

- 1) Toda vez que los recursos de crédito externo no son adicionales al presupuesto, cada entidad ejecutora debe negociar de manera interna con sus áreas presupuestales (Oficinas Mayores en caso de Dependencias Federales y empresas u organismos sectorizados, y Direcciones de Administración y Finanzas o similares en el caso de Entidades, empresas, órganos desconcentrados u organismos descentralizados no sectorizados) la integración de los recursos necesarios para su ejercicio en el año inmediato precedente al que se piensa ejecutar programas y ejercer el presupuesto etiquetado bajo crédito externo. En un ejemplo más práctico, pero ficticio, se podrá apreciar mejor lo explicado anteriormente:

La Secretaría de Educación Pública cuenta con un préstamo por 100 0 millones de dólares para financiar parcialmente la ejecución de un proyecto para Educación Primaria cuyo costo total es de 250.0 millones de dólares. Dicha Secretaría deberá negociar ante su Oficina Mayor la provisión presupuestal de 250 0 millones de dólares para la ejecución del proyecto, especificando que 100 0 millones de dólares serán de crédito externo y los restantes 150 0 millones de dólares serán con cargo a la contraparte local. En este sentido, el presupuesto total de la Secretaría asignado para ese proyecto específico será de 250.0 millones de dólares, de los cuales comprobará *ex post* al organismo financiero internacional la cantidad de 100 0 millones de dólares que le serán reembolsados una vez que haya gestionado la elegibilidad de los gastos correspondientes.

- 2) Una vez que se ha acordado internamente la suficiencia presupuestal de la operación, se negocia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Subsecretaría de Egresos) el Programa Operativo Anual de la Secretaría que vaya a ejecutar el proyecto. En el Programa Operativo Anual estará considerado el ejercicio de los recursos de crédito externo con cargo al proyecto respectivo.

¹Información proporcionada por la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- 3) Ese Programa Operativo Anual, una vez negociado con Hacienda y aprobado por la misma, queda considerado como parte integrante del Presupuesto de Egresos de la Federación para un año dado.

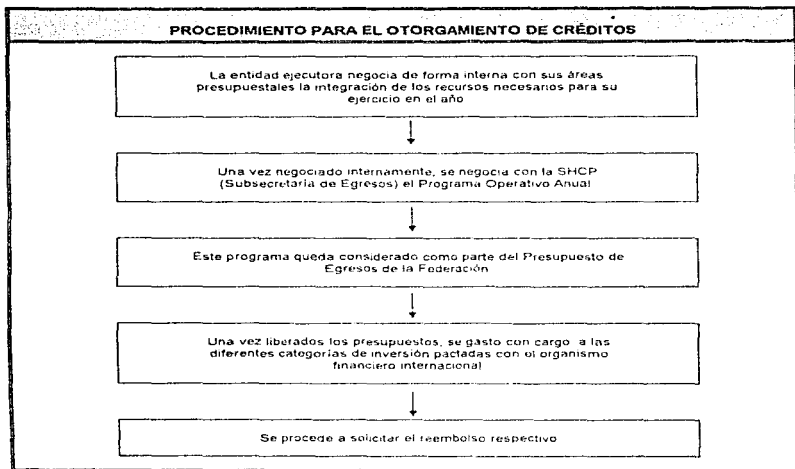
- 4) Una vez que se liberan los presupuestos de la Dependencias y Entidades ejecutoras de crédito externo, se gasta dicho presupuesto con cargo a las diferentes categorías de inversión pactadas con el organismo financiero internacional y se procede a solicitar el reembolso respectivo tal y como se explicó ya anteriormente. La contraparte local, es decir, el monto presupuestado con recursos fiscales como parte del financiamiento no es recuperable pues constituye propiamente gasto operativo de la Dependencia o Entidad.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el otorgamiento de créditos para la realización o ejecución de un proyecto de desarrollo, obedece a un proceso interno de señalamiento de prioridades por parte del Gobierno Federal

En este sentido, las funciones que desempeña la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es dual, pues actúa como interlocutor ante los organismos financieros internacionales y como asignador de recursos hacia dentro de la Administración Pública Federal.

En el cuadro 24 se muestra el procedimiento explicado anteriormente de una forma esquemática para su mayor comprensión.

CUADRO 24



FUENTE: El cuadro fue elaborado con la información referida en el mismo inciso

4.2. LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO

Como se ha podido observar a través de nuestra relatoría, son varios los actores que intervienen en el proceso de gestión y ejecución del crédito externo. En este inciso se verá de forma sencilla el papel que juega cada uno de ellos.

En primera instancia, cabe mencionar a los propios *bancos multilaterales*, cuyo papel, como sobradamente se explicó anteriormente, no es el de simplemente proporcionar los recursos financieros al gobierno sin saber en qué se van a emplear. Su papel es el de proporcionar dichos recursos, pero con todo un proyecto bien estudiado, con objetivos claramente definidos y con una orientación de beneficio social, con pleno respeto a los derechos humanos y sin afectar el medio ambiente, para impulsar y contribuir al desarrollo económico del país, y con ello, mejorar el nivel de vida de su población.

Merece especial atención la descentralización en el uso de los recursos que proporcionan estos organismos financieros multilaterales, y de hecho, estos han mostrado un gran interés por participar en este proceso, pero la iniciativa de involucrar a esas entidades internacionales en esta materia, fue del Gobierno Federal Mexicano, no a la inversa.

El papel de los organismos financieros internacionales ha sido el de coadyuvar con los esfuerzos iniciados por el Gobierno Federal en esta materia, aportando recursos crediticios en condiciones preferenciales para aquellas entidades federativas que están siendo sujetas del proceso de descentralización y, en su caso, del desarrollo regional.

Además, el banco con el que se esté negociando el préstamo tiene la importante tarea de prestar asesoría y envía técnicos especializados para apoyar la ejecución del proyecto, así como también evalúa, al final de ésta, los alcances que tuvo el proyecto, el cumplimiento de sus objetivos y las posibles fallas que

se pudieron presentar.

El siguiente actor es la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, que como ya se había mencionado en el capítulo anterior es "ventanilla única" para realizar cualquier gestión o trámite ante los organismos financieros internacionales y entre éstos y las diversas instancias nacionales involucradas en este proceso. Esto es, es a nivel de la SHCP que se establecen todos los contactos entre las instancias involucradas en la gestión de crédito externo

Las dos instancias que regulan, reglamentan, supervisan, controlan y dan seguimiento a dicho proceso son, por una parte, la *Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público*, a través de la *Dirección General de Crédito Público* (DGCP), utilizando como instrumento a la *Dirección de Organismos Financieros Internacionales*.

La DGCP es la encargada de conducir la relación de México con los organismos financieros internacionales, así como coordinar a las demás instancias de la SHCP involucradas en el ejercicio del crédito externo. Por otra, la *Subsecretaría de Egresos*, a través de las *Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales* y de la *Dirección General de Política Presupuestal*, que son las encargadas de planificar el gasto público que se ejercerá con cargo a crédito externo, vigilando que la suficiencia presupuestal no exceda los límites señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que el ejercicio de esos recursos sea la adecuada conforme a la planificación anual del Gobierno Federal

En resumen, el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el de constituirse como garante del Gobierno Federal en materia de crédito público, otorgando el aval del mismo para conducir, coordinar y formalizar cualquier gestión que implique compromisos del Gobierno ante los organismos multilaterales

Por otro lado están los *Agentes Financieros del Gobierno Federal*, que son *Nacional Financiera*

(NAFIN), el *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos* (BANOBRAS) y el *Banco Nacional de Comercio Exterior* (BANCOMEXT). Todas estas instituciones, como banca de desarrollo, desempeñan un papel de apoyo a la SHCP y por esa razón, son llamados agentes financieros del Gobierno Federal o *prestarios* para la gestión y operación de los recursos de crédito externo

Es en esas instituciones de banca de desarrollo que el Gobierno Federal, particularmente la SHCP, delega determinadas funciones de gestión, negociación, contratación y supervisión de las operaciones que se acuerdan con la banca de fomento internacional, siempre en estrecha relación y coordinación con las autoridades hacendarias. De hecho, la SHCP es la "cabeza de sector" de esas instituciones crediticias, ya que la mismas se encuentran sectorizadas en el ámbito jurisdiccional de dicha Secretaría

Es también función tanto del Garante (SHCP) como del prestatario supervisar los proyectos, ya que de la correcta ejecución de éstos, depende el adecuado desembolso de los recursos que han sido asignados a los proyectos.

A través de estas instancias de soporte (prestarios), el Gobierno Federal también establece un puente de comunicación entre los organismos financieros internacionales y los ejecutores de los proyectos, que son nuestros últimos actores

Ahora bien, nuestro último actor, y quizá el más importante, son las *entidades ejecutoras* de los proyectos, que participan en todas las etapas de gestión del crédito externo, dado que siendo ellas las que ejecutarán los proyectos y ejercerán los recursos crediticios, no se puede obviar su participación en ninguna de las etapas del proceso

Así, las entidades ejecutoras están representadas por cualquier entidad de la Administración Pública Federal, a través de sus secretarías coordinadoras de sector, y éstas, a su vez, a través de sus entidades

coordinadas por ellas. Se señalaron como los actores más importantes, ya que son los creadores, diseñadores y planeadores de los proyectos. Además, promueven el proyecto ante el coordinador de sector, y luego a través de éste ante la SHCP, para posteriormente hacerlo ante los agentes financieros y el banco que otorgará el crédito.

Como ya se mencionó, en la elaboración del proyecto participan entidades del sector público, por ejemplo, en la elaboración de un estudio del sector ambiental, para identificar las medidas para combatir la contaminación ambiental en la Ciudad de México, estarían participando, entre otros: el Instituto Nacional de Ecología y la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, como rectoras de la política ambiental, la Secretaría de Transportes y Vialidad del DF y las comisiones que en esta materia existen en la Ciudad, con el objeto de definir las políticas para reducir la contaminación que proviene de los vehículos, el Instituto Mexicano del Petróleo y PEMEX, para analizar el daño que el uso de los combustibles tiene sobre el medio ambiente, y la Banca de Desarrollo, para estudiar el impacto que el crédito preferencial tiene en la adquisición de tecnología más limpia. Asimismo, la SHCP se desempeñaría como rectora de la política macroeconómica.

En el siguiente cuadro se puede apreciar de manera esquemática cada uno de los actores y sus funciones

CUADRO 25

ACTORES Y EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL CRÉDITO EXTERNO	
ACTOR	PAPEL QUE DESEMPEÑA
Banco Multilateral	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los recursos financieros, bajo un proyecto bien definido • Brindar la asesoría necesaria antes, durante y al final de la ejecución del proyecto • Impulsar y contribuir al desarrollo económico del país, así como la elevación del nivel de vida de su población
Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Ser garante de los préstamos en materia de crédito público • Conducir, coordinar y formalizar cualquier gestión que implique compromisos del Gobierno ante los organismos multilaterales • Delegar a través de sus diversas subsecretarías y direcciones importantes y muy específicas funciones
Agentes Financieros del Gobierno Federal o prestatarios (NAFIN, BANOBRAS, BANCOMETX)	<ul style="list-style-type: none"> • Ser el prestatario de los créditos. Apoyar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la gestión y operación de los recursos de crédito externo • Ser de puente de comunicación con los organismos financieros internacionales y los ejecutores de los proyectos
Entidades ejecutoras (cabeza de sector y entidades coordinadoras)	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en todas las etapas de gestión del crédito externo, pues son éstas las que ejecutaron los proyectos y ejercieron los recursos crediticios

FUENTE: La información que contiene este cuadro fue resumida de lo explicado anteriormente

4.3. EL CICLO DEL PROYECTO

No existe un manual de procedimientos para la gestión del crédito externo, pero se tienen bien identificadas las etapas que constituyen el proceso de obtención de recursos de los organismos financieros internacionales así como los objetivos que se persiguen en cada una de ellas.

Si bien la clasificación de las etapas que constituyen este proceso se ha dado con base en las etapas que cubren los organismos financieros internacionales, se puede afirmar que dichos tiempos son concurrentes a las que se cubren de parte de las autoridades nacionales.

Estas etapas son las siguientes²:

I. IDENTIFICACIÓN

a) Identificación de prioridades

Esta etapa es competencia exclusiva del Gobierno Federal. A través de un proceso conjunto con otra áreas de la SHCP, se determinan las necesidades de apoyos crediticios con base en las prioridades que señale en su momento el Plan Nacional de Desarrollo.

Los criterios fundamentales deben apearse a los principios generales enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, procurando que dichos apoyos indefectiblemente se canalicen a obras de desarrollo social, a fomentar la inversión en la planta productiva nacional, a mitigar los efectos de la pobreza, a impulsar el desarrollo regional y la descentralización de servicios y funciones, y a estimular en general las actividades productivas que tengan impacto en el crecimiento económico y en el desarrollo social.

² La información a continuación presentada fue proporcionada por la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso contrario se señalará la fuente.

En esta etapa, el Gobierno Federal integra un programa de préstamos con eventuales operaciones en apoyo a determinados sectores y áreas de la actividad económica, que en su momento es sometido a los organismos multilaterales par solicitar su incorporación a los Programas de Préstamos de cada Banco.

Para que un proyecto pueda ser integrado en el Programa de Préstamos del Gobierno Federal, debe ser presentado para su evaluación y aprobación tanto a la Dirección General de Crédito Público como a la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos, debiendo contar con una primera autorización de parte de su Coordinadora Sectorial o de la Dependencia Globalizadora que avale el proyecto que se pretende financiar

b) Misiones de Programación

Una vez identificado el proyecto, se debe alcanzar un equilibrio entre la posición del país y la del Banco en la conceptualización y diseño de los mismos. Fundamentalmente se parte de las prioridades que determina el país en función de su estrategia macroeconómica. El marco idóneo para alcanzar este equilibrio lo constituyen las **Misiones de Programación**, en las que se discuten, entre otros asuntos, los posibles proyectos susceptibles de financiamiento del Banco que puedan ser incorporados al programa de préstamos del Gobierno Federal en los siguientes años.

Estas misiones se llevan a cabo generalmente dos veces al año. Usualmente se realizan en México y en su celebración participa la SHCP, las entidades ejecutoras y los agentes financieros.

c) Misiones de identificación

Una vez que los organismos multilaterales conocen las necesidades de financiamiento del país y que han señalado su interés en apoyar algunos de los sectores que integran el Programa de Préstamos del Gobierno Federal, se procede a realizar una **Misión de identificación** en la cual el Banco requiere a

la entidad ejecutora y a las globalizadoras los datos fundamentales y los perfiles de la operación para iniciar su procesamiento

Cabe hacer la aclaración de que el llegar a esta etapa, ya implicó el paso por un primer filtro en los organismos financieros, toda vez que la viabilidad de las operaciones ya ha sido dictaminada por las áreas específicas del Gobierno Federal y por los Departamentos de Evaluación de Operaciones de los Bancos.

II. PREPARACIÓN

a) Selección definitiva

La preparación del proyecto comienza si los bancos determinan que el proyecto es viable, se incorpora la propuesta en la cartera de préstamos del Banco para un año fiscal determinado³, cuidando de no exceder la cuota anual que se tiene establecida para cada caso

b) Desarrollo de la Preparación

Durante esta fase se describen los objetivos del proyecto, se identifican las alternativas y mecanismos para resolver la problemática en cuestión, y se establece el cronograma de acciones para su posterior tramitación

La responsabilidad de la preparación es de las entidades ejecutoras principalmente. El Banco ofrece la asistencia técnica requerida para realizar estudios y análisis que permitan identificar y comparar distintas opciones técnicas e institucionales disponibles para alcanzar los objetivos del proyecto. Asimismo, puede reconocer y pagar los gastos realizados en la elaboración de los estudios encaminados

³El año fiscal es diferente en cada Banco. Para el Banco Mundial, el año fiscal inicia el 1º de julio y concluye el 30 de junio del año calendario posterior. Para el caso del BID, el año fiscal es concurrente con el año calendario, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.

a preparar el proyecto, por lo que una vez que se ha alcanzado el respaldo financiero del Banco, dichos gastos pueden ser reembolsados.

