

La actuación del Banco Interamericano de Desarrollo frente a las crisis argentinas del siglo XXI

The intervention of the Inter-American Development Bank in Argentinian crises during the 21st Century

Vanessa Ciolli*

RESUMEN

El objetivo del texto es comprender los modos en que los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) actúan frente a las crisis que atraviesan los países periféricos. Los BMD son instituciones financieras que se proponen contribuir al desarrollo de los países periféricos mediante la asistencia técnica y financiera a un amplio abanico de políticas estatales extra-económicas. Por tal motivo, se considera que en contextos de crisis su operatoria debe tener una función anticíclica. Por otra parte, en momentos de crisis se propicia una articulación entre diversas instituciones financieras internacionales con el fin de brindar paquetes de emergencia. La hipótesis de trabajo consiste en que la actuación de los BMD está guiada por diversas dimensiones yuxtapuestas, cuyo orden de prioridad se reconfigura frente a los distintos tipos de crisis sobre las que se proponen intervenir. Teniendo en cuenta el nexo dialéctico entre las distintas crisis, se sostiene que frente a las crisis de hegemonía se enfatiza su dimensión histórico-estructural mientras que en las crisis de coyuntura predominan las dimensiones geopolíticas e ideológicas. Para su abordaje empírico, el foco de la investigación se sitúa en la operatoria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) frente a dos crisis argentinas de carácter diverso durante el siglo XXI: la crisis económica, política y social de 2001 y la crisis financiera y cambiaria de 2018. La metodología de investigación se basa en la elaboración y análisis de una base de datos de las operaciones del BID con el sector público argentino en el marco de sus operaciones globales, y entrevistas a informantes clave.

Palabras clave: organismos financieros internacionales, Banco Interamericano de Desarrollo, crisis, Argentina.

* Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e investigadora en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), con sede en la misma facultad.

ABSTRACT

The purpose of this presentation is analyzing how multilateral development banks (MDBs) take part in crisis faced by peripheral countries. MDBs are financial institutions that contribute to the development of peripheral countries by means of technical and financial assistance for a wide variety of extra-economic state policies. For that reason, their interventions are thought to have an anti-cyclic function in critical contexts. Furthermore, in said critical contexts, the interaction between different international financial institutions is promoted in order to give emergency packages. The hypothesis is that the actions of the MDBs are guided by various juxtaposed logics, whose order of priority is reconfigured in the face of the different types of crises on which they intend to intervene. Taking into account the dialectical link between the different crises, it is argued that in the face of crises of hegemony their historical-structural dimension is emphasized, while in conjuncture crises the geopolitical and ideological dimensions predominate. The focus of the empirical approach is the intervention of the Inter-American Development Bank (IDB) in two Argentinian crises with different characteristics during the 21st Century: the economic, political and social crisis in 2001 and the financial and currency crisis in 2018. The research methodology is based on building and analyzing databases about IDB programmes for the Argentinian state sector in the frame of its global portfolio, as well as documentary analysis and key-informant interviews.

Key words: international financial institutions, development banks, Inter-American Development Bank, crisis, Argentina.

Fecha de recepción: 27 de julio de 2022

Fecha de aceptación: 23 de febrero de 2023

Introducción

Las crisis sacuden la dinámica de la acumulación capitalista y la configuración de las relaciones de poder generando condiciones para transformaciones que pueden significar tanto una alteración sustancial del *statu quo* como su profundización. Por ello, las crisis constituyen un nudo de ruptura que concita la movilización extraordinaria de los recursos de poder de los diversos sectores que se proponen incidir en la orientación de su salida, en el marco de las determinaciones histórico-estructurales vigentes. Si bien el resultado de dicha disputa difícilmente pueda vislumbrarse con claridad en el corto plazo, la reconstrucción de las respuestas de los diversos actores y la identificación de sus lógicas implícitas y explícitas contribuyen a comprender el carácter de los cambios, sus factores habilitantes y analizar las alternativas en juego.

Argentina inauguró el siglo XXI con una de las crisis más integrales de su historia, el estallido social de diciembre de 2001 marcó un punto de inflexión en la dinámica sociopolítica de escala nacional. Una vez superadas las consecuencias más desgarradoras de esa crisis, el país transitó un período de cierta inestabilidad en las distintas variables macroeconómicas pero que no se expresaron en crisis. Esas condiciones le permitieron atravesar sin grandes sobresaltos las repercusiones de la crisis internacional de 2007-2009¹. Sin embargo, en el año 2018 puede identificarse la segunda crisis del país durante el presente siglo. Se trató de una crisis cambiaria con repercusiones económicas, sociales y políticas con características y alcance diferentes respecto de aquella del 2001.

Frente a ambos momentos de crisis, las instituciones financieras multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), intervinieron coordinadamente con paquetes de emergencia para financiar distintas funciones estatales. Los estudios que analizaron la relación entre el Estado argentino y los organismos financieros frente a dichas crisis se focalizaron en los programas del FMI dirigidos a la estabilización monetaria y macroeconómica. Sin embargo, las intervenciones de emergencia del BM, del BID y de CAF mediante programas de asistencia financiera y técnica en políticas extra-económicas no fueron objeto de investigación empírica desde la mirada de su papel en las crisis. Por este motivo, el propósito de este artículo es aportar elementos para una comprensión integral de la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo frente a las crisis que atraviesan los países periféricos. El recorte específico de este trabajo implica dejar afuera del análisis el papel de estas instituciones en las crisis internacionales o globales con epicentro en los países centrales.

El abordaje empírico se focaliza en el análisis de la operatoria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) frente a dos crisis argentinas de carácter diverso durante el siglo XXI: la crisis económica, política y social de 2001 y la crisis cambiaria de 2018. La selección del BID está justificada por ser la mayor cartera en volumen y monto de préstamos al país durante el siglo XXI. La metodología de investigación consiste en la elaboración y análisis de una base de datos de las operaciones del

¹ Para un análisis de la mencionada crisis y sus repercusiones en países del Cono Sur se sugiere consultar Rapoport y Brenta (2010).

BID al sector público argentino en el marco de sus operaciones globales.

Para la caracterización y comparación de las crisis se recupera el concepto gramsciano de crisis de hegemonía o crisis orgánica en virtud de su articulación con la dimensión política del capitalismo, es decir, con la forma de Estado. En particular, se toma en cuenta la distinción entre crisis de hegemonía y crisis de coyuntura.

La primera hipótesis del trabajo es que la naturaleza y las consecuencias de ambas crisis son diferentes, por lo tanto, las respuestas del BID obedecieron a distintos objetivos. Por un lado, la crisis de 2001 puede ser entendida como una crisis de hegemonía, frente a la cual la operatoria del BID apuntó a la recomposición de las capacidades hegemónicas del Estado, abriéndose a transformaciones heterodoxas en la configuración estatal postcrisis. Por otro lado, la crisis de 2018 se corresponde con una crisis de coyuntura, ya que, si bien se trata de una crisis enraizada en las determinaciones histórico-estructurales del capitalismo en los países de la periferia, la dimensión política de la crisis tuvo repercusiones en el apoyo popular al gobierno, pero no puso en crisis el papel del Estado como articulador de la hegemonía capitalista. En virtud de ello, la actuación del BID estuvo vinculada a los alineamientos geopolíticos representados por el gobierno de la alianza Cambiemos y, por tanto, apuntó a apoyar la actividad gubernamental a corto plazo.

La segunda hipótesis sostiene que la necesidad de liquidez que los países periféricos experimentan durante las crisis genera incentivos para la adopción de políticas estatales acordes a los lineamientos estratégicos de las instituciones proveedoras de financiamiento, constituyéndose en oportunidades para la introducción de transformaciones en el aparato burocrático-institucional, las funciones y las dinámicas del Estado por parte de los bancos multilaterales.

El texto comienza con la definición de la conceptualización gramsciana de crisis de hegemonía con el fin de caracterizar ambas crisis argentinas y, a continuación, desarrolla una sistematización de los abordajes conceptuales acerca de los bancos multilaterales de desarrollo con el objetivo de identificar distintas dimensiones analíticas capaces de dar cuenta de la compleja actuación de estos organismos y sus lógicas de actuación. Posteriormente, se analiza la relación entre el BID y la Argentina durante el siglo XXI a partir de la caracterización de los proyectos de asistencia técnica y financiera, puntualizando en aquellos formulados como respuestas a las crisis argentinas. Por último, en las conclusiones, se retoman el análisis empírico expuesto y las

dimensiones analíticas sistematizadas para dar lugar a una reelaboración a partir de los conceptos de crisis y hegemonía en clave gramsciana.