Es difícil establecer el tiempo que toma esta fase, ya que depende de la naturaleza del proyecto, la experiencia y capacidad de las entidades ejecutoras para hacer frente al desarrollo del mismo, las fuentes y disponibilidad de financiamiento disponible

En esta etapa, el Banco envía Misiones de Preparación (tantas como sean necesarias para culminar esta fase) equipadas con personal técnico especializado para ayudar en la elaboración del proyecto. Durante estas misiones se debe cumplir el objetivo de preparar conjuntamente con las autoridades del Gobierno Federal y la entidad ejecutora el diseño del proyecto que será financiado por el Banco. En este proceso, que regularmente se cumple en un período de doce a dieciocho meses, se va dando forma al proyecto, tanto en términos técnicos de lo que será su ejecución, como los aspectos financieros de lo que será el ejercicio de los recursos crediticios y presupuestales.

La preparación del proyecto no es fácil, por lo que se requiere de personal especializado para ello, que irán siguiendo paso a paso fases bien definidas. Estas fases son, según Nacional Financiera, las siguientes:

- i. Identificación de la idea y su análisis**
- ii. Estudio preliminar de factibilidad**
- iii. Estudio de factibilidad**
- iv. Los estudios al detalle y otros estudios**

Es importante aclarar que cabe la posibilidad que en algún momento se lleguen a saltar etapas, esto obedecería a razones como contar con demasiada información y experiencia, es decir, que el proyecto

tenga antecedentes que faciliten su preparación, así como que los proyectistas tengan una amplia experiencia en el tipo de proyecto que se esté preparando. También se puede deber a la poca complejidad del proyecto, o incluso en ocasiones a razones políticas (en el caso de un proyecto a ser financiado por bancos multilaterales de desarrollo esta razón no se puede dar, puesto que estos bancos no financian un programa sin tener un proyecto bien definido y estudiado), en cuyo caso de la simple idea, se pasa a la inversión (este sería el caso de préstamos hechos por bancos comerciales).

i. Identificación de la idea y su análisis

De hecho, la idea del proyecto ya debe estar perfectamente identificada, puesto que los Bancos han determinado en esta etapa que el proyecto es viable. En esta etapa, la idea se somete a un primer análisis, cuyo objetivo es justificar o negar su viabilidad, para lo cual el proyectista se allega, únicamente, de la información que tiene a la mano y elabora un documento llamado **Perfil** (con éste se inicia también un proceso constante de toma de decisiones y de selección de proyectos). Es necesario realizar una investigación somera que arroje claridad sobre los resultados que se obtendrán, se deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos: i) la demanda, ii) el tamaño y la tecnología a utilizarse, iii) inversión estimada, iv) beneficios esperados, v) marco institucional.

ii. Estudio preliminar de factibilidad

También llamado estudio de prefactibilidad entre los proyectistas. Aquí, se lleva la investigación, iniciada en el Perfil, al manejo y análisis de diferentes opciones o alternativas, resaltando la investigación sobre todo en aquellos aspectos que fueron tratados muy superficialmente en el análisis de la idea.

Los aspectos que se abordan son:

- Antecedentes del proyecto
- Aspectos de demanda (no es necesario gastar recursos en una investigación de muestreo y

encuestas directas, sólo se deberá reforzar con información estadística).

- Aspectos técnicos (se debe profundizar el examen sobre la disponibilidad de materias primas con mayor apoyo estadístico, la ubicación del proyecto , así como el aspecto de proceso y tecnología).
- Aspectos financieros (será necesario cuantificar la corriente de ingresos y la corriente de egresos, hasta sus gastos de operación, incluyendo el pago de intereses y amortización probable del capital).
- Evaluación del proyecto (desde el punto de vista financiero, manejando tanto los indicadores más sencillos de calcular como los de flujos descontados, y por el otro lado, la evaluación social de acuerdo con los objetivos y metas en las cuales se inscribe el proyecto, pudiéndose manejar algunos indicadores de impacto económico, social y ecológico. El objetivo es medir su rendimiento y beneficio esperado para la región o sector en que se ubica).
- Aspectos organizativos (se deberá definir las entidades que participarán directamente en el proyecto, y cómo será su participación)
- Conclusiones y recomendaciones

iii. Estudio de factibilidad

Este estudio está enfocado al análisis de la alternativa más atractiva estudiada en la etapa del estudio preliminar, abordando en general los mismos aspectos, pero con mayor profundidad y dirigidos a la opción más recomendable.

Se deberá hacer énfasis en los siguientes temas:

- Estudios de demanda (se debe delimitar el universo).
- Estudios de la disponibilidad de materias primas e insumos básicos (principalmente en proyectos agroindustriales).
- Localización y tamaño (sitio donde se ubicará el proyecto).
- Ingeniería de proyectos (en proyectos industriales llamado así. Debe quedar asentado el tipo de tecnología y origen, requerimientos exactos de materias primas, mano de obra y servicios, así como

la obra civil, todo apoyado en cotizaciones de dos o tres proveedores. En el caso de los proyectos agropecuarios se habla de explotación o de un desarrollo de los cultivos, en vez de ingeniería. Para los proyectos de servicios se habla de una descripción y funcionamiento de la operación del servicio).

- Inversiones y financiamiento (cálculo del capital de trabajo a detalle).
- Presupuestos de ingresos y egresos (soportados en un anexo).
- Proyecciones financieras (estados financieros del proyecto)
- Evaluación financiera (medir la rentabilidad del proyecto, tanto contable y valores descontados).
- Evaluación económica-social (evaluación que mida el impacto del proyecto hacia afuera, en la economía y la sociedad, a partir del manejo de precios sociales y su enfoque costo-beneficio). Se hace aquí también una **evaluación del impacto ambiental** (aspecto que se abordará especialmente posteriormente).
- Organización del proyecto (tipo de organización y forma de administración. Se debe anexar un organigrama de las entidades ejecutoras)
- Recomendaciones para la implementación del proyecto

iv. Estudios al detalle y otros estudios

Los estudios al detalle deben ser estudios de ingeniería al detalle, específicamente de diseños, memorias de cálculo, planos y diagramas al detalle, análisis de propuestas, etc., elaboración de láminas y maquetas, adaptación de tecnología y estudios de prospección.

Otros estudios son estudios complementarios de mercadotecnia, censos económicos, muestreo de materiales, análisis de materiales y otras investigaciones.

— Aspectos sobre el medio ambiente

En cuanto a los aspectos del medio ambiente, todo proyecto, debe incluir una evaluación del

Impacto ambiental que tendrá su ejecución.

El antecedente de esta tendencia se encuentra a partir de 1972, con la realización de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, Suecia. De aquí se dieron 26 recomendaciones, de las cuales 7 establecían la vinculación entre la planeación, el desarrollo y el ambiente:

- a) El desarrollo económico y social es esencial para asegurar al hombre un ambiente favorable de vida y trabajo, y para crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.
- b) Las deficiencias ecológicas generadas por las condiciones de subdesarrollo y desastres naturales, plantean graves problemas, y deben remediarse acelerando el desarrollo por medio de la transferencia de cantidades sustanciales de asistencia financiera y tecnológica, y toda aquella temporal que se requiera como suplemento al esfuerzo doméstico de los países en desarrollo
- c) Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios, e ingresos adecuados por productos básicos y materias primas, son esenciales para el manejo del medio, puesto que tanto los factores económicos, como los procesos ecológicos, deben tomarse en cuenta.
- d) Deben proporcionarse recursos para preservar y mejorar el ambiente, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos particulares de los países en desarrollo, y todos los costos que puedan emanar de la incorporación de medidas para proteger el ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad para proporcionarles, cuando lo soliciten, asistencia internacional adicional, técnica y financiera, para dichos propósitos.
- e) Para lograr un manejo más racional de los recursos, mejorando así el ambiente, los países deben adoptar un enfoque integrado y coordinado en la planeación de su desarrollo, para asegurar que éste sea compatible con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano.

para beneficio de su población.

- f) La planeación racional, constituye un instrumento esencial para armonizar conflictos entre las necesidades de desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el ambiente.
- g) Debe confiarse a instituciones nacionales idóneas la tarea de planificar, manejar y controlar los recursos ambientales de los países, con objeto de promover la calidad del ambiente⁴.

Desde entonces, múltiples reuniones y conferencias mundiales y regionales sobre el tema han tenido lugar. Incluso, el BID ha llevado a cabo dos reuniones de consulta sobre el medio ambiente, realizadas en 1987 y 1989 en su sede en Washington, D.C., en las que respectivamente se discutió la forma de fortalecer la participación de los organismos públicos de protección ambiental y conservación de recursos naturales en el ciclo de vida de los proyectos que financia el BID; se intercambiaron ideas y opiniones respecto a las posibilidades de colaboración entre el BID, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales ambientales de sus países miembros prestatarios, con el propósito de perfeccionar los proyectos que Banco financia en la región.

La incorporación de la dimensión ambiental significa entre los planificadores⁵:

1. Tener la conciencia y la capacidad de considerar a los recursos naturales como recursos escasos, deteriorables y agotables, cuya utilización implica, inevitablemente, costos y beneficios que afectan de distinta forma a diferentes grupos sociales, cuyos costos pueden ser minimizados o, incluso, evitados, y los beneficios ampliados mediante una gestión ambiental apropiada, cuya investigación científica y tecnológica puede generar oportunidades de aprovechamiento ambiental para el desarrollo.
2. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación no consiste solo en agregar el plan de desarrollo un capítulo o apéndice sobre el ambiente. Su significado consiste en el examen, desde el inicio y a través de todo el proceso de planificación, de las oportunidades y potencialidades, así como

⁴Cit. por Nacional Financiera, "Diplomado en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión, Formulación y Evaluación", México, 1992, p. 73.

⁵Nacional Financiera, "Diplomado en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión, Formulación y Evaluación", op. cit., p. 77.

de los riesgos y peligros inherentes a la utilización de la base de recursos ambientales de la sociedad para su desarrollo.

3. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación también implica necesariamente que el proceso e planificación tiene que expresarse en términos de la utilización del espacio y los recursos naturales, por lo tanto el proceso de ordenamiento ecológico adquiere una jerarquía determinante. Por ejemplo: se han tomado tecnologías de los países desarrollados: se han utilizado los recursos naturales sin tomar en cuenta su potencial, así mismo no se ha tomado en cuenta el potencial natural de las áreas geográficas
4. La incorporación de la dimensión ambiental también requiere de la realización de estudios de impacto ambiental de los programas y proyectos de desarrollo

Dentro de la PLANEACIÓN ECOLOGICA hay cuatro etapas, según nuestra misma fuente:

- 1° Ordenamiento ecológico: tomar en cuenta la vocación natural
- 2° Proceso de evaluación de impacto ambiental: prever los posibles impactos negativos o positivos que el desarrollo de un proyecto u obra pueden causar sobre el medio ambiente.
- 3° Estudios de deterioro ambiental: cuando un proyecto es incompatible o no se encuentran medidas de mitigación, cuando el hecho está consumado
- 4° Restauración ambiental

Lo ideal es no pasar de la segunda etapa, pero realmente en muchos casos se llega hasta la cuarta.

Tratándose de los ordenamientos legales que regulan desde el punto de vista ambiental, el ciclo de vida de los proyectos, encontramos la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en México**, cuyo artículo 28 señala:

" La realización de obras y actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas

ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretaría de Desarrollo Social o de las entidades federativas o municipios conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudiere originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes”.

Quando se trate de la evaluación de impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación del impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento

Por su parte, el artículo 29 de la misma Ley establece que “corresponderá al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el art 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias

- I. Obra pública federal
- II. obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos
- III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelería, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad
- IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reserva a la Federación
- V. Desarrollo turísticos federales
- VI. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como radioactivos y
- VII. Aprovechamientos forestales de bloques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del art. 56 de la Ley Forestal”.

⁴Cfr. por Nacional Financiera, “Diplomado en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión – Formulación y Evaluación”, op cit., p. 77.

Respecto a la distribución de competencias, el artículo 31 señala que "corresponde a las entidades federativas y a los municipios evaluar el impacto ambiental en materias no comprendidas en el artículo 29 de este ordenamiento ni reservadas a la Federación en ésta u otras leyes".

Derivado de la Ley, se expidió y publicó en el Diario oficial de la Federación del 7 de junio de 1988, el **Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental**, en cuyo artículo 5, precisa las excepciones y los casos en los que las obras públicas y privadas habrán de sujetarse a la evaluación del impacto ambiental.

III. EVALUACIÓN EX-ANTE

Una vez que se ha llegado a esta etapa, el proyecto está casi concluido en su preparación. En esta fase se lleva a cabo una revisión integral de todos los aspectos del proyecto, en el que la responsabilidad de la evaluación es exclusiva del Banco. Se programa una **Misión de Evaluación** en la cual se terminarán de acordar con el Gobierno Federal los últimos detalles del préstamo, los aspectos a ejecutar del proyecto y la condicionalidad que conllevará el desembolso de los recursos del crédito. Los aspectos a revisar son:

1. **Técnicos.** Examen de las estimaciones de costos y de los datos técnicos a fin de determinar si son exactos, dentro de un margen de error aceptable. Se estiman los costos de funcionamiento de instalaciones y servicios del proyecto, y se analiza el posible impacto del proyecto en el medio humano y físico.
2. **Institucionales.** Se analiza la capacidad de la entidad ejecutora para llevar a cabo el proyecto. Se evalúan las organizaciones, administraciones, personal y políticas gubernamentales involucradas con el objeto de definir los aspectos que deban fortalecerse.

3. **Económicos.** Aspira a medir la contribución del proyecto a los objetivos de desarrollo del país.
4. **Financieros.** Tiene la finalidad de asegurar que haya suficientes fondos para cubrir los costos de la ejecución del proyecto. Asimismo, se ocupa del aspecto de la recuperación de los costos de Inversión y operación de los beneficiarios del proyecto.

Esta etapa dura en promedio unas ocho semanas, y al término el resultado queda asentado en un documento que se conoce con el nombre de **Reporte de Evaluación del Proyecto o Staff Appraisal Report**. Este documento se envía a la vicepresidencia del Banco correspondiente para su aprobación. Si el proyecto no es objetado por dicha autoridad entonces el Departamento legal elabora los documentos legales de la operación, esto es, los **Contratos de Prestamo y Garantía**, para su negociación.

Por su parte, el Gobierno Mexicano, específicamente la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, designa oficialmente al agente financiero que será el encargado de negociar, recibir los recursos del Banco y supervisar el correcto desarrollo del proyecto.

IV. NEGOCIACIÓN, PRESENTACIÓN A DIRECTORIO Y CONTRATACION

a) Negociación

Comienza en nuestro país con el análisis de los borradores de los documentos a negociar que son:

1. **Documentos Legales:** a) Contrato de Prestamo (celebrado entre el agente financiero y el Banco. Aquí quedan establecidas las disposiciones financieras, contables y administrativas del crédito, asimismo, se asienta la distribución de los recursos por categoría de inversión, las reglas generales de aplicación al préstamo, el desembolso de la cuenta especial y los lineamientos generales para la adquisición de bienes, licitación de obra civil y contratación de servicios de consultoría); b) Contrato de Garantía (celebrado entre la SHCP como garante y el Banco. En éste, se estatuyen las condiciones de

- ejecución del proyecto y los compromisos que asume el ejecutor con el aval o garantía del Gobierno Federal); c) Contrato de Proyecto (a celebrarse cuando la entidad ejecutora no es parte del Gobierno Federal, sino un organismo descentralizado o una empresa paraestatal); y d) Carta de Implementación (se señalan las metas a alcanzar así como los indicadores de monitoreo del proyecto).
2. **Carta de Política:** compromiso expreso del Gobierno Federal ante el Banco para realizar el proyecto, si es que es requerida.
 3. **Informe de Evaluación:** Se realiza mediante una revisión exhaustiva de todas las cláusulas y anexos de los documentos legales y de los demás documentos que deban ser discutidos entre las partes. El proceso inicial lo coordina el agente financiero, requiriendo la participación de la Dirección de Organismos Financieros Internacional de la SHCP, la entidad(es) ejecutora(s), la Subsecretaría de Egresos y la Dirección General de Política Presupuestal Sectorial.

La ronda de negociaciones se lleva a cabo en la sede del Banco. Por parte de este último participan los Departamentos legal y de Operaciones. Por parte de nuestro país acuden las mismas entidades que llevaron a cabo la revisión de los documentos. El agente financiero coordina las actividades de la negociación, por ser el gestor del préstamo.

En resumen, el proceso de negociación consiste en llegar a un acuerdo final sobre los documentos que enmarcan y regulan el desarrollo del préstamo. Esta etapa dura entre una y dos semanas y concluye con firma de las Minutas de Negociación, en donde se reflejan los acuerdos alcanzados entre el Banco y México.

b) Aprobación por parte de los Bancos de la operación

Cuando se ha terminado la negociación y si ésta se ha cerrado de manera satisfactoria para ambas partes, la Administración del Banco debe presentar ante su Directorio Ejecutivo el préstamo en cuestión, con el objeto de que el Directorio evalúe su viabilidad y apruebe el otorgamiento del crédito.

Cabe señalar que nunca se ha dado el caso de que se rechace un crédito para México en los Directorios del Banco Mundial o del BID, habiendo sucedido una situación de rechazo con otros países.

c) Contratación

Una vez que se ha cerrado la negociación y se ha dado la aprobación correspondiente por parte del Banco, se tiene un término de sesenta días naturales par suscribir los documentos legales antes mencionados entre las partes que participan en el proceso.

Generalmente y para proceder a la firma, se establecen algunas condiciones previas que debe ser cumplidas por nuestro país para garantizar la adecuada ejecución del proyecto.

V. EJECUCIÓN Y SUPERVISION

a) Declaración de efectividad

Cuando se han cumplido los paso anteriores, en los documentos legales se asienta el término de sesenta a noventa días, dependiendo del carácter de la operación, para cumplir satisfactoriamente con una serie de condiciones que el Banco requiere para dar inicio formalmente a la operación del crédito.

Existen condiciones previas a la declaración de efectividad que son habituales en las operaciones crediticias con los Bancos, y que son: la firma de los Convenios Subsidiarios o Contratos de Derivación de Fondos, en los cuales se establece cómo se dará el traspaso de los recursos del Banco al Gobierno Federal y de éste al ejecutor, y la emisión de las respectivas Opiniones Legales de parte del garante y del prestatario.

Una vez cumplidas las condiciones señaladas, el Banco procede a declarar la vigencia del crédito y

realiza el primer desembolso de la operación (en el caso del Banco Mundial se llama Cuenta Especial, y para el caso del BID, Anticipo de Fondos), así como del pago de los gastos retroactivos que sean reconocidos por el Banco.

En este punto puede decirse formalmente que ha iniciado la operación del crédito y la ejecución del proyecto que está siendo financiado con esos recursos.

b) Supervisión del ejercicio del préstamo y de la ejecución del proyecto.

A lo largo de la vida del proyecto, los Bancos establecen la visita de una serie sucesiva de **Misiones de Supervisión** que son llevadas a cabo por los mismos equipos que intervinieron en la etapa de preparación del préstamo

El objetivo de esta supervisión es, propiamente, dar un estrecho seguimiento a la ejecución del proyecto, con el fin de identificar situaciones que pudieran poner en peligro su desarrollo, que se considere que pudieran afectar de manera negativa su ejecución, y para hacer eventuales ajustes que permitan una ejecución adecuada del proyecto

En todo momento durante esta etapa de supervisión, tanto el garante (SHCP), como el prestatario (el agente financiero con el que se está trabajando), participan en la supervisión de los proyectos como una de sus funciones sustantivas, ya que de la correcta ejecución de los proyectos depende el adecuado desembolso de los recursos que han sido asignados.

VI. EVALUACIÓN " EX-POST "

Una vez que se ha completado el desembolso de los recursos del crédito y se ha concluido con la ejecución del proyecto, el Banco procede a enviar a México a una Misión de Evaluación " Ex - Post ",

cuyo objetivo es evaluar los resultados del proyecto, las fallas que se hubieran detectado en su instrumentación, los logros principales y las experiencias obtenidas.

Todo este trabajo que igualmente se realiza de manera conjunta con el garante, el prestatario y el ejecutor, así como con cualquier otra entidad involucrada en la ejecución del proyecto, queda plasmado en un documento que se conoce con el nombre de Reporte de terminación del proyecto o Project Completion Report.

Hasta aquí las etapas por las que pasa un proyecto, desde su realización y propuesta, hasta su término y evaluación. Sin embargo, cabe agregar algunas otras consideraciones importantes.

Como ya se mencionó, una parte integral de la ejecución del proyecto es el cumplimiento de determinadas condiciones que pueden ser previas a la formalización o a la declaración de efectividad, de desembolso, de fecha perentoria, de liberación de tramos, de terminación, que son los puntales en donde se basa el desarrollo del proyecto mismo y que buscan asegurar la correcta ejecución del mismo y la obtención de las metas que se han trazado en él.

Se debe señalar que estas condiciones son negociadas y acordadas entre el Gobierno Federal en todos sus ámbitos de ejecución y los Bancos, considerando la factibilidad de las mismas y la capacidad técnica de los responsables de su cumplimiento.

Adicionalmente, se deben observar las reglas generales de aplicación de los Bancos para la ejecución de los proyectos y del desembolso de los recursos que los apoyan, estas reglas no son unilaterales aún cuando son aplicadas de esa manera por los organismos financieros internacionales, dado que las mismas han sido aprobadas tácitamente por nuestro país como parte integrante de los Convenios Constitutivos que México suscribió como miembro fundador del Banco Mundial y del Banco Interamericano

de Desarrollo y que se encuentran inscritos en las Reglas de Operación de los Bancos.

Como ya también se señaló, considerando que estos recursos no son adicionales, la participación de los recursos presupuestales federales es condición imprescindible de la ejecución de las operaciones crediticias contratadas con los organismos financieros internacionales.

La participación porcentual de los Bancos en el financiamiento de un proyecto está determinada en principio por la evaluación que haga la Dirección General de Crédito Público y la Unidad de Inversiones de las necesidades de recursos que presente una potencial entidad ejecutora.

Uno de los criterios fundamentales que se toma en cuenta para esta evaluación es la capacidad de endeudamiento anual del Gobierno Federal en su conjunto, es decir, el monto de la cuota que se pone a disposición de México por parte de los Bancos (considerando sus años fiscales) de manera que exista una distribución equitativa por sectores de los recursos de crédito externo. Asimismo, se debe tener en cuenta la capacidad de los ejecutores para dar suficiencia presupuestal a cada operación.

Cabe también aclarar que en la descripción del ciclo del proyecto se utilizó el lenguaje que maneja el BIRF durante todo el proceso. La esencia del ciclo es la misma en el caso del BID, sin embargo, varía en la forma de nombrar ciertos documentos o etapas.

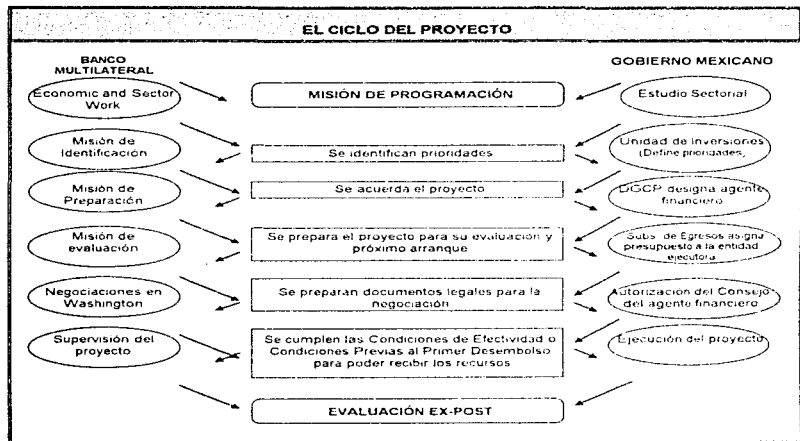
Así, el BID comienza con la etapa de **PROGRAMACIÓN**, y posteriormente la de **IDENTIFICACIÓN**, que cubre lo que sería la etapa de Identificación del BIRF. Posteriormente, viene la etapa de **PREPARACIÓN**, que abarca lo mismo que el BIRF, para seguirse del **ANÁLISIS**, que equivale a la evaluación ex-ante del BIRF. En seguida, viene la etapa de **NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO**, durante la cual se lleva a cabo la firma de los documentos legales, y después se exige el cumplimiento de las **Condiciones Previas al Primer Desembolso**, equivalentes a las Condiciones de

Efectividad del BIRF, y al igual que en el caso de este último, se cumplen durante el comienzo de la siguiente etapa, que es la de EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN, y que permiten el acceso a sus recursos. Al término de los desembolsos, se lleva a cabo la última etapa, la EVALUACIÓN EX-POST.

El BID también suscribe, al igual que el BIRF, el Contrato de Préstamo y el Contrato de Garantía, pero a diferencia del último, no celebra Contratos de Proyecto con las entidades ejecutoras que no sean parte del Gobierno Federal, sino que las acciones a ser llevadas a cabo por ellos se reflejan en el Contrato de Préstamo. En algunas ocasiones, también solicita una Carta de Política en donde se expliquen las medidas a ser llevadas a cabo por el Gobierno Federal en relación a un determinado sector a ser apoyado.

En el siguiente cuadro se muestran las etapas del ciclo del proyecto, con sus procedimientos correspondiente tanto al Banco, como al Gobierno Federal.

CUADRO 26



FUENTE: Ramírez Martínez, Edmundo, "El costo del financiamiento de organismos multilaterales por ineficiencia", Tesis para obtener la Licenciatura en Economía, ITAM, marzo 1996. Complementado con información del propio inciso.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis se ha expuesto el papel desempeñado por los bancos multilaterales de desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el sector social de nuestro país. También se abordó la problemática y condicionantes, así como las ventajas y desventajas que la relación de México con los mismos implica.

Para ello, se realizó tanto una cuidadosa investigación documental y estadística, como entrevistas con funcionarios de las instituciones encargadas de las relaciones financieras de nuestro país con los ya referidos organismos, así como con personal de estos últimos. Cumplido así el desarrollo de la investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- En el aspecto histórico:
 1. La dinámica del financiamiento externo cambió radicalmente con la creación de los organismos financieros internacionales de la posguerra y, posteriormente, de los bancos continentales de desarrollo, como el BID, pues antes de esto, los países se financiaban externamente a través de créditos bilaterales, es decir, de gobierno a gobierno, o a través de bancos privados con amplia experiencia en la materia, pero generalmente sin condicionarse a proyectos específicos que respaldaran y justificaran las operaciones.
Lo anterior no quiere decir que se convirtieron en la única fuente de financiamiento externa, ni tampoco en la más grande, pero sí en un medio novedoso, con una forma de operar nunca antes experimentada. Si se hubiesen convertido en única fuente, México no habría caído en el absurdo y poco provechoso endeudamiento de las décadas de los setenta y ochenta.

- **En el aspecto teórico:**
 2. Existen diferentes corrientes surgidas con el objeto de definir el concepto de las relaciones internacionales. Ubicamos teóricamente las relaciones con los organismos estudiados dentro del marco del realismo político, porque los bancos surgen en la época que esta corriente toma auge, quedando, en consecuencia, influidos en sus preceptos más importantes. Todos los organismos surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, incluso la Organización de las Naciones Unidas, se crearon para lograr la paz, pero adoptando en sus convenios, aunque no de manera implícita, que el mundo seguía en un estado de guerra, excluyendo a los países "enemigos". Desde luego, no todo era tan rígido y conflictivo, como en ocasiones suele parecer la teoría realista, pues los organismos muestran matices que se ubicarían dentro de la teoría universalista, es decir, pretenden crear una comunidad donde convivan los países miembros, y que, entre ellos, existen lazos de cooperación y amistad.
 3. En el segundo capítulo de la investigación se adoptó la convención de llamar a las relaciones internacionales "en teoría" para aquellos preceptos establecidos en los convenios entre Estados, bilaterales o constitutivos de los organismos internacionales, que en la realidad no se dan o se manifiestan con un espíritu distinto al que motivó el acuerdo, dando lugar a que las relaciones entre los Estados, no sean siempre de amistad y cooperación.

Las relaciones internacionales son relaciones de poder, donde el más fuerte tratará de aprovechar al máximo la debilidad y las necesidades de los países con el nivel de desarrollo más bajo, por lo que estos últimos deberán interponer los recursos que les da el derecho internacional y la negociación, para su propia defensa.
- **En el aspecto práctico:**
 4. Al interior del país, y a nivel de los críticos de la política económica nacional, se ha culpado continuamente a estos organismos de los malos resultados obtenidos; sin embargo, cuando se estudia a fondo la actuación de los mismos, se puede comprender que éstos imponen condiciones

que el país no quiere aceptar sólo en casos de financiamiento para saneamiento económico, tales como balanza de pagos, devaluación, etc., ya que en los créditos para financiamiento de proyectos, aún cuando plantean condicionamientos, éstos no son generalmente graves. En ambos casos, dependerá del nacionalismo y actitud de los gobernantes en su defensa por el interés nacional, lo que influya decisivamente para limitar las condiciones pretendidas por el acreedor. En consecuencia, los errores en la toma de decisiones y las culpas de los rezagos en ciertos sectores de la economía, no son más que de las políticas nacionales implementadas.

5. A partir del inicio de esta década, el país comenzó a prestar atención a algunos de los sectores en los que se tenía un reprochable rezago, y en los que las peticiones y manifestaciones de la población eran, día a día, más exigentes. Tal es el caso del sector social, en todo lo que se refiere a educación, salud, y todos aquellos servicios básicos que se requieren, y con los que no cuentan las poblaciones más marginadas.

La idea nació en las instituciones encargadas de cada uno de estos asuntos, quienes propusieron como proyectos con posibilidades de financiamiento a los bancos multilaterales. De lo anterior, se concluye que no son los organismos financieros internacionales, quienes presionan al país a adoptar políticas dirigidas al sector social, sino que, es el país quien define sus prioridades y propone proyectos. Así, son los bancos quienes han cambiado sus políticas de acuerdo con la transformación interna de los países prestatarios, y no a la inversa.

6. El papel desempeñado por los bancos multilaterales en el desarrollo social de nuestro país, es aún poco significativo y perceptible, dado que el cambio en las políticas de los organismos, y la implementación de programas sociales, son muy recientes. En el caso del BIRF, los préstamos dirigidos al sector social representan apenas un 18.87% del total de los préstamos que ha otorgado a México desde 1949. En cuanto al BID, éstos representan el 26.00%, logrando ambos bancos llegar a esos porcentajes prácticamente a partir de los noventas. De lo anterior se desprende que, para ser el sector social el rubro que más importancia ha tomado en las políticas actuales de los

bancos, aún es bajo el porcentaje, y por lo tanto los resultados son difíciles de apreciar a simple vista. Será necesario dar oportunidad a la realización completa de una serie de proyectos para analizar sus evaluaciones y emitir, entonces, un juicio más fundamentado.