Crisis y hegemonía de Estado

La caracterización gramsciana de las crisis a partir del concepto de hegemonía brinda un esquema interpretativo capaz de analizar los distintos tipos de crisis que ocurren, cada vez con mayor frecuencia, en el capitalismo contemporáneo, ya que articula las dimensiones económica, política y cultural/ideológica bajo el análisis de las relaciones de fuerzas y el papel del Estado.

La hegemonía remite a una configuración de las relaciones entre las clases sociales, donde la clase dominante es también dirigente, es decir, logra ejercer la dirección intelectual y moral del conjunto de la sociedad. Ello implica que, si bien prevalecen los intereses particulares de la clase dominante, éstos tienden a equilibrarse con los intereses de las clases subalternas en virtud de construir una idea de interés general -es decir, que los intereses de la clase dominante no alcanzan el “mezquino interés económico-corporativo” (Gramsci, 1984: 58). Esa hegemonía de clase se condensa en el Estado *pleno*, esto es, incluyendo tanto a la sociedad política -el momento coercitivo- como a la sociedad civil -momento del consenso, de fuerzas ideológicas, y económicas *privadas*- (Buci-Glukzman, 1978: 124).

Una primera aproximación a la noción de crisis consiste en definirla como la ruptura del equilibrio de fuerzas vigente hasta el momento y, por tanto, de la hegemonía alcanzada. Sin embargo, no todo desequilibrio se convierte en crisis orgánica o crisis de hegemonía. Esta última sucede cuando la clase dominante no logra ser dirigente, cuando se quiebra el equilibrio (inestable) entre el momento de dominio y el momento de dirección intelectual y moral. Ello implica que una crisis desencadenada por el incremento de las contradicciones en los procesos de acumulación -y que se expresa en el empeoramiento de las condiciones materiales de vida de grandes porciones de la población- alcanza una dimensión política que pone en juego las bases materiales e ideológicas que sustentan las condiciones para la reproducción de la hegemonía capitalista. Su expresión más evidente es la separación de los sectores sociales de sus representantes tradicionales, dando lugar a manifestaciones que atentan contra el ordenamiento general de la

sociedad y la legalidad establecidas. De este modo, la crisis de hegemonía es una crisis del Estado en su conjunto, que afecta a todas las relaciones construidas entre sociedad política y sociedad civil. De acuerdo con Buci-Gluksman, esta mirada retoma el concepto de crisis revolucionaria de Lenin, quien la define como la síntesis de todas las contradicciones de una sociedad, en un momento determinado de su desarrollo. En este tipo de crisis confluyen tres condiciones: una crisis de representación política y partidaria, una situación económica agravada y, una crisis en la base que implica la entrada de las masas a la escena histórica, por su capacidad de organizarse y dirigir un proceso de alianzas (Buci-Gluksman, 1978: 126).

No obstante, Gramsci advierte que "[el] aparato de Estado es más resistente de lo que uno podría creer y consigue organizar en los períodos de crisis más fuerzas fieles al régimen que las que la crisis permitía suponer" (Buci-Gluksman, 1978: 131). Por este motivo, la salida de la crisis puede darse por el lado de la emergencia de un nuevo bloque histórico -de la mano de una lucha revolucionaria- o por el lado de la recomposición de la hegemonía capitalista. Este último caso significa la redefinición de los equilibrios entre los intereses particulares de las clases dominantes y de las clases subalternas. Es decir que, si bien los sectores subalternos no transforman las estructuras fundamentales de la sociedad, logran alterar la relación de fuerzas y configurar un nuevo escenario para imponer compromisos y concesiones de las clases dominantes.