7. Los recursos externos que llegan a nuestro país a través de préstamos implican, sea cual sea su fuente, una deuda. De éstos, los préstamos multilaterales representan un porcentaje muy pequeño. Por ejemplo, en 1994* , estos créditos representaron apenas un 13.31% del total, mientras que por acreedores privados se contrajo el 40.26%, esto es, casi la mitad del monto total. De lo anterior, se puede afirmar que la mayor parte del endeudamiento de nuestro país se ha adquirido, por un lado, con tasas de interés altas y, por otro lado, sin un proyecto bien delineado, que garantice la correcta utilización de los recursos, pues los bancos comerciales no lo exigen así. Mientras que los recursos provenientes de fuentes multilaterales, que son respaldados por programas preparados por asesores expertos, tanto de los organismos, como del país, y que ofrecen una mayor transparencia en su manejo, sólo ocupan un porcentaje mínimo.
8. Adicionalmente a la desventaja ya señalada en el sentido de que, en ocasiones, quieren imponer condiciones que incurren en asuntos estrictamente internos; se presentan casos en que es necesario trabajar con asesores de los organismos, que no conocen al país y quieren aplicar modelos de otros países no viables en el nuestro. Esto no significa, sin embargo, un problema muy grande, porque México tiene experiencia suficiente para manejar durante la negociación esta clase de asuntos y decide cuándo debe rechazar una condición no adecuada para el país.
9. En lo que respecta al proceso que se sigue para que un préstamo sea aprobado por los directores de los bancos, éste suele ser largo, y en ocasiones, desgastante, sobre todo si se trata de proyectos

* Se ha considerado el año de 1994 porque no existe aún información más reciente de la deuda externa desglosada. Al recurrir al Banco de México para solicitarla, sólo fueron proporcionados datos totales, y la información más específica y detallada, aún no la contienen los anuarios estadísticos.

novedosos y en los que los organismos no tengan experiencia. Cada etapa del ciclo suele presentar sus propias características en cada proyecto, pero en lo general, se puede afirmar que son burocráticos en sus procesos administrativos y que las reformas alcanzadas hoy en día, tomaron largos años en lograrse.

Por último, y como conclusión esencial de esta investigación, dada la hipótesis planteada al comienzo de la misma, podemos afirmar que el financiamiento que proviene de bancos multilaterales que apoyan proyectos de desarrollo, efectivamente, no son una fuente indeseable de recursos financieros para proyectos sociales. Financieramente, no son la mejor fuente, pues son caros, resultando más baratos, por sus tasas de interés, algunos préstamos bilaterales constituidos en fondos especiales de financiamiento: sin embargo, estos últimos ofrecen montos pequeños y, por lo tanto, insuficientes para cubrir el costo de cualquier programa, además, sólo se otorgan bajo la administración de los bancos estudiados. Por otro lado, ninguna fuente de financiamiento otorga tales cantidades de recursos en los plazos de pago que lo hacen estos organismos, que van de 15 a 20 años, con 3 ó 5 años de gracia. Otro aspecto importante a considerar, es que se obtienen ventajas por pagos a tiempo y dispensas por montos no desembolsados, lo que resulta en ahorros para el país, y una disminución en el costo del proyecto. Si a esto le aumentamos el valor agregado de la asistencia técnica y asesoría especializada que con éstos se obtiene, y el beneficio que traen a la población, se ve claramente compensado el costo pagado por ellos.

APÉNDICES

APÉNDICE I

EL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO (PARE)

1. CONTEXTO DEL PROGRAMA

La educación es tema fundamental en las nuevas políticas adoptadas por los Bancos multilaterales de desarrollo. Las inversiones en educación son particularmente importantes porque proporcionan a la población los conocimientos y los medios necesarios para tener una vida mejor. La educación reviste importancia crítica para el crecimiento económico sostenido de un país y, en esta era de la información, ninguna nación puede competir en los mercados mundiales si descuida este sector.

Tiene especial importancia la educación primaria porque es la base en que tiene que fundamentarse la educación superior, y porque los pobres reciben beneficios particularmente importantes del gasto público en ese nivel de educación, y produce amplios beneficios adicionales, como tasas más bajas de mortalidad y fecundidad, y niveles más altos de salud, nutrición y alfabetización.

En México, a partir de 1989, ya en el marco de la modernización educativa se desarrollaron diversas estrategias diferenciadas para abatir el rezago en educación primaria, las cuales fueron desde innovaciones en los esquemas operativos, hasta rigurosos diagnósticos que derivaron en proyectos con financiamiento externo, entre otras acciones.

En el contexto derivado del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa que enuncia la política compensatoria en educación, en septiembre de 1992 la Secretaría de Educación Pública designó al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) como responsable de los programas compensatorios, con lo cual se complementaba la tradicional función supletoria en la educación primaria que realiza el CONAFE.

Para operar estos programas se creó la Unidad de Programas Compensatorios (UPC), que se conformó a partir de la Unidad Coordinadora Central que realizaba la ejecución del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), financiado por el Banco Mundial, y que englobó también al Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), financiado por el mismo Banco, y al Programa Escuelas de Solidaridad. Más tarde se da la preparación de una segunda fase del PARE, esto es, el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), en nueve entidades más.

Efectivamente, el primer proyecto financiado internacionalmente, el PARE, se concentró en intervenciones a un solo nivel, con el objetivo de mejorar la calidad general de las escuelas en cuatro de los estados más pobres.

El segundo proyecto, PRODEI, también fue un programa con una sola intervención, cuyo objetivo era contrarrestar los efectos debilitantes sobre el desempeño escolar de las carencias de la temprana edad y de la inadecuada crianza familiar.

El tercer proyecto, el PAREB (Proyecto para Abatir el Rezago en Educación Básica, es un seguimiento del primero, y se concentra en el mejoramiento de las escuelas en el sector educativo formal de diez estados.

En 1995 se puso en ejecución un nuevo programa, esta vez financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, que continúa la misma tendencia del PARE y del PAREB, mejorando la calidad de la educación formal en nueve estados adicionales.

Antes de adentrarnos al programa objetivo de este capítulo, se hará un breve resumen de todos los mencionados, a excepción del PARE en su fase I, puesto que se detallará ampliamente más adelante.

**PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INICIAL (PRODEI)
1992. 3518-ME. Monto de 80 millones de dólares.
Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.**

Este programa fue intermedio entre las dos fases del Programa para Abatir el Rezago Educativo. Este programa, en su modalidad no escolarizada, opera a través de los padres de familia, quienes reciben una orientación sistemática para estimular sus capacidades físicas, intelectuales y afectivas de sus propios hijos, al tiempo de que promueven un mejor ambiente familiar y comunitario que coadyuve al desarrollo integral de los niños.

La población a atender es aquella en situación de mayor desventaja económica, social y educativa que vive en las áreas marginadas del medio rural, indígena y urbana de diez estados de la República Mexicana, en los que se concentra el 52% de la población infantil menor de cuatro años de edad en condiciones de extrema pobreza.¹

El PRODEI tendrá una duración de cinco años, y al final de ese período se espera que se hayan beneficiado más de un millón de padres de familia y cerca de 1,300,000 niños² estarán preparados para su ingreso y permanencia en la primaria, y potencialmente estarán en posibilidad de convertirse en una fuerza de trabajo más participativa y productiva.

La implementación del proyecto se inició a finales de 1993, ampliando la cobertura del servicio en un 100% y atendiendo a los niños menores de 4 años de edad a través de los padres de familia que viven en zonas rurales indígenas y urbano marginadas en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.³

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, "Programas Compensatorios: Acción del Banco Mundial", México, octubre 1994, p. 3.

² Idem.

³ Idem.

Al finalizar el primer año de ejecución del proyecto en el mes de octubre, se registró una cobertura de atención a 141,544 niños a través de las acciones de orientación a 108,880 padres de familia.⁴

Para atender las necesidades de operación del servicio durante el periodo que se reporta se reimprimieron y distribuyeron un total de 50,804 Guías de Padres y 9,134 Manuales del Educador Comunitario, edición 1992.⁵

En lo que respecta al fortalecimiento de las Unidades Estatales de Educación Inicial se logró la incorporación en cada una de ellas, de 5 técnicos para apoyar las actividades de planeación y evaluación, informática, administración, capacitación y comunicación, un total de 50 profesionales.

Para ampliar la cobertura del servicio, en este primer año se incorporaron 47 coordinadores de zona, 274 supervisores de módulo y 2,722 educadores comunitarios.⁶

PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EN EDUCACIÓN BÁSICA (PAREB) Fase II.
1994. 3722-ME. Monto de 412 millones de dólares.
Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En 1994, una segunda etapa del Programa para Abatir el Rezago Educativo, se puso en marcha en 56 regiones integradas por 511 municipios de los estados de: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán, con un horizonte de ejecución de cinco ciclos escolares (1994/1995 a 1998/1999).

Este proyecto beneficiará a un millón y medio de alumnos de primaria en cerca de 14 mil escuelas, contará con la participación de 54 mil profesores y 8 mil directivos así como personal de las áreas técnico

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Ibid. p. 4

normativas y de gestión de la Secretaría de Educación Pública y las Secretarías de Educación de los estados participantes.⁷

Cabe destacar que equipos de planeación de esos estados participaron en la definición del diagnóstico y determinación de líneas de acción.

El costo total del Programa será - puesto que aún se está ejecutando - de 616 millones de dólares, de los cuales, 412 millones de dólares serán obtenidos en préstamo del Banco Mundial.⁸ Los recursos serán previstos anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, administrados a través de la SHCP, como garante del préstamo. NAFIN, como agente financiero, SEP, en la planeación y administración de los recursos y la SECOGEF⁹ garantizando la aplicación eficaz de los mismos.

El logro de estos objetivos se llevará a cabo mediante la capacitación a docentes y directivos en servicios para el mejoramiento de la práctica profesional; dotación de recursos didácticos y bibliográficos de los alumnos, maestros y escuelas para elevar el rendimiento académico, dotación de textos y materiales para fortalecer la educación indígena, construcción y mantenimiento de espacios educativos para contribuir a abatir el rezago en este rubro, implementación de programas de capacitación y asistencia técnica para fortalecer el desarrollo institucional; otorgar incentivos a docentes para propiciar su permanencia y buen desempeño; otorgamiento de apoyos económicos y materiales a supervisores y jefes de sector para el desempeño eficaz de sus funciones y, construcción y equipamiento de almacenes de tránsito a nivel regional para optimizar el actual sistema de distribución de materiales escolares.

En 1994 el presupuesto autorizado para este Programa fue de 147 millones 300 mil nuevos pesos para la realización de las actividades más relevantes y el inicio de las operaciones, entre las cuales se

⁷ Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, "Second Primary Education Project", January 31, 1994, p. iii (Tr. Gabriela Ubeirtagoyena Pimentel)

⁸ Idem.

⁹ Actualmente SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)

cuentan: la instalación de las 11 Unidades Coordinadoras Estatales y Central, y dar inicio a las actividades para la formación de los Grupos Técnicos Estatales y Centrales.

A partir de la firma del Convenio de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales participantes, se realizó el Seminario Taller Pre-operativo, se han realizado eventos de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo institucional habiéndose beneficiado a casi 60 mil docentes y se han licitado las adquisiciones de más de un millón y medio de paquetes didácticos para alumnos, así como la construcción de espacios educativos en los estados de Durango, Tabasco, Veracruz y Puebla.

En sus dos fases, el Programa es operado por 14 Unidades Coordinadoras Estatales (UCE) que vinculadas estructuralmente a la instancia educativa en esos estados son coordinadas en la ejecución global por la Unidad de Programas Compensatorios.

**PROGRAMA INTEGRAL PARA ABATIR EL REZAGO EN EDUCACIÓN BÁSICA (PIARE)
1995. 846 OC/ME. Monto de 393 Millones de dólares.
Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Este programa se convierte en la fase III del Programa para Abatir el Rezago Educativo, financiado en su fase I y fase II por el Banco Mundial. Continuará la tendencia del PARE y del PAREB, mejorando la calidad de la educación formal en nueve estados adicionales, también educacionalmente rezagados. Pero además, este programa aplicará, en donde sea posible, un programa global de medidas compensatorias para los niños que se encuentran por fuera del sistema educativo formal, en los 23 estados educacionalmente rezagados que necesitan financiamiento externo.

El prestatario es Nacional Financiera y su ejecutor el CONAFE y las Secretarías de Estados de Educación Estatales (SEE).

El costo total del proyecto es de 653 millones de dólares, proporcionando el BID 393 mdd y con una contrapartida local de 260 mdd. Su plazo de amortización es de 20 años, con período de desembolso de recursos de 5 años, un período de gracia de 5 años y con una tasa de interés variable.¹⁰

El objetivo principal del Programa es contribuir a elevar el nivel de vida de unos 3 millones de mexicanos nacidos entre 1990 y 2005, de familias de menores ingresos, a través del mejoramiento del nivel de educación primaria.¹¹

Se espera que el programa logre las siguientes metas¹²:

- i. Apoyar a 23 entidades federativas (14 ya atendidas por los dos programas de educación primaria financiados por el Banco Mundial - PARE y PAREB - y en 9 estados que se incorporan con los recursos de este financiamiento).
- ii. El mejoramiento de la educación primaria formal en 385 municipios y las escuelas primarias formales de 9,749 comunidades con unos 1,022,500 alumnos, actualmente caracterizados como de alta o muy alta marginalidad y con indicadores educativos inferiores a los promedios nacionales; y 72 municipios indígenas con 805 comunidades y 49,675 alumnos.
- iii. Apoyar en la atención de sus hijos menores de 4 años a 76,030 padres de familia, que a su vez atenderán a 96,000 niños.
- iv. Mejorar la calidad de enseñanza de 338,000 niños en edad preescolar y 160,000 alumnos de educación comunitaria.
- v. Ingresar por primera vez 46,950 niños en edad preescolar y a 103,000 en edad escolar en escuelas comunitarias.
- vi. Beneficiar a 850,000 adultos en alfabetización.

¹⁰ Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Propuesta de Préstamo, "Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo", 1995, Resumen Ejecutivo, p. 1.

¹¹ Idem

¹² Ibid., p. 2

El Programa se ejecutará en dos Subprogramas: 1) Educación Primaria Formal y 2) Educación Comunitaria.

En el primero, las Autoridades Educativas Estatales a través de Unidades Coordinadores Estatales (financiadas por el programa) y las entidades constructoras estatales o, en algunos casos, la entidad constructora federal, CAPFCE, se brindará apoyo para programas compensatorios en las nueve entidades federativas seleccionadas: Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

El Subprograma de Educación Comunitaria, comprende cuatro subcomponentes: 1) Educación inicial no escolarizada; 2) Educación preescolar comunitaria; 3) Educación primaria comunitaria y 4) Alfabetización de adultos.

El Programa ha sido diseñado para beneficiar específicamente, a la población, municipios y comunidades, con indicadores económicos, de educación y servicios de inferior nivel. Consecuentemente, la población beneficiada se caracteriza por pobreza extrema, marginación geográfica y de lenguaje, insalubridad y desnutrición, y mayormente entre 0 y 6 años de edad.

Adicionalmente a estos programas, el gobierno federal puso en marcha otro programa el 9 de julio de 1991, financiado con recursos nacionales, el Programa Escuelas de Solidaridad, cuyo antecedente fue el Programa de Escuelas en Desventaja, cuyo objetivo inicial fue atender a 100 escuelas por estado, que por sus indicadores educativos (deserción, reprobación, extraedad, eficiencia terminal) las ubican con el mayor rezago educativo, en las 27 entidades federativas que serían atendidas. De acuerdo al promedio estatal de eficiencia terminal, el programa se desarrolló en tres momentos: 10 entidades en una primera fase, 8 en la segunda y 9 en la tercera¹³.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, "Programas Compensatorios, Acción del Banco Mundial", op cit., p. 4.

Es importante hacer aquí un breve paréntesis poner en relieve el papel que ha tomado el aspecto social en nuestro país, debido, a su vez, a las recomendaciones y declaraciones que hacen de ello los organismos financieros multilaterales, tales como los bancos de desarrollo que son tema de esta tesis.

Pues bien, dentro de las metas básicas de política económica para 1997, además de las tres fundamentales que son "crecer productivamente cuando menos 4%, lograr un aumento significativo en el empleo y consolidar la estabilización macroeconómica"¹⁴, prevalecen otras dos metas: "elevar los niveles de bienestar de la población a través de un política de gasto social sustentada en la reforma a la seguridad social y en los programas integrales de combate a la pobreza, y promover la modernización del aparato productivo mediante aumentos en productividad y eficiencia"¹⁵.

Además, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 1997 tiene una evidente orientación social. Se plantea un incremento de 26.7% real a la inversión del sector público, concentrada en cuatro sectores de infraestructura y un aumento en términos reales de 9.3% a gasto social que absorberá 55.8% del gasto programable¹⁶, lo que representa el porcentaje más alto destinado a desarrollo social en la presente década, incluyendo educación, salud, seguridad social, laboral y abasto principalmente.

"El gasto público en términos netos llegará a 725,790 millones, de los cuales 119,693 se destinarán al pago de interés de la deuda. Del gasto primario 30.4% será ejercido por estados y municipios y la dependencia que más presupuesto captará será la SEP. Se propone un endeudamiento público externo de 5,000 millones de dólares e interno por 34,000 millones de pesos"¹⁷.

Para entender esto, se debe apreciar gráficamente el siguiente cuadro:

¹⁴ "El Nacional", viernes 5 de noviembre de 1996, p. 3

¹⁵ Idem

¹⁶ Ibid., p. 4.

¹⁷ Ibid., p. 1.

CUADRO 1

COMPONENTES DEL GASTO NETO TOTAL			
(millones de pesos de 1987)			
GASTO NETO TOTAL 725,798.60	=	GASTO PRIMARIO 606,096 00 Costo financiero 119,693 60	=
		GASTO PROGRAMABLE 506,692.80	=
		Participaciones 87,548 20 Adefas* 11,855 00	=
			Fodores y órganos autónomos 9,314 00
			Organismos y empresas 230,593 50
			Gobierno Federal 266,785 30

* Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

FUENTE: "El Nacional", viernes 8 de noviembre de 1996, p. 4.

Del gasto programable, que aparece en el cuadro 2 sombreado, su asignación sectorial es la siguiente:

CUADRO 2

ASIGNACIÓN SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE (% del gasto programable sectorial)			
6 3%	Otros	6 2%	Otros
10 2%	•	9 1%	•
6 5%	Desarrollo Agropecuario	6 3%	Desarrollo Agropecuario
24 0%	Energético	22 0%	Energético
53 0%	DESARROLLO SOCIAL	55 8%	DESARROLLO SOCIAL

• Representa al sector gobierno, fuerzas armadas y procuración de justicia, transportes, gestión gubernamental y servicios, y medio ambiente y pesca.

LVI, enero 1997, Nacional Financiera, p. 24

Entre otros se incluye a los sectores comunicaciones y

FUENTE: "El Mercado de Valores", 1/97, Año

Lo anterior en cifras se vería de la siguiente manera:

CUADRO 3

GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTARIO *		
SECTOR	MILLONES DE PESOS	
	CIERRE 1996	1997
Total	400,890 50	497,378 80
Desarrollo Agropecuario	25,971 60	31,129 00
Medio ambiente y pesca	6,871 20	8,549 40
Desarrollo social	212,539 80	277,420 10
Educación	82,225 30	118,099 40
Salud	52,798 30	67,521 40
Seguridad social	36,124 20	54,123 20
Laboral	1,888 60	2,322 70
Abasto y asistencia social	10,698 30	13,024 80
Desarrollo regional y urbano	18,605 10	22,328 60
Comunicaciones y transportes	19,848 70	19,875 70
Energético	96 165 60	112,540 20
Gobierno, fuerzas armadas y procuración de justicia	25,365 70	31,035 90
Gestión gubernamental y servicios	14,127 90	16,828 50

* No incluye los poderes Legislativo y Judicial, órganos electorales, tribunales agrarios y Tribunal Fiscal de la Federación

FUENTE "El Mercado de Valores", 1997, Año LVII, enero 1997, Nacional Financiera, p. 26

Lo anterior quiere decir que dentro de las instancias del Poder Ejecutivo (cuyo presupuesto proyectado es de 497,378 80), la dependencia que más gasto absorberá será la SEP, que aumentará su presupuesto en 7.2%, más las aportaciones federales para *educación básica* en estados y el D.F., con lo que este rubro *representa 59.3% del presupuesto educativo*. Destaca el incremento del 12.5% real en el presupuesto para educación media superior (bachillerato), resultado del importante aumento en la demanda durante el presente ciclo, y se propone aparte un importante impulso al deporte, con el objetivo de coadyuvar en el desarrollo integral de los mexicanos.¹⁸

Otro presupuesto que destaca dentro de la administración centralizada, son las aportaciones a la seguridad social, que suman 54,123 millones en vista de la reforma a la ley del IMSS

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

El presupuesto del sector salud propuesto para 1997 es de 67,521.40 millones, un aumento de 27.88% respecto a 1996.

En materia de combate a la pobreza, se pondrá en marcha el Programa de Alimentación, salud y Educación (PASE), que consistirá de tres componentes principales vinculados entre sí: "una transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario familiar, la atención básica a la salud y becas educativas para fomentar la asistencia escolar"¹⁹.

En su fase inicial, se estima atender mediante este programa hacia el final de 1997 "a 400 mil familias, otorgar 5 millones de consultas y proporcionar 600 mil becas educativas"²⁰.

El presupuesto que se propone asignar al PASE a ejercerse de manera conjunta entre la Secretaría de Salud, la de Educación y SEDESOL, así como mediante el programa IMSS-Solidaridad, asciende a 1,350 millones de pesos.

Con el programa de empleos temporales se contempla generar 90.4 millones de jornales, 50% más que en 1996.

Por otro lado se plantea el inicio de un nuevo programa de impulso a la vivienda, que con 600 millones de pesos se propone apoyar la construcción de alrededor de 50 mil viviendas.

Por último se plantea también continuar y profundizar el esfuerzo iniciado en 1996 en la descentralización de recursos del gasto social a estados y municipios, mediante una fórmula que permita la distribución del presupuesto bajo criterios claros y transparentes, basada en indicadores de pobreza.

¹⁹ Idem.
²⁰ Idem.

2. SÍNTESIS DE LA TRADUCCIÓN DEL "STAFF APPRAISAL REPORT" HECHO POR LA MISIÓN DEL BANCO*

a) La experiencia del Banco en materia de educación

Ya se ha hecho una amplia explicación de las acciones del Banco Mundial en materia social, incluyendo el sector educativo (capítulo 3), sin embargo, en esta ocasión es conveniente hacer una breve referencia de sus acciones en esta materia en México.

El principal enfoque de la asistencia del Banco al sector en el pasado ha sido ayudar al Gobierno a incrementar la productividad de los trabajadores. El énfasis ha sido en la capacitación técnica, reduciendo la escasez de técnicos calificados.

El Banco ha financiado tres proyectos de capacitación por un total de 251 millones de dólares. A través del Primer y Segundo Proyecto de Capacitación Técnica (CONALEP I, préstamo 2042-ME de 1981, y CONALEP II, préstamo 2550-ME de 1985) el sistema de 252 centros de capacitación vocacional, con un registro de aproximadamente 200,000 estudiantes, fueron construidos y equipados. A través del proyecto de capacitación técnica de 1988, se puso en marcha un programa adicional para apoyar esta labor.

Una tercera fase del Proyecto de Capacitación Técnica (CONALEP III, préstamo 3358-ME de 1991) se ejecutó con los objetivos de mejorar y expandir la capacitación en los centros CONALEP para una mejor adaptación a los mercados laborales.

En adición a estos proyectos de capacitación técnica, el Banco suministró, después del terremoto de 1985, 55 mdd para la reconstrucción, rehabilitación y reforzamiento de las escuelas públicas de cinco estados de la República (Colima, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Oaxaca), además de la Ciudad de México (préstamo 2665-ME de 1986, Proyecto de Rehabilitación y Reconstrucción del Terremoto).

* La síntesis es responsabilidad del traductor, autor de esta tesis.

Bajo el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional (préstamo 3310-ME), el Banco apoyó los esfuerzos para incrementar el acceso de las poblaciones indígenas y pobres a infraestructura básica y servicios sociales, financiando en particular la construcción y rehabilitación de escuelas primarias y secundarias in cuadros de los estados más pobres de México.

El papel del Banco en el sector educativo, sin embargo, había permanecido marginal en el sentido de que, con excepción de lo descrito anteriormente, éste no había tocado los temas principales expresados por el principal subsector, el de la educación primaria.

La matrícula de la educación primaria pública constituye el 60 % de la matrícula pública total y cubre cerca de 14 millones de estudiantes. Esto además constituye un importante rubro, el 23.5 % de los gastos en educación federal.²¹

La experiencia adquirida por el Banco en el subsector de capacitación y en otras áreas consideradas de pobreza, no provee de lecciones específicas aplicables al subsector de educación primaria. Sin embargo, la relación de trabajo desarrollada entre el Banco y Nacional Financiera durante la implementación de los ya mencionados proyectos completados o en ejecución aún, son un importante antecedente para la ejecución de programas en educación primaria.

Como ya se aprendió en el inciso anterior, la experiencia del Banco en esta materia se vio rápidamente enriquecida desde 1991, por lo que se han implementado ya varios otros programas relacionados y subsecuentes.

²¹ Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, "Primary Education Project", July 29, 1991, p. 11. (Tr. Gabriela Uberetagoiyena Pimentel).

b) Datos generales del programa

Nombre: Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)

Año: 1991

Número de préstamo: 3407-ME

Prestatario: Nacional Financiera (NAFIN)

Garante: Estados Unidos Mexicanos

Ejecutor: Secretaría de Educación Pública (SEP) y los Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

Monto: 250 millones de dólares

Términos: Plazo de amortización 17 años, con un período de gracia de 5 años y una tasa de interés estándar variable.

c) Objetivos

Los objetivos del programa son mejorar la calidad y eficiencia de la educación primaria, enfocado a cuatro estados (Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo) con la más alta incidencia de pobreza e indicadores de educación más bajos. Estos objetivos a través de: i) la reducción de los niveles de repetición; ii) elevar

el nivel realización cognoscitiva de los niños; iii) fortalecimiento del sistema de educación primaria, incluyendo el diseño del programa, implementación, desembolso de los recursos y evaluación.

d) Las áreas del programa y su población

Las cuatro áreas del proyecto, es decir, los estados de *Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo* comprenden 13.2 % del total de la población mexicana, pero una mucho más alta proporción de aquellos que viven en niveles de pobreza también más altos.²⁷ El 65 % de la población de los cuatro estados (7 millones de personas) se estima que viven por debajo de la línea de pobreza (abajo de un salario mínimo); ellos forman la tercera parte de la pobreza de la nación. Además, estos estados incluyen cerca del 40 % del total de la población indígena (grupos étnicos con distintas lenguas y culturas), muchos de los cuales viven en lugares muy alejados y aislados.

La alta incidencia de pobreza puede ser asociada con salud y nutrición deficiente, acceso restringido a mercados laborales, y una inadecuada infraestructura económica; es además correlacionada con un extremadamente bajo nivel de educación. El número promedio de años de escolaridad en los cuatro estados es tan sólo de 4.4 años, con un analfabetismo estimado del 16 %. Visto esto en conjunto, estos estados tienen un promedio de escuela primaria terminada de 39 %, con un promedio de deserción del 9.9 %. Los índices de repetición, como son reportados de las principales escuelas, son de 14.7 %; sin embargo, estimaciones más precisas, indican que los índices de repetición verdaderos son significativamente más altos, en particular en el primer grado, que van del 28 % al 53 %. Como resultado de esto, los costos por la ineficiencia han sido estimados en un monto de cerca del 31 % del total del gasto asignado a educación primaria en estos estados.

En estos cuatro estados, el sistema educativo es predominantemente público (sólo el 1.4 % de las escuelas son privadas). El control de las escuelas públicas, sin embargo, difiere ligeramente. En *Oaxaca*

²⁷ Todos los datos aquí expresados son dados por el Banco Mundial Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, "Primary Education Project", July 29, 1991. (Tr. Gabriela Ubeictagovena Pimentel)

e Hidalgo, todas las escuelas primarias públicas son manejadas y operadas por autoridades federales a través de las delegaciones estatales de la SEP, mientras que en Chiapas y Guerrero, coexisten ambos sistemas, federal y estatal. Para el área entera del proyecto, el sistema federal es predominante (92 % de las escuelas públicas) y aún más en zonas rurales. Las escuelas indígenas y los cursos impartidos en comunidades por el CONAFE, en particular, son todas federales y sólo operan en áreas rurales. Esto es peor aún mencionando que aunque escuelas estatales y federales funcionan en diferentes entidades, el Gobierno Federal tiene la prerrogativa de proveer directamente el apoyo a escuelas estatales y de coordinar las acciones tomadas bajo ambos sistemas (Ley Federal de Educación, artículos 25-29).

El programa es dirigido hacia todas las escuelas primarias, federales y estatales, estudiantes, maestros y supervisores. Varios de sus intervenciones, sin embargo, serían específicamente dirigidas hacia áreas rurales porque es en éstas donde los problemas de baja calidad y poca eficiencia son más agudos. Es además en estas áreas donde el grado de recursos financieros en las familias es más bajo.

En el cuadro 4 se muestran algunos datos del sistema educativo y población que se proyecta ser cubierta por la primera fase del programa.

CUADRO 4

EL SISTEMA EDUCATIVO Y POBLACIÓN A CUBRIRSE EN LA PRIMERA ETAPA DEL PROGRAMA 1991								
	Escuelas		Estudiantes		Maestros		Supervisores	
	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas
Total	13,000	3,200	1,341,000	795,000	48,000	25,000	1,156	104
Federal	12,200	2,000	1,240,000	680,000	43,000	21,000	1,136	67
Estatal	800	1,200	95,000	115,000	3,000	4,000	60	37

FUENTE: Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, Primary Education Project, July 29, 1991, p. 13

e) Componentes del programa

El proyecto consiste en dos grandes componentes:

- a) Componente del Mejoramiento de Servicios Educativos (72 % del total del costo del proyecto, incluyendo contingencias).**
- b) Componente del Fortalecimiento Institucional (28% del costo total del proyecto).**

Los objetivos del primer componente son: i) proveer materiales educativos, libros para las bibliotecas de las escuelas y algunos materiales de lectura bilingües para escuelas primarias, la mayoría rurales; ii) mejorar las habilidades de los maestros y proveer de capacitación a los maestros en servicio de escuelas primarias, usando métodos tradicionales, así como tecnología para educación a distancia; y iii) rehabilitación, reemplazo y construcción facilidades educativas.

Los objetivos del segundo componente son: i) proveer incentivos al trabajo para los maestros; ii) mejorar la supervisión del sistema; iii) fortalecer la organización del sistema de entrega de insumos de apoyo y la capacidad de la SEP tanto en su nivel federal como estatal; iv) apoyar el mejoramiento en el sistema de información, monitoreo y evaluación; v) conducir estudios selectivos para el análisis del impacto de las actividades del proyecto y ayudar a definir el diseño de un futuro programa.

a) Componente del Mejoramiento de Servicios Educativos

Bajo este componente (255 mdd, incluyendo contingencias) el proyecto pretende proveer los recursos requeridos para incrementar la viabilidad y calidad de la producción educacional, esto para mejorar la realización del estudiante y el incremento en su retención e índice de promoción.

- ◆ **Provisión de materiales educativos.** El programa proveería tres tipos de materiales: i) materiales didácticos, tales como mapas, juegos geométricos, juegos de palabras, posters, transparencias y proyectores; ii) libros para biblioteca, los cuales cubrirían los seis grados de primaria, incluyendo

material pedagógico para maestros y una variedad de material de lectura, que sería además del interés de toda la comunidad; y iii) libros bilingües para más de 400,000 niños indígenas que hablan las diferentes siete lenguas indígenas principales de los cuatro estados que abarca el proyecto. Estos tres tipos de materiales además complementan el ya establecido Programa de Libros de Texto a nivel nacional, en el que cada estudiante puede contar con un paquete gratis de libros de texto para el grado que cursen.

- **Capacitación a maestros.** El proyecto apoyaría un extenso programa de capacitación dirigidos a mejorar el nivel académico de los maestros, directores de las escuelas y supervisores. El objetivo principal es incrementar los conocimientos de los mismos, así como habilitarlos para la enseñanza multigrado. Un segundo objetivo es el de mejorar la capacidad del apoyo técnico a los directores de escuelas y supervisores para que ellos puedan ser a su vez más efectivos en el apoyo a los maestros de sus escuelas.

El proyecto proveería tres tipos de actividades de capacitación. i) instrucción directa, esto es, en persona, durante los meses de verano; ii) instrucción semi-directa (o semi-escolarizada), esto es, cursos, un curso por semestre; y iii) capacitación a distancia, vía radio, audiocassettes, videocassettes, televisión, y panfletos durante el año escolar. Estas actividades complementarían un programa de certificación opcional empezado en 1990 a través del cual los maestros de escuela primaria tienen la oportunidad de obtener más altos niveles académicos. La estrategia completa pretende lograr que todos los maestros en los cuatro estados, al final del proyecto, hayan tenido acceso a varias sesiones de capacitación durante el año, ofrecidos en las tres formas explicadas.