Por su parte, las crisis de coyuntura son aquellas que, si bien tienen consecuencias traumáticas para algunos sectores sociopolíticos, sus expresiones políticas, culturales e ideológicas no constituyen una amenaza a la hegemonía del Estado. Pueden existir grupos sociales que busquen desencadenar una crisis de hegemonía, pero no logran construirse como dirigentes de un proceso de transformación de las bases fundamentales de la sociedad capitalista. Cabe aclarar que

los fenómenos de coyuntura dependen también de movimientos orgánicos, pero su significado no es de gran importancia histórica; dan lugar a una crítica política mezquina, cotidiana, que se dirige a los pequeños grupos dirigentes y a las personalidades que tienen responsabilidad inmediata del poder. (Gramsci, 1984: 53).

En consecuencia, desde su mirada antieconomicista, Gramsci plantea que

se puede excluir que las crisis económicas produzcan, por sí mismas, acontecimientos fundamentales; solo pueden crear un terreno más favorable a la difusión de ciertas maneras de pensar, de plantear y

resolver cuestiones que hacen a todo el desarrollo ulterior de la vida estatal. (Gramsci, 1984: 60)

Los sujetos sociales antagónicos disputan el sentido de las crisis y buscan orientar su salida de acuerdo con sus propios intereses. Pero, la distinción entre ambos tipos de crisis, en el marco de su nexo dialéctico, brinda elementos relevantes a la hora de comprender tanto el alcance de la crisis como los factores que prevalecen en la actuación de los distintos sujetos. A partir de esta mirada, este artículo propone un ejercicio de análisis interpretativo en torno a la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo frente a las crisis argentinas.

El abordaje de los bancos multilaterales de desarrollo

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) son instituciones financieras cuyos accionistas y prestatarios preferenciales son los Estados. Su objetivo es brindar asistencia financiera y técnica para promover el desarrollo en los países del sur, mediante una agenda que se diversificó a lo largo de los años. La emergencia de los BMD se produjo en un contexto de consolidación de las instituciones financieras creadas en los acuerdos de Bretton Woods -el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)- y de disputas geopolíticas en torno a las nociones de desarrollo, en el marco de la Guerra Fría. En la actualidad, el FMI se concentra en aportar liquidez para programas de estabilización monetaria y macroeconómica, mientras que los BMD brindan financiamiento y asistencia técnica para políticas sociales, educativas, sanitarias, construcción de infraestructura y modernización del aparato estatal, entre otras (Fioretto y Heldt, 2019; Humphrey, 2012; Toussaint, 2007; Tussie, 1997). De acuerdo con uno de los consultores especializados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

El espacio de acción que puede denominarse financiamiento para el desarrollo se ubica en la intersección del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero internacional”. En este espacio se encuentran diversas instituciones, como las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los organismos regionales, los organismos bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) (Sagasti, 2004: 251).

Las investigaciones sobre los bancos multilaterales de desarrollo se abordaron desde una gran diversidad de enfoques teóricos y disciplinares, incluso se fueron consolidando áreas de estudio transdisciplinares, que dieron lugar a diversos recortes de los objetos de estudio. La complejidad que reside en la conceptualización de su naturaleza y sus rasgos centrales amerita una reelaboración capaz de hacer dialogar distintos abordajes desde una perspectiva crítica. En virtud de ello, a continuación, se sintetizan las dimensiones analíticas más difundidas.

Desde una *dimensión financiera*, los BND son considerados como intermediarios financieros internacionales que proveen fondos contracíclicos y en condiciones más favorables a las que los países prestatarios pueden obtener del mercado privado de capitales (Artecona et al., 2019; Culpeper et al., 2015; Sagasti, 2004). Por este motivo, se espera que cumplan un papel clave en la asistencia a sus países prestatarios frente a los contextos de crisis. Sin embargo, Humphrey (2012, 2015) advierte que la progresiva adaptación de la operatoria de los bancos multilaterales a las condiciones impuestas por los mercados privados de capital ha ido en detrimento de los objetivos de desarrollo de los países con mayores obstáculos. Esta tendencia implica la imposición de requisitos de difícil cumplimiento para los países, que no son acordes a su papel anticíclico.

La *dimensión geopolítica* es abordada a partir de la estructura de gobernanza y las fuentes de financiamiento (Brenta, 2013; Culpeper, 2006; Heldt y Mahrenbach, 2018; Humphrey, 2012; Molinari y Patrucchi, 2019, 2020). A partir de la identificación del poder de voto de cada país y de la capacidad de presión de los países más poderosos sobre aquellos con mayores necesidades de financiamiento, los bancos multilaterales son analizados como un instrumento al servicio de los intereses de los países centrales en el marco de las disputas interestatales por la hegemonía global. Aunque existen matices dentro de los estudios que privilegian esta dimensión analítica, hay una marcada tendencia a analizar las estrategias, acciones e intereses de estas organizaciones como un avance sobre la soberanía de los Estados nacionales. Ello dio lugar a la multiplicación de análisis dicotómicos que observan la relación entre BMD y Estados como una relación de externalidad de suma cero. Desde nuestra mirada, dicha relación no es dicotómica sino de mutua constitución en el marco de los procesos de internacionalización de la acumulación capitalista y de los Estados. No obstante, esta mirada crítica no significa subestimar la dimensión

geopolítica, ya que constituye uno de los factores que, junto a otros, incide en la toma de decisiones en contextos específicos.

Articulada críticamente a la anterior, se despliega la *dimensión histórico-estructural* del orden mundial (Cox, 2013) que problematiza el papel de estas instituciones en la coordinación global de la acumulación capitalista, regulando la competencia intercapitalista e interestatal en virtud de los intereses colectivos de la clase dominante (Toussaint, 2007; Ugarteche, 2007; Vivares, 2013). Si bien no se desconoce el papel que juega la dimensión geopolítica, esta mirada no identifica a los Estados como los actores centrales de la mencionada competencia sino a las clases dominantes que puján por garantizar condiciones cada vez más favorables para la acumulación de capital. En este sentido, la puja interestatal se subsume a la lucha de clases entre capital y trabajo en una escala global, con repercusiones muy concretas en los espacios nacionales de valorización.

La *dimensión conceptual-ideológica* apunta a comprender las perspectivas teóricas y políticas que subyacen en los diagnósticos, recomendaciones y estrategias institucionales formulados por los organismos (Cammack, 2013, 2015; Charnock, 2009), los cuales configuran los lineamientos operativos y las condicionalidades de los programas de asistencia técnica y financiera (Ciolli, 2016, 2019). Dentro de este marco se ubica la construcción de las comunidades epistémicas que determinan las agendas globales, delimitando los marcos dentro de los cuales se formulan los problemas y las soluciones susceptibles de ser abordados por los proyectos de cooperación internacional.

Por último, la *dimensión técnico-burocrática* es aquella que remite a “el espíritu de cuerpo” (Crozier, 1974) de sus burocracias y de un conjunto de tecnócratas y consultores/as internos/as y externos/as que a través de sus acciones procuran no solo el logro de sus objetivos específicos sino también la propia supervivencia de esta arquitectura internacional como forma de reproducir sus fuentes de ingreso y su capacidad de influencia sobre organizaciones públicas y privadas, desarrollando cierta autonomía respecto de los Estados que les dieron origen (Barnett y Finnemore, 1999; Heldt y Schmidtke, 2017; Thwaites Rey, 2005b; Trondal (2010). Este cuerpo multiforme cumple un papel relevante en la configuración de las comunidades epistémicas, en favor de los procesos de difusión y convergencia políticas globales (Deacon, 2007; Jenson, 2010; Osorio Gonnet, 2017).

El breve recorrido por los distintos abordajes permite evidenciar la complementariedad entre dimensiones de análisis y enfoques acerca de los bancos multilaterales de desarrollo, especialmente si se trata de estudios basados en análisis empíricos, cuya complejidad escapa a cualquier marco analítico unicausal.