- **Mejoramiento y expansión de facilidades educativas.** El proyecto proveería financiamiento para la rehabilitación, expansión, mantenimiento y equipamiento para facilidades a escuelas federales y estatales. Estas acciones complementarían el Programa de Solidaridad del Gobierno y apoyaría al Programa de Descentralización y Desarrollo Regional, el cual además está dirigido a mejorar la infraestructura social en estos cuatro estados.

El programa también incluye: i) atender las necesidades de mejorar las instalaciones educativas, como reparación de salones de clases o la reubicación de las instalaciones que no están bajo los estándares funcionales, pedagógicos o arquitectónicos; ii) la expansión de dichas instalaciones, de acuerdo a la matrícula (abajo de seis salones si se trata de un sistema de un sólo turno y si la escuela tiene al menos 25 estudiantes por salón, y más de seis salones si tiene un sistema de doble turno y tiene más de 45 estudiantes por salón); iii) proveer reforzamiento estructural en áreas consideradas como altamente sísmicas, iv) la necesidad de cubrir la expansión esperada en áreas indígenas.

Esto incluye la rehabilitación de un estimado de 6 538 salones, así como la reparación de 1,174 escuelas públicas existentes y el reforzamiento estructural de 689 establecimientos en áreas altamente sísmicas. Se considera la construcción y equipamiento de aproximadamente 2,124 nuevos salones. Estos datos se resumen en el cuadro 5

CUADRO 5

RESUMEN DE LOS REQUERIMIENTOS POR ESTADO Y TIPOS DE FACILIDADES				
Estado	Guerrero	Chiapas	Oaxaca	Hidalgo
Facilidades				
Nuevos salones	742	628	529	227
Rehab. de salones	1512	2488	2120	418
Apoyo para facilidades	427	249	134	36
Rehabilitación de facilidades	929	1008	1106	569
Reparación de escuelas	192	258	203	521
Reforzamiento de escuelas	10	338	341	0
Totales	3812	4967	4436	1871

FUENTE: Document of The World Bank, Staff Appraisal Report: Primary Education Project, July 26, 1991, p. 22

b) Componente del Fortalecimiento Institucional

Bajo este componente (97 millones de dólares, incluyendo contingencias), el proyecto apoyaría actividades dirigidas al sistema de entrega de insumos de apoyo y a la capacidad administrativa en los niveles centrales y estatales.

- **Provisión de incentivos al trabajo de los maestros.** El proyecto apoyaría la provisión de incentivos al trabajo de los maestros de primaria general y a los maestros indígenas en áreas aisladas y

extremadamente pobres. Los objetivos son: i) reducir el muy alto índice de ausentismo y cambio de maestros en estas áreas; ii) facilitar una más eficiente distribución de maestros en cada estado; iii) mejorar el acceso a servicios educativos para las áreas pobres y aisladas.

El incentivo sería igual al salario base de un maestro de escuela primaria, y estaría estrictamente sujeto al lugar del trabajo, así que un maestro transferido a cualquier otra escuela perdería este incentivo. El pago se realizaría cada mes y sería claramente diferenciado del salario normal. Se hará, además una cerrada vigilancia con respecto a la puntual y regular asistencia del maestro por parte de los supervisores, comisarios ejidales o asociación de padres de familia, quienes autorizarían el pago (o requerirían su suspensión).

- **Mejoramiento del sistema de supervisión.** Para mejorar el sistema de supervisión, el proyecto financiaría la transportación, incentivos pecunarios, equipo para la reproducción de materiales e incremento de los salarios de aproximadamente 100 supervisores. La provisión de la transportación incluye el pago de servicios de renta y financiamiento de cerca de 280 vehículos identificados como los mínimos necesarios para 1,200 supervisores federales y estatales, que trabajan en áreas rurales e indígenas en los cuatro estados. Estos vehículos serían usados por los supervisores para trasladarse a las áreas aisladas sin caminos de acceso alternativos, así como para facilitar la distribución de materiales educativos a las escuelas. Los incentivos pecunarios variarían entre 600 y 1,000 dólares por año, para compensar los viajes adicionales y costos de subsistencia, y serían pagados a los supervisores que visitan las escuelas distantes. Además, cerca de 1,200 oficinas para supervisores serán construidas y equipadas bajo este proyecto, con el fin de facilitar su trabajo.
- **Organización/Administración: Fortalecimiento de la Entrega de Insumos de Apoyo y Capacidad Administrativa.** La capacidad de la entrega de insumos de apoyo de la SEP ha sido seriamente perjudicada en el pasado, pues los problemas de distribución han ocasionado una tardía llegada a sus destinos de los libros de texto y de otros materiales. Los problemas fueron causados por facilidades de almacenaje inadecuadas, problemas de transportación y dificultades de acceso a escuelas rurales,

particularmente en los estados al que se enfoca este programa. Para evitar estos problemas, el proyecto apoyaría la construcción y equipamiento de una red de cerca de 43 almacenes, localizados estratégicamente en cada estado y fácilmente accesibles. Los materiales serán entregados a estos almacenes y ensamblados en paquetes de acuerdo a las necesidades de cada escuela en la región. Estos paquetes serán entregados a las oficinas de los supervisores, quienes entonces serán los responsables de la distribución individual en cada escuela, usando espacios y vehículos financiados por este proyecto, como parte del mejoramiento del sistema de supervisión.

En cuanto a la capacidad administrativa, el proyecto pretende el fortalecimiento de la capacidad de la SEP en ambos niveles, central y estatal, financiando asistencia técnica especializada en el corto plazo para apoyar la coordinación del proyecto, monitoreo, y evaluación de las actividades del programa.

- ◆ **Mejoramiento de los sistemas de información, monitoreo y evaluación.**
 - Systemas de Información y Monitoreo. El proyecto apoyaría el desarrollo de los sistemas de información para mejorar la planeación y la capacidad de monitoreo de la SEP a través de: a) una revisión del contenido de los registros administrativos para incluir todos los datos necesarios y relevantes, b) mejoramientos de la colección de datos y del sistema de procesamiento y comunicación entre los estados y el nivel central; c) un más descentralizado uso de la información permitida para difusión de autoridades locales de educación, incluyendo supervisores, directores, maestros y asociaciones de padres de familia.
 - Systemas de Evaluación. La capacidad para un sistema de evaluación sustentable es esencial para monitoreo del nivel de calidad de la educación e identificar los cambios en el tiempo. Es además imprescindible para proveer de información relevante a aquellos que están en posición de mejorar la práctica educativa en el país.

- ◆ **Estudios selectos.** El proyecto apoyaría investigaciones operacionales y estudios que serían coordinados por la Unidad de Coordinación del Proyecto (PCU) el nivel central, en colaboración con la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR) y realizadas por

Instituciones de investigación seleccionadas. El proyecto financiaría asistencia técnica, designación de estudios, colección y procesamiento de datos y análisis. Los estudios serían dirigidos a: i) evaluar el impacto de las actividades del programa; ii) medir el costo-beneficios de los componentes de las políticas de educación; iii) contribuir al mejoramiento de la capacidad de planeación y formulación de políticas.

El principal y más extenso estudios serían el de una evaluación del impacto del proyecto en el aprendizaje de los niños y las probabilidades de repetir y/o desertar de la escuela primaria.

Otros estudios incluirían lo siguiente:

- Un análisis específico diseñado para evaluar los índices de utilización y aceptación de libros bilingües para maestros indígenas y estudiantes, así como su impacto sobre la realización de los niños.
- Un seguimiento del impacto del uso de los incentivos al trabajo de los maestros.
- Una evaluación del impacto de experimento piloto de TV; y
- Un análisis del impacto del proyecto sobre otras características psicológicas y del comportamiento de los niños.

f) Costo, financiamiento y desembolsos del programa

• Costos del proyecto

El costo total del proyecto, incluyendo contingencias de precio y físicas, e impuestos (estimados en 39 mdd), es estimado en **352 millones de dólares**, de los cuales 44 mdd serán en moneda extranjera.

El desglose del costo total se encuentra en el cuadro 6.

Durante el período de ejecución, el costo del proyecto podría aumentar en un promedio de 20.4 mdd por año en el presupuesto de gastos de la SEP. El incremento en los costos de operación generados por el proyecto están estimados en precios de 1991.

- **Financiamiento del Proyecto**

El préstamo sería hecho a NAFIN, quien haría los fondos disponibles a la SEP para la ejecución del proyecto. El monto del préstamo asciende a 250 millones de dólares, que financia el 80% del costo del programa, neto de impuestos y derechos (39 mdd). El préstamo financiaría 100% de los gastos en moneda extranjera y 67% de los gastos en moneda local. Los restantes 102 mdd serán financiados por el Gobierno Federal. El incremento en los costos serían financiados por el Banco.

CUADRO 6

RESUMEN DEL COSTO DEL PROGRAMA POR COMPONENTE (MILLONES DE DÓLARES)			
	LOCAL	MONEDA EXTRANJERA	TOTAL
A. SERVICIOS EDUCATIVOS			
Materiales educativos	49.7	11.1	60.8
Capacitación a maestros	32.8	6.1	38.9
Facilidades educativas	101.7	17.1	118.8
Sub-total	184.2	34.3	218.5
B. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			
Incentivos a maestros y supervisores	67.4	3.3	70.7
Organización/Administración	7.8	1.2	9.0
Monitoreo, información y Evaluación	5.1	1.7	6.8
Sub-total	80.3	6.2	86.5
Total costo de componentes	264.5	40.5	305.0
Contingencias físicas	12.0	2.0	14.0
Contingencias de precios	31.0	2.0	33.0
COSTO TOTAL	307.6	44.4	352.0

FUENTE: Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, Primary Education Project, July 26, 1991, p. 29

- **Desembolsos**

El procedimiento para los desembolsos durante el periodo de seis años sería como sigue:

- Trabajos civiles, 75% de los gastos para la construcción nueva y rehabilitación de instalaciones educativas existentes.
- Equipamiento y mobiliario, 100% de gastos en moneda extranjera, y 85% de gastos en moneda local.
- 3.5 toneladas en camiones o todos los vehículos terrestres, 85% de los gastos.
- Materiales educativos, incluyendo libros de lectura bilingüe, y materiales de educación a distancia, 100% de gastos en moneda extranjera y local excluyendo impuestos.

- e) **Capacitación, asistencia técnica, servicios de consultoría, y estudios, 100% de gastos totales.**
- f) **Incentivos al trabajo de maestros rurales, en una proporción del 100% hasta que un monto agregado de 10 mdd sea alcanzado; posteriormente, los desembolsos para esta categoría serían hechos en una proporción del 60% hasta que un monto agregado de 16 mdd sea alcanzado; después, los desembolsos se harán en una proporción del 40% hasta alcanzar 22 mdd; el resto será desembolsado en una proporción del 20%.**
- g) **Incremento a los salarios, costos de operación y abastecimiento, en una proporción del 100% hasta alcanzar un monto de 14 mdd; posteriormente, los desembolsos se harán para esta categoría en una proporción del 60% hasta alcanzar una suma de 21 mdd; después, se harán en una proporción del 40% hasta alcanzar un monto agregado de 27 mdd; el resto será desembolsado en una proporción del 10%.**

Todos los desembolsos se harán contra comprobación de gastos, que serán sometidos al Banco, completamente documentados para la valuación de los contratos

El Gobierno abrirá una Cuenta Especial en dólares americanos en el Banco de México con un depósito inicial de 5 mdd. Los retiros de esta Cuenta Especial serán apoyados por la documentación requerida. Las cuentas separadas del proyecto serán establecidas y monitoreadas por la Unidad Coordinadora del Proyecto en la SEP y en cada uno de los estados.

g) Ejecución y manejo del programa

La Secretaría de Educación Pública es la institución ejecutora responsable de toda la coordinación y consecución de los objetivos del proyecto. Las responsabilidades de la ejecución serían compartidas por la SEP en el nivel central y sus delegaciones estatales, los Servicios Coordinadores de Educación Pública (SCEP). Como parte de la política dirigida al fortalecimiento de la capacidad institucional en el nivel estatal, se espera que el compartir las responsabilidades con los SCEP's, en términos de administración y monitoreo de los diversos componentes, incrementaría gradualmente durante la vida del proyecto. Los

SCEP's además serían responsables de la supervisión y monitoreo de la provisión del apoyo a las escuelas que cubre el programa.

No se esperan cambios en la ejecución del programa de lo ya planeado. Éste ayudaría a preparar y facilitar el proceso de descentralización en dos formas. La primera, la implementación y capacidad de monitoreo en el nivel estatal sería fortalecido; en segundo lugar, por la provisión de apoyo a escuelas federales y estatales, mejoraría la coordinación entre autoridades de ambos niveles como un paso preliminar hacia una combinación de los dos sistemas. De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, aún con la total descentralización del sistema educativo, la SEP aún mantendría su normalidad y funciones de monitoreo, así como la prerrogativa de proveer apoyo técnico y financiero directo a las escuelas estatales.

La autoridad encargada de la administración del proyecto sería la Subsecretaría de Coordinación Educativa. Ésta estaría asistida en la administración general del proyecto por la Unidad de Coordinación del Proyecto (PCU), directamente asociada con la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPYP).

La PCU reportaría a la Subsecretaría de Coordinación Educativa y al Director General de la DGPPYP y sería responsable de las siguientes funciones:

- i. Coordinación de las actividades del proyecto.
- ii. Consolidación de los planes de trabajo preparados por las agencias ejecutoras para los reportes anuales y de medio camino.
- iii. Administración de los recursos del proyecto, gastos de monitoreo y disposición para la auditorías a las cuentas.
- iv. Contrato de asistencia técnica.

- v. Servir de enlace con las unidades coordinadoras establecidas a nivel de los Servicios Coordinadores de Educación Pública.
- vi. Monitoreo continuo y evaluación del proyecto.

En cada uno de los estados, un pequeño PCU, esto es, una Unidad Estatal de Coordinación del Proyecto (SPCU), estaría establecida y su jefe reportaría directamente al director de cada SCEP. Ésta sería responsable de las actividades de coordinación de todas las agencias participantes a nivel estatal.

La PCU central y el comité técnico referido, estaría formado por personal experimentado, quienes habrían de estar involucrados en la preparación del proyecto desde su más temprana etapa.

El período de ejecución es de cinco años y se espera ser completado el 30 de junio de 1996. Se seguirá el calendario de ejecución y será actualizado anualmente por la SEP y los SCEP's en la preparación de los reportes de trabajo. Durante las revisiones anuales con el Gobierno, el Banco daría particular atención a la efectividad y eficiencia de la implementación de los componentes del proyecto y los cambios serán agregados según las necesidades.

h) Beneficios y riesgos del programa

- **Beneficios**

Éstos consistirían en la acumulación de una más alta proporción de capital humano, contribuyendo al desarrollo económico. Además de una más equitativa distribución de oportunidades económicas entre los niños mexicanos. El proyecto mejoraría la eficiencia de los recursos públicos usados en la reducción de los niveles de repetición y en el incremento del monto de las inversiones con alto porcentaje social. El fortalecimiento institucional contribuiría a un incremento en la productividad de los recursos humanos dentro del sector y un engrandecimiento de la capacidad de evaluar y monitorear las políticas y los programas educativos. Aproximadamente la mitad de los niños que serían beneficiados son niñas. Así, los beneficios adicionales son a futuro, puesto que investigaciones han demostrado que el incremento

del nivel de educación de la mujer ha significado un efecto positivo en el estado de salud y en el logro educacional de sus hijos y contribuye a una más baja fertilidad. El impacto deberá ser particularmente significativo para las niñas de las poblaciones indígenas.