Otro de los ejes que pueden ser de utilidad para la sistematización del estado del arte es la articulación entre el financiamiento multilateral y la configuración del aparato burocrático-institucional, las funciones y las dinámicas de los Estados nacionales en la formulación e implementación de políticas públicas. En América Latina en general y en Argentina en particular, dicha relación fue trabajada principalmente durante la década de 1990, cuando prevaleció una mirada unidireccional en la articulación entre dichas instituciones y el Estado nacional (Corbalán, 2002; Felder, 2005; Grassi, 2003; Grassi et al., 1994; Murillo, 2006). Sin embargo, como destaca Nemiña (2012, 2019) existe una “codeterminación entre política internacional y nacional”, cuya investigación requiere el abordaje de los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas en el marco de los programas de financiamiento multilateral y su incidencia a mediano plazo en la configuración estatal. En consecuencia, no solo se requiere caracterizar la incidencia de dichos organismos sino también la de aquellos fenómenos de escala nacional y local que imprimen sus propias lógicas e intereses al proceso de formulación e implementación de políticas. Ello amerita dar cuenta de las diversas dimensiones de análisis que se ponen en juego en dicha articulación y el modo en que se expresan las relaciones de fuerzas sociales al interior de los territorios nacionales.

A partir de lo expuesto, el ejercicio propuesto consiste en poner en juego las diversas dimensiones de análisis identificadas a partir de la caracterización de la actuación del BID frente a dos crisis de diverso tipo ocurridas en Argentina durante el siglo XXI.

La relación del BID con Argentina durante el siglo XXI

El siglo XXI encontró a los bancos multilaterales de desarrollo en un proceso de revisión y actualización de las reformas estructurales de primera generación encaradas en el marco del Consenso de Washington durante la década de 1990. No se trató de un proceso de autocrítica sino de redefinición, ya que las evidentes consecuencias en el conjunto de la región no fueron atribuidas a dichas reformas sino a una implementación deficiente por parte de los gobiernos. A partir de ello,

impulsaron la *segunda generación de reformas estructurales* con énfasis en el papel de las instituciones y la necesidad de acciones específicas para la reducción de la pobreza. En este marco, las prioridades de financiamiento del BID fueron “la equidad social y la reducción de la pobreza, la modernización del Estado, la competitividad y la integración” (BID, 2002: 9). A partir de 2009 las prioridades estuvieron basadas en:

la política social de equidad y productividad; la infraestructura orientada a la competitividad y el bienestar social; las instituciones orientadas al crecimiento y el bienestar social; la integración regional y mundial competitiva; y la protección del medio ambiente. (BID, 2010: 9).

Durante el siglo XXI, el BID consolidó su liderazgo en el financiamiento a los países de América Latina y el Caribe: entre 2011 y 2014 llegó a aportar el 66% de los fondos provistos por los bancos multilaterales que operan en la región, seguido por el Banco Mundial con un aporte del 30% (BID, 2017, p. 6).

En Argentina, el BID representó en 2022 el 48% de los desembolsos proveniente de organismos multilaterales y bilaterales, seguido por el BIRF con el 20% y la CAF con 14%². Vale aclarar que el principal acreedor del país es el FMI a partir del programa stand by acordado en 2018 y refinanciado con el programa de facilidades extendidas acordado en 2022 y aprobado por el Honorable Congreso de la Nación mediante la Ley 27.668.

El análisis que se desarrolla a continuación se sustenta en una base de datos sobre el financiamiento del BID al sector público en Argentina durante el siglo XXI de elaboración propia³, que permite desagregar la composición de la cartera de operaciones de dicho organismo en el país. De modo complementario, se realizaron entrevistas a funcionarios/as y

² Los datos actualizados fueron producidos por la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Económicos y Financieros Internacionales del Ministerio de Economía, y difundidos en los medios de comunicación. Por ejemplo: <https://www.ambito.com/economia/ministerio-economia/financiacion-un-ano-ingresaron-desembolsos-record-organismos-internacionales-credito-n5648907>

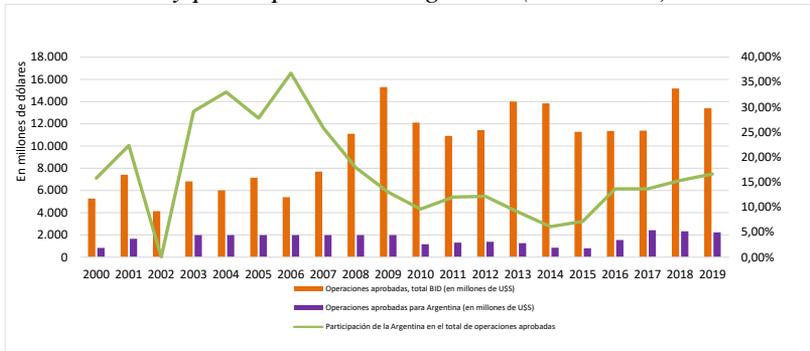
³ Para precisiones sobre la base de datos, consultar el Anexo metodológico. El período recopilado corre entre 1/1/2000 y 31/12/2019. Si bien hubo actualizaciones posteriores, la pandemia de COVID-19 alteró la programación de las operaciones durante 2020 y 2021, de manera tal que no es asimilable directamente a la evolución histórica sin un análisis específico.

análisis documental de documentos oficiales, como las estrategias institucionales y las estrategias de país.

Para una caracterización inicial, puede señalarse que entre 2000 y 2019 el BID aprobó 219 operaciones de préstamo y de cooperación técnica no reembolsable para el sector público en Argentina, que sumaron 26.772 millones de dólares. El 75% de las operaciones fue ejecutada por las diversas agencias del Estado nacional, que representan un 93% de los fondos aprobados. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejecutaron solo el 22% de las operaciones, cuyo monto aprobado representó el 7% del total.

Con el fin de contar con un abordaje inicial, los gráficos 1 y 2 brindan un esquema general de la evolución de la cartera de operaciones del BID con el conjunto de los países prestatarios y la porción destinada a proyectos en Argentina.

Gráfico 1
Operaciones aprobadas por el BID
y participación de Argentina (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID, ver anexo metodológico.

El gráfico 1 evidencia el aumento del volumen total de fondos que el BID otorgó a los países prestatarios. Se observa, a partir de 2008, un crecimiento relevante en la cartera de operaciones, enmarcado en la estrategia anticíclica (BID, 2009, 2010) frente a la crisis internacional desatada en Estados Unidos. De este modo, el monto total de las operaciones aprobadas en 2009 constituyó un máximo histórico. Durante ese año, la Asamblea de Gobernadores aprobó la propuesta de la presidencia del BID de encarar el noveno aumento de capital, cuyo esquema final fue aprobado en 2010.

Por su parte, la participación de Argentina en el volumen de recursos aprobados tiene una evolución variable, en la cual se destacan dos

cambios abruptos. Durante el año 2002 no se aprobaron préstamos para el sector público. La inestabilidad política y el *default* declarado por el gobierno nacional en el marco de la crisis de la convertibilidad provocaron un *impasse*. Recién en 2003 con el proceso de normalización institucional en marcha y en el marco de las negociaciones entre el gobierno argentino y el FMI para restablecer las condiciones de endeudamiento, el BID volvió a financiar operaciones en el país⁴. La primera operación fue el préstamo de mayor volumen de fondos de todo el período, que ascendió a 1.500 millones de dólares en el año 2003 para el *Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza I*, al que se sumó al *Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II*, con un monto de 400 millones de dólares más, aprobado unos meses más tarde. Ambos préstamos de emergencia se propusieron paliar las consecuencias sociales de la crisis. Con ello, Argentina captó el 29% de todas las operaciones aprobadas por el BID en 2003 para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, que se concentraron en el sector de inversiones sociales, “a fin de apoyar el plan de emergencia social del nuevo gobierno” (BID, 2003: 22).

Posteriormente, entre 2004 y 2007, Argentina continuó captando un volumen significativo de fondos, bajo el objetivo estratégico de “apoyo al país para alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo (...) [y] en el afianzamiento de la estabilidad y la superación de los efectos de la crisis” (BID, 2003: 33). Durante 2008 y 2009, el volumen de fondos aprobados para Argentina se mantuvo constante, pero disminuyó su importancia relativa respecto de la cartera total de operaciones, la que experimentó un crecimiento interanual del 44% y 38% respectivamente. Entre 2010 y 2015 se observa un subperíodo de niveles bajos de participación de Argentina en el volumen de aprobaciones, que disminuyó en términos absolutos hacia los últimos dos años. Si bien no hay motivos explícitos, las entrevistas realizadas en el marco de la investigación y el análisis documental permiten sostener que los factores más relevantes fueron la existencia de préstamos significativos en ejecución y, especialmente, el conflicto entre el gobierno nacional y los *holdouts*⁵. En virtud de este último aspecto, mientras que el Banco Mundial suspendió la aprobación de

⁴ Si bien el préstamo fue aprobado en febrero, contenía cláusulas de condicionalidad para los desembolsos que remitían a dicho proceso de normalización institucional.