▪ **Riesgos**

Los riesgos principales del proyecto están asociados con posibles demoras en la ejecución del programa debidos a: i) posibles oposiciones de uniones de maestros en contra de los cambios en las políticas del Gobierno; ii) implementación limitada en la capacidad de los niveles estatales. Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo para los maestros y supervisores que el proyecto trae consigo, minimizarán el primer riesgo. El programa procura reducir el segundo riesgo a través de: a) la provisión de entrenamiento y asistencia técnica a los estados; y b) cerrar el monitoreo desde el nivel central.

Este riesgo también sería aliviado, en primer lugar, a través de la alta prioridad dada por parte del Gobierno al mejoramiento económico y de las condiciones sociales en los estados pobres del sur, y, por el otro lado, a través del fuerte compromiso ya expresado por la SEP hacia los objetivos del proyecto, así como la dedicación y el trabajo invertido en la preparación del programa.

3. CONDICIONES ESTABLECIDAS POR EL BANCO A NUESTRO PAÍS***

- Para las negociaciones, la Secretaría de Educación Pública:
 - A. Presentará evidencia de que los grupos técnicos a cargo de la capacitación de los maestros, has sido formados para todas las modalidades (maestros de primaria rurales y urbanos, maestros indígenas y capacitadores de maestros) en el nivel nacional y estatal, indicando el número de personas por grupo, e incluyendo los términos de referencia y el nombre de la persona a cargo de cada grupo. Además presentará los acuerdos oficiales entre la SEP y las instituciones que proveerán el soporte técnico para la preparación y producción de los materiales a utilizarse durante la capacitación.
 - B. Nombrará un coordinador general del programa y un comité técnico que planee y organice la producción de los materiales de educación a distancia, así como para monitorear y evaluar el programa
 - C. Presentará una propuesta para la preparación de un plan de mantenimiento preventivo de infraestructura, mobiliario y equipo en los cuatro estados del proyecto, de acuerdo con los términos acordados durante la valuación del programa.
 - D. Establecerá la Unidad de Coordinación del Proyecto, en su nivel central y estatal, y nombrará sus coordinadores de operación.

- En las negociaciones, el Gobierno:
 - A. Acordará someter los resultados del estudio de las necesidades de materiales didácticos para cada escuela, llevado a cabo en 3,000 escuelas rurales marginadas, al Banco para revisión no después del 30 de noviembre de 1991, y será usado para ajustar el contenido preciso de los paquetes de materiales didácticos.

*** La información presentada en este inciso es una traducción textual del documento original que aparece en Banco Mundial, Document of The World Bank, Staff Appraisal Report, "Primary Education Project", July 29, 1991. La traducción es responsabilidad del autor de esta tesis.

- B. Confirmará los acuerdos alcanzados durante la valuación del programa, con respecto a los mecanismos a ser usados para: i) el monitoreo de las sesiones de capacitación a maestros; y ii) la distribución de incentivos (por día y puntos de promoción).**
- C. Someterá los cursos y materiales para la capacitación de los maestros al Banco para su revisión el 30 de junio de 1992.**
- D. Someterá el contenido detallado de los programas de educación a distancia, con el calendario de transmisión, al Banco para su revisión el 30 de abril de 1992.**
- E. Confirmará los acuerdos alcanzados durante la valuación del programa: i) la información detallada sobre los trabajos civiles llevados a cabo bajo el Programa de Solidaridad se someterá al Banco durante la revisión anual de los planes de trabajo, ii) sobre estas bases, los requerimientos de salones de clase y distribución de trabajo civiles entre construcciones nuevas y rehabilitaciones a ser hechas bajo este proyecto serán reajustados; y iii) todos los trabajos civiles serán seleccionados de acuerdo con los criterios y prioridades del estado.**
- F. Someterá al Banco las especificaciones técnicas para al menos una tercera parte de los trabajos de rehabilitación de escuelas planeado para el primer año del proyecto y acordará someter las otras dos terceras partes durante el resto del año; para los años subsiguientes, las especificaciones técnicas de los trabajos de rehabilitación el programa se someterán durante las revisiones anuales.**
- G. Proveerá evidencia de que todos los sitios programados para nuevas construcciones para el primer año del proyecto han sido donadas o adquiridas por la SEP o por los gobiernos de los estados y que reúnen las condiciones adecuadas. acordará que la evidencia respecto a la donación o compra de las tierras donde se llevarán a cabo las nuevas construcciones serán provistas durante las revisiones anuales de los planes de trabajo.**
- H. Someterá al Banco para su revisión, la lista de las escuelas beneficiadas y las localidades seleccionadas para el primer año del proyecto bajo el programa de incentivos a maestros; la selección de escuelas para cada año subsiguiente, será discutida con el Banco y acordada en las revisiones anuales.**

- I. Asegurará que los resultados del estudio de las necesidades será sometido al Banco para su revisión no después del 30 de noviembre de 1991, y las modificaciones al sistema de información, satisfactorias al Banco, al 29 de febrero de 1992.
- J. Confirmará que los cuestionarios y manuales de administración para la primera ronda de trabajo serán enviados al Banco para su revisión el 30 de junio de 1992; y se asegurará de llevar a cabo los exámenes y otros documentos, satisfactorios al Banco, la evaluación del progreso en la ejecución del programa serán parte de las revisiones anuales
- K. Acordará con el Banco calendarios y procesos de selección para los consultores, para los estudios sobre la evaluación del impacto y efectividad del costo, libros bilingües, incentivos al trabajo de los maestros, el programa piloto de TV, y el impacto del proyecto en el desenvolvimiento del los niños.
- L. Se asegurará de que la SEP: i) tendrá los registros y cuentas para cada año fiscal auditado por especialistas independientes y calificados, de acuerdo con estándares y procedimientos de auditoría generalmente aceptados, y con conocimiento de las autoridades mexicanas; ii) suministrará, tan pronto como sea posible, pero en ningún caso más tarde de seis meses después del fin de cada año, una copia certificada de los resultados de las auditorías, y iii) suministrará al Banco cualquier otra información concerniente a los registros y cuentas, así como de las auditorías.
- M. Confirmará los acuerdos alcanzados durante la valuación del proyecto sobre las Unidades de Coordinación del Proyecto en los niveles centrales y estatales, y se asegurará de que éstos mantengan las características acordadas con el Banco, durante toda la ejecución del programa.
- N. Acordará con el Banco sobre los puntos de monitoreo y evaluación final
- O. Se asegurará de que la SEP y sus delegaciones estatales conduzcan, junto con el Banco, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y NAFIN, la implementación anual del proyecto.
- P. Se asegurará de la director de la Unidad de Coordinación del Proyecto y los respectivos directores de las unidades estatales, cada 30 de septiembre de cada año, empezando en 1992, prepararán reportes del progreso anual de acuerdo con las metas establecidas en los planes de trabajo.
- Q. Se asegurará de que será elaborado un reporte de medio término, conducido por la SEP, junto con el Banco y los consultores para evaluar un impacto inicial, y enfocado sobre la efectividad de los

Incentivos en los maestros y supervisores, en el programa de bibliotecas y libros bilingües, en el sistema de distribución, la capacitación de maestros y el programa piloto de TV. Estos resultados serán sometidos al Banco el 30 de septiembre de 1994 para su revisión y comentario. En base a este reporte, los planes de acción satisfactorias al Banco serán preparados e iniciados el 30 de noviembre de 1994.

◆ **Condiciones para la efectividad del préstamo:**

- A. La presentación, para al menos dos de los estados del proyecto, de la propuesta detallada para la preparación de un plan de mantenimiento preventivo para infraestructura, mobiliario y equipo, especificando la estrategia a tomar por los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), el estado y la comunidad, los restantes dos estados presentarán el plan el 30 de junio de 1992.
- B. El sometimiento de los contratos y una corta lista de consultores para los estudios sobre la evaluación del impacto y la efectividad de los costos, libros bilingües, e incentivos al trabajo de los maestros.
- C. La preparación y sometimiento al Banco de los acuerdos existentes entre las autoridades educativas federales y estatales para asegurar que las autoridades estatales colaborarán con la SEP y sus entidades estatales (SCEP's) para supervisar y monitorear la ejecución del proyecto
- D. Provisión de la evidencia de que el personal de las Unidades Coordinadores del Proyecto centrales y estatales es adecuado.

◆ **Condiciones para el desembolso de los recursos:**

- A. Para los programas piloto, la presentación de una propuesta detallada para el trabajo será hecha por Radio Televisión de Oaxaca, especificando el calendario de su implementación, y demostración de que tienen los recursos físicos y humanos necesarios para tal efecto.

B. Para la construcción de almacenes, la SEP se someterá a un sistema de control de inventario satisfactorio al Banco.

APÉNDICE II

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PARE

Este inciso está basado en un documento donde se presentaron, en agosto de 1994, es decir, a 3 años de implementado el Programa para Abatir el Rezago Educativo, PARE, las conclusiones y recomendaciones derivadas de los estudios realizados por el Centro de Estudios Educativos, A.C. y el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV (IPN), por encargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), con el objeto de evaluar algunos resultados preliminares del programa en cuestión, así como el progreso en su ejecución.

Es la información más reciente que se pudo conseguir para la presente tesis, puesto que en la fecha de realización de la misma, la evaluación final del programa estaba en proceso de elaboración, sin poder obtener resultados más concretos y comparativos de la situación educativa antes y después en los estados donde se aplicó el programa.

El estudio del Centro de Estudios Educativos (CEE) se basó en una muestra de 206 escuelas (entre los estados del programa, es decir, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, divididas en cuatro estratos: urbanas, rurales, bilingües y cursos comunitarios). A su vez, el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), lleva a cabo la investigación en 13 escuelas, únicamente en Guerrero y Oaxaca, divididas en dos estratos: marginación media y marginación extrema¹.

Dicho estudio señala que los diversos componentes del programa no fueron entregados a las escuelas a partir de una estrategia coherentemente diseñada. De hecho, las combinaciones de insumos que fueron localizadas a través de este estudio², no reflejan la intención de asegurar la complementariedad

¹ Todos los datos en este inciso presentados fueron extraídos de Centro de Estudios Educativos, A.C., Dirección de Investigaciones Educativas, "Evaluación del impacto y efectividad de costos del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)", Informe Ejecutivo, México, D.F., agosto de 1994, 99 pp.

² Dichas combinaciones de componentes son: C1 material didáctico, C2 distribución de textos y materiales, C3 capacitación, C4 supervisión, C5 material didáctico y biblioteca, C7 material didáctico y capacitación, C8 material didáctico y supervisión, C9 distribución y capacitación, C11 capacitación y supervisión, C12 material didáctico, biblioteca y capacitación, C13 material didáctico,

entre los mismo. En realidad, el programa se ha esforzado por asignar determinados insumos a ciertas regiones, pero no ha garantizado que cada escuela reciba los insumos que requiere. Estos son algunos de los resultados que arrojó tal estudio respecto a la operación del PARE para agosto de 1994:

1. Sistemas de distribución de insumos.

- La entrega de materiales a las escuelas constituyó una medida positiva, ya que, además del impacto pedagógico de la misma, contribuyó a que los maestros y las comunidades se sintieran atendidos. Sin embargo, también hubo que tomar en cuenta que más del 90% de las escuelas recibieron los materiales didácticos y las bibliotecas escolares fuera de su localidad. Esto representó, para las comunidades, la necesidad de trasladarse a lugares lejanos para recoger tales insumos; lo que, obviamente, implicó efectuar erogaciones importantes (el monto de las mismas fluctúa entre \$95 y \$190). Se debe tomar en cuenta que estos gastos fueron asumidos por las propias comunidades, lo cual, evidentemente, es contrario al espíritu compensatorio del Programa.
- A pesar de los esfuerzos realizados por el PARE, todavía se sigue advirtiendo que una proporción significativa de escuelas (entre el 67% y el 84% de la muestra) no recibió la dotación completa de los libros de texto requeridos. Esto, sin embargo, puede deberse al retraso con el que fueron editados los libros.

2. Percepciones de los agentes escolares del programa.

- Las opiniones expresadas por los directores y supervisores que fueron entrevistados, indicaron que, desde el punto de vista de esos sujetos, varios de los insumos ofrecidos por el programa no fueron suficientemente relevantes. Ello pudo indicar que a esos funcionarios no se les proporcionó la información necesaria para un adecuado aprovechamiento de tales insumos, o bien, que es necesario revisar el diseño y la integración de los componentes en cuestión.

biblioteca y supervisión; C14 material didáctico, distribución y capacitación; C15 material didáctico, distribución y construcción; C17 material didáctico, capacitación y supervisión; C18 material didáctico, biblioteca, distribución y capacitación; C19 material didáctico, biblioteca, capacitación y construcción; C20 material didáctico, biblioteca, capacitación y supervisión; C22 material didáctico, distribución, capacitación y supervisión; C23 material didáctico, capacitación, construcción y supervisión; C24 material didáctico, capacitación, supervisión e incentivo; C25 material didáctico, biblioteca, distribución, capacitación y supervisión; C27 material didáctico, biblioteca, capacitación, construcción y supervisión; C28 material didáctico, biblioteca, capacitación, construcción e incentivo; C31 material didáctico, biblioteca, distribución, capacitación y construcción.

3. Funcionamiento de los componentes del programa.

- **Material didáctico.** Los supervisores, maestros y miembros de las comunidades tienen muy poca información sobre el tipo y cantidad de materiales que conforman las entregas y desconocen la diferencia en la dotación de los recursos de una escuela a otra

El material auxiliar para los alumnos —papelaría en general y equipo deportivo— fue el que tuvo un mayor impacto y se utilizó de inmediato. Los cuadernos, lápices, colores y crayolas mostraron un impacto en la asistencia de los alumnos y los balones animaron la vida de los pueblos. Dichos materiales se agotaron rápidamente y los maestros no sabían si se volverían a surtir.

El uso de los materiales didácticos y los libros de la biblioteca es muy restringido, los docentes no saben cómo utilizarlos y casi no los emplean para apoyar las actividades de enseñanza. Además, las formas en que se utilizan los materiales didácticos pocas veces permiten una interacción activa entre el alumno y el material en sí mismo

- **Bibliotecas escolares.** La biblioteca escolar ha sido lentamente incorporada a la escuela, por lo que empezaba a ser utilizada para efectuar préstamos ocasionales a algunos niños y su empleo como material en aula era aún incipiente.

- **Cursos de capacitación.** Los maestros expresaron opiniones favorables acerca de los cursos recibidos, algunos dijeron sentirse tomados en cuenta y valorado su trabajo. Lo anterior tiene un efecto positivo en el ánimo general del personal docente. Probablemente por la programación del PARE, su cobertura ha sido baja, por lo que su impacto todavía era limitado.

Los cursos están estructurados con base en lecturas excesivamente teóricas, incluyen pocas propuestas prácticas de actividades realizables con los alumnos y ofrecen pocas oportunidades para que los maestros diseñen y experimenten nuevas posibilidades de enseñanza. Se relacionan escasamente con otros componentes del PARE, tales como el uso de los materiales didácticos y de las bibliotecas. Por último, dejan fuera algunos de los problemas centrales de la enseñanza en

escuelas rurales o en zonas de pobreza, como son, por ejemplo, la necesidad de reestructurar los horarios y grupos a atender simultáneamente, el problema de alumnos con extraedad y migratorios, las formas de trabajo más usuales de los maestros y las competencias a desarrollar en grados superiores.

Si bien se está lejos de implantar cambios sustantivos en la forma de enseñar de los maestros a través de los cursos de capacitación, se observó que es posible hacer algunos cambios en una parte considerable de maestros jóvenes que no han tenido mucha oportunidad para capacitarse.

La modalidad de trabajo que mejores resultados ha tenido es aquella que se imparte en dos períodos intensivos, porque permite poner en práctica algunas innovaciones en el salón de clase y reflexionar sobre ellas. Los cursos sabatinos, aunque pedagógicamente recomendables, mostraron mayor deserción.

- Incentivos a los maestros. Se advirtió claramente el efecto positivo del incentivo de trabajo en relación con la permanencia de los maestros, pero no mejoró la asiduidad de los mismos, ya que los maestros conservan sus plazas sin tener la necesidad de asistir diariamente a sus clases. Es, pues, necesario que los supervisores —y el personal del PARE— asuman una relación directa con las comunidades, para informalas acerca de las obligaciones que ellas deben cumplir, en relación con el control de la asistencia de los maestros. De hecho, la capacidad de las comunidades para controlar la asistencia de los maestros se incrementa con su información sobre las obligaciones del maestro y con mejores canales de comunicación con la supervisión. Por el bajo número de horas efectivas de clase, es necesario que el incentivo refuerce los tiempos reales de enseñanza. Por ello, conviene revisar el contrato correspondiente que acentúa el trabajo del maestro para la comunidad como motivo de la compensación; esta es una vieja causa de justificación de inasistencias que ahora se ve reforzada y está siendo utilizada en ese sentido. Conviene orientar el incentivo directamente hacia el trabajo con los niños (a través de turnos mixtos).

4. Fortalecimiento de la supervisión

- Sin haber variado la carga administrativa de los supervisores y el tamaño de sus zonas, las tres visitas anuales se lograron en pocos casos (un supervisor con 30 escuelas necesita 90 días o cuatro meses y medio para realizarlas si cada una se resuelve en un día, lo que no es el caso en zonas rurales). Las tres visitas anuales :
 - se están realizando como trámite burocrático para obtener las firmas y cobrar el incentivo; no siempre se realizan, aunque pueden obtenerse las firmas;
 - son útiles para que los supervisores conozcan las escuelas, en particular las más alejadas;
 - surten buen efecto en las comunidades que se sienten atendidas y brindan la posibilidad de comunicación directa con esta autoridad;
 - no queda espacio para la asesoría pedagógica, por todo lo que deben controlar, según los supervisores.

Es necesario reorientar la función del supervisor como gestor de la calidad educativa en las escuelas, entendiendo que la administración no se debe limitar a cumplir las tareas tradicionalmente desarrolladas por los supervisores, sino que fundamentalmente se deben preocupar por los aspectos académicos de las escuelas.

A continuación se muestran algunos de los resultados del proyecto en cifras hasta el año de 1993:

- ◆ En el período 1991 - 1993, mediante la instrumentación de 11 componentes se entregaron 1,204,114 paquetes de material didáctico, 218,900 libros para escuelas de educación indígena y 17,037 bibliotecas escolares, en escuelas de localidades donde a pesar de los esfuerzos institucionales los apoyos no llegaban.
- ◆ Se capacitaron a más de 48 mil docentes con tres cursos intensivos y tres sabatinos, además, de la elaboración de materiales de apoyo audiovisual.

- ◆ Se construyeron 4,056 aulas, sin dejar de reconocer que el rezago era aún mayor y se habían construido 32 almacenes de distribución, fortaleciendo así los sistemas de distribución estatales.
- ◆ Se proporcionaron 1,000 apoyos para la supervisión escolar y otorgado 4,050 incentivos a docentes que realizan su función en localidades aisladas y de difícil acceso, disminuyendo con esto el ausentismo y la alta rotación de maestros.
- ◆ Para fortalecer el desarrollo institucional se realizaron acciones para el mejoramiento del sistema de información; para la contribución a la evaluación del aprendizaje y el incremento a la calidad de la educación.

Estos eran algunos resultados preliminares de la ejecución del programa, sin embargo, aún faltaba mucho por hacer. Para apreciar un avance más significativo, tendríamos que esperar a la evaluación final de la aplicación de la primera fase del proyecto, pues recordemos que está en ejecución el PAREB, también financiado por el BIRF, y el PIARE, financiado por el BID, y que vendría formar la fase III del programa

APÉNDICE III

PAISES MIEMBROS DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF)

Presidente del Grupo Banco Mundial: James D. Wolfensohn

Países miembros: 180 (hasta 30 de junio de 1996)

Sede: Washington, DC, E.U.A.

• Afganistán	• Emiratos Arabes	• Liberia	• República Unida de
• Albania	• Unidos	• Libia	• Tanzania
• Alemania	• Eritrea	• Lituania	• Rumania
• Angola	• Eslovenia	• Luxemburgo	• Rwanda
• Antigua y Barbuda	• España	• Madagascar	• Saint Kitts y Nevis
• Arabia Saudita	• Estados Unidos	• Malasia	• Samoa Occidental
• Argelia	• Estonia	• Malawi	• San Vicente y las
• Argentina	• Etiopía	• Maldivas	• Grandnmas
• Armenia	• Ex-Republica	• Mali	• Santa Lucía
• Australia	• Yugoslavia de	• Malta	• Santo Tomé y
• Austria	• Macedonia	• Marruecos	• Príncipe
• Azerbaiyán	• Federación de	• Mauricio	• Senegal
• Bahamas	• Rusia	• Mauritania	• Seychelles
• Bahrein	• Fiji	• México	• Sierra Leona
• Bangladesh	• Filipinas	• Micronesia,	• Singapur
• Barbados	• Finlandia	• Estados Federados	• Somalia
• Belarús	• Francia	• de	• Sri Lanka
• Bélgica	• Gabón	• Mongolia	• Sudáfrica
• Belice	• Gambia	• Mozambique	• Sudán
• Benin	• Georgia	• Myanmar	• Suecía
• Bután	• Ghana	• Namibia	• Suiza
• Bolivia	• Granada	• Nepal	• Suriname
• Bosnia y	• Grecia	• Nicaragua	• Swazilandia
• Herzegovina	• Guatemala	• Níger	• Tailandia
• Botswana	• Guinea	• Nigeria	• Tayikistán
• Brasil	• Guinea-Bissau	• Noruega	• Togo
• Brunei Darussalam	• Guinea Ecuatorial	• Nueva Zelanda	• Tonga
• Bulgaria	• Guyana	• Omán	• Trinidad y Tobago
• Burkina Faso	• Haití	• Países Bajos	• Túnez
• Burundi	• Irán	• Pakistán	• Turkmenistán
• Cabo Verde	• Honduras	• Panamá	• Turquía
• Camboya	• India	• Papua Nueva	• Ucrania
• Camerún	• Indonesia	• Guinea	• Uganda
• Canadá	• Irak	• Paraguay	• Uruguay
• Chad	• Irlanda	• Perú	• Uzbekistán
• Chile	• Islandia	• Polonia	• Vanuatu
• China	• Islas Marshall	• Portugal	• Venezuela
• Chipre	• Islas Salomón	• Qatar	• Vietnam
• Colombia	• Israel	• Reino Unido	• Yemén
• Comoras	• Italia	• República Árabe	• Zaire
• Congo	• Jamaica	• Siria	• Zambia
• Corea Republica de	• Japón	• República Centro	• Zimbábwe
• Costa Rica	• Jordania	• Africana	
• Costa de Marfil	• Kazakstán	• República Checa	
• Croacia	• Kenya	• República de	
• Dinamarca	• Kiribati	• Moldova	
• Djibouti	• Kuwait	• Laos	
• Dominica	• Lesotho	• República	
• Ecuador	• Letonia	• Dominicana	
• Egipto	• Líbano	• República Eslovaca	
• El Salvador		• República Kirguisa	

APÉNDICE IV

PAISES MIEMBROS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Presidente: Enrique Iglesias

Países miembros: 48; 28 regionales y 18 extrarregionales (hasta marzo 1996)

Sede: Washington, DC, E.U.A.

MIEMBROS REGIONALES

- Argentina
- Bahamas
- Barbados
- Belice
- Bolivia
- Brasil
- Canadá
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Ecuador
- El Salvador
- Estados Unidos
- Guatemala
- Guyana
- Haití
- Honduras
- Jamaica
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Suriname
- Trinidad y Tobago
- Uruguay
- Venezuela

MIEMBROS EXTRARREGIONALES

- Alemania
- Austria
- Bélgica
- Croacia
- Dinamarca
- Eslovenia
- España
- Finlandia
- Francia
- Israel
- Italia
- Japón
- Noruega
- Países Bajos
- Portugal
- Reino Unido
- Suecia
- Suiza

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, CELESTINO DEL, "Introducción a las relaciones internacionales". Edit. Tecnos, Madrid, España, 1984, 495 pp.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Información básica", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, 1996, 28 pp.
- Banco Mundial, "Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. Desarrollo sostenible: medio ambiente, pobreza y participación civil", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, diciembre de 1996, 40 pp.
- Banco Mundial, "La garantía del Banco Mundial", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, septiembre de 1995, 27 pp.
- Banco Mundial, "Productos Financieros del BIRF. Ofrecimiento de opciones con respecto a la moneda de los préstamos vigentes basados en la canasta de monedas del BIRF", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, septiembre de 1996, 36 pp.
- Banco Mundial, "Productos Financieros del BIRF. Términos y condiciones financieras principales de los préstamos del BIRF", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, septiembre de 1996, 7pp.
- Banco Mundial, "Roadmaps to the World Bank in Latin America & the Caribbean. The Burden of Poverty", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, diciembre de 1996, 42 pp.
- Banco Mundial, "Solidaridad Mundial en pro del Desarrollo", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, 1997, 12 pp.
- BRACHO, TERESA, "El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992, 79 pp.
- CAMPOS, RICARDO, "El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana. Crisis y estabilización", Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1993, 276 pp.
- CARDOSO, CIRO, "México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social". Edit. Nueva Imagen, México, 1988, 525 pp.
- CASTAÑEDA, JORGE, et al., "Derecho Económico Internacional. Análisis jurídico de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", FCE, México, 1976, 422 pp.
- CEBALLOS LÓPEZ, LEOPOLDO, "Diccionario de Organizaciones Económicas Internacionales", Instituto Español de Comercio Exterior, Secretaría de Estado de Comercio, 1989.
- COHEN, BENJAMÍN, "La organización del dinero en el mundo", FCE, 1984, 343 pp.
- COHEN, ERNESTO Y FRANCO ROLANDO, "Evaluación de Proyectos Sociales", Edit. Siglo XXI, México, 1992, 318 pp.
- Consejo Interamericano Económico y Social, "El financiamiento externo oficial en la estrategia del desarrollo de América Latina: Implicaciones para los Setenta", OEA, Washington, 1974, 119 pp.
- DORNBUSCH, RUDIGER, "Macroeconomía". Edit. McGraw-Hill, México, 1992, 974 pp.

- FFRENCH-DAVIS, RICARDO, "Economía internacional, Teorías y política para el desarrollo". Fondo de Cultura Económica, México, 1979, 499 pp.
- FFRENCH-DAVIS, RICARDO, "Las relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana". Lecturas, 47, México, Fondo de Cultura Económica, 430 pp.
- FURTADO, CELSO, "La economía latinoamericana, Formación histórica y problemas contemporáneos". Edit. Siglo XXI, México, 1091, 362 pp.
- GREEN ROSARIO, "Los organismos financieros internacionales", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, 29 pp.
- GREEN, ROSARIO, "La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos". Secretaría de Relaciones Exteriores. Edit. Nueva Imagen, México, 1988, 425 pp
- HANS-JOACHIM LEU, "La doctrina de las relaciones internacionales". Colec. Monografías Políticas no. 4, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, 153 pp.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), "Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina". Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 609 pp.
- KATZ, FRIEDRICH, "La Guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana". Tomo I. Ediciones Era. México, 1991, 405 pp.
- KATZ, FRIEDRICH, "La Guerra secreta en México. La Revolución Mexicana y la tormenta de la Primera Guerra Mundial". Tomo II. Ediciones Era. México, 1991, 348 pp
- LABARCA, GUILLERMO, "Los bancos multinacionales en América Latina y la crisis del sistema capitalista". Serie sociedad, proceso, coyuntura, México, Nueva Imagen, 1979, 201 pp
- LISSAKERS, KARIN, "Bancos, deudores e instituciones. Análisis de las crisis en la deuda internacional". Edit. Gemika, México, 1993, 377 pp.
- MACEWAN, ARTHUR, "Deuda y desarrollo", Edit. Siglo XXI, México, 1992, 137 pp
- MARICHAL, CARLOS, "Historia de la deuda externa de América Latina". Alianza Editorial Mexicana, México, 1988, 312 pp.
- MESA, ROBERTO, "Teoría y práctica de las relaciones internacionales". Taurus Ediciones, S.A., Madrid, España, 1977, 270 pp
- Nacional Financiera, "Dispendio en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión. Propedéutico" México, 1992, 240 pp
- Nacional Financiera, "Diplomado en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión. Formulación y Evaluación", México, 1992, 156 pp.
- Nacional Financiera, "Guía para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión", México, 1995, 167 pp
- NEME, JACQUES, "Organizaciones Económicas Internacionales". Edit. Ariel, Barcelona, 1974, 572 pp.
- OJEDA, MARIO, "Alcances y límites de la política exterior de México". El Colegio de México, México, 1984, 220 pp.

- PESENTI, ANTONIO, "Lecciones de economía política", Ediciones de Cultura Popular, México, 1988, 420 pp.
- PLANO, JACK, et al., "The International Relations Dictionary", Western Michigan University, ABC-CLIO, 1982, 448 pp.
- QUIJANO, JOSÉ MANUEL, "Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera". Universidad Autónoma de Puebla, México, 1985, 395 pp.
- QUIJANO, JOSÉ MANUEL, "La banca pasado y presente, problemas financieros mexicanos". Colección Economía, Ensayos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1983, 383 pp.
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, EDMUNDO, "El costo del financiamiento de organismos multilaterales por ineficiencia". Tesis para obtener la Licenciatura en Economía, ITAM, marzo de 1996.
- SEARA VÁZQUEZ, MODESTO, "Tratado General de la Organización Internacional". Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 1066 pp.
- SNIDER, DELBERT A., "Introducción a la Economía Internacional", UTEHA, S.A. de C.V., México, 1983, 483 pp.
- STOESSINGER, JOHN G., "El poderío de las Naciones, Política Mundial de nuestro tiempo". Edit. Gernika, México, 1994, 507 pp.
- TAMAMES, RAMÓN, "Estructura Económica Internacional". Alianza Editorial. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, 494 pp.
- TORRES GAYTÁN, RICARDO, "Teoría del Comercio Internacional". Edit. Siglo XXI, México, 1993, 467 pp.

DOCUMENTOS

- Banco Interamericano de Desarrollo, "Convenio Constitutivo del BID", 1963, 31 pp.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Propuesta de Préstamo Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo", México, 1994
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Statement of approved Loans", enero 1996.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, "Convenio sobre el BIRE", 62 pp
- Banco Mundial, "Informe Anual 1996", Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, 1996, 282 pp.
- Banco Mundial, "Staff Appraisal Report Primary Education Project", México, 29 de julio de 1991.
- Banco Mundial, "Staff Appraisal Report Second Primary Education Project", 31 de enero de 1994.
- Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Washington, D.C., 1994 - 1995, Volumen 1, 255 pp
- Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Washington, D.C., 1994 - 1995, Volumen 2, 570 pp

- Banco Mundial, "World Debt Tables, External Finance for Developing Countries", Washington, D.C., 1996, Volumen 2, 570 pp.
- Centro de Estudios Educativos, A.C., Dirección de Investigaciones Educativas, "Evaluación del impacto y efectividad de costos del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)". Informe Ejecutivo, México, agosto de 1994, 99 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Leyes y Códigos, Anaya Editores, México, 1997, 208 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Pac., S A de C.V., México, 1997, 80 pp.
- Poder Ejecutivo Federal, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000".
- Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000".
- Visita personal a los archivos del Banco Interamericano de Desarrollo, oficinas en México.

HEMEROGRAFÍA

- Bancomext, "Comercio Exterior", México, octubre, 1994.
- BIRDSALL, NANCY, "Préstamos sociales que tengan sentido", en "EL BID". Banco Interamericano de Desarrollo, julio 1996, 15 pp.
- Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de enero de 1993.
- Diario Oficial de la Federación, martes 26 de enero de 1983
- "El Nacional". viernes 8 de noviembre de 1996.
- Nacional Financiera, "El Mercado de Valores", 1/97, Año LVII, enero 1997.
- Nacional Financiera, "El Mercado de Valores", 2/97, Año LVII, febrero 1997.
- Nacional Financiera, "El Mercado de Valores", 3/97, Año LVII, marzo 1997.
- P. DÍAZ, RAMÓN, "Crisis del sistema monetario internacional", en "El Financiero", viernes 27 de enero de 1995, p. 32A.

INTERNET

- Internet, dirección: <http://www.worldbank.org>