⁵ Para conocer de qué se trató dicho conflicto, consultar Nemiña y Val (2018).

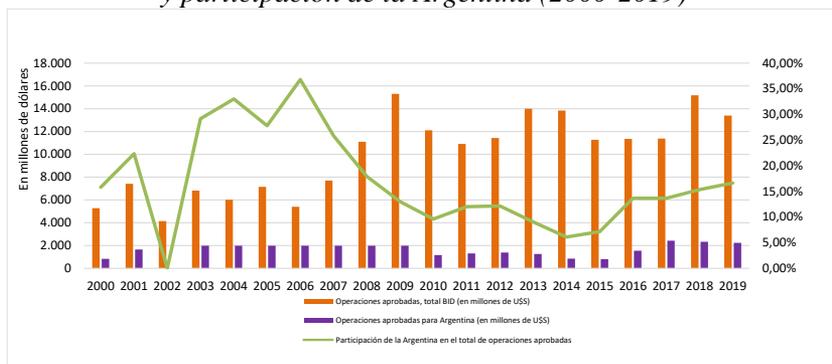
nuevos préstamos para Argentina, el BID no bloqueó sino que disminuyó y demoró las aprobaciones.

En diciembre de 2015 asumió la alianza Cambiemos con la presidencia de Mauricio Macri, que recibió un apoyo político-institucional explícito por parte del presidente del BID mediante anuncios de nuevo financiamiento y discursos de legitimación del proyecto político. La alianza Cambiemos se asumía como parte de una contrarreforma respecto de las experiencias heterodoxas de la región y se proponía desarmar los espacios de articulación subregionales de los llamados gobiernos progresistas para reconducir al país en un alineamiento geopolítico con los Estados Unidos. Las líneas de intervención política se orientaban explícitamente a reponer un conjunto de desregulaciones estatales sobre los mercados de capitales, de servicios públicos y de exportaciones y a restablecer los rasgos más destacados del neoliberalismo en una versión *aggiornada* a partir de los aprendizajes de la experiencia de los noventa. Ello tuvo su correlato en un aumento del 48% del volumen de dinero aprobado respecto de 2015. Debido a la estabilidad del total de fondos aprobados, dicho incremento significó un aumento de la participación relativa de Argentina en las operaciones del organismo que se mantuvo en niveles similares en 2017. A su vez, en los años 2018 y 2019, el volumen de fondos y la participación argentina en el total de operaciones volvieron a crecer. Estos aumentos se produjeron en el contexto de la crisis cambiaria desatada en 2018, que afectó negativamente la legitimidad del proyecto político gubernamental de la alianza Cambiemos, poniendo en crisis las posibilidades de reelección de Macri. Como analiza Arias (2021), en este período de crisis de gobierno, Argentina volvió a recibir los préstamos de base política, que habían constituido el eje central del financiamiento multilateral durante los años noventa con el objetivo de concretar las reformas estructurales enmarcadas en el Consenso de Washington. Sin embargo, los préstamos de base política de la nueva etapa tuvieron una peculiaridad:

(...) no promueven reformas estructurales, no las solicitan en sus contratos de préstamos y no son condiciones para los desembolsos; sino que apoyan a las reformas ya emprendidas por el Estado. (Arias, 2021: 43).

Es decir, se trató de un aporte de liquidez en un momento de crisis cambiaria donde el contenido de los proyectos era más una excusa para el giro de fondos que una iniciativa de apoyo al desarrollo o mejora de políticas públicas. Sin embargo, en este contexto, la asistencia financiera del BID a la Argentina no llegó a alcanzar los niveles que había tenido luego de la crisis de 2001.

Gráfico 2
Desembolsos realizados por el BID
y participación de la Argentina (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del BID, ver anexo metodológico.

Los plazos de ejecución de los préstamos del BID varían, mayormente entre 2 y 5 años, y se establecen desembolsos escalonados, sujetos al cumplimiento de las metas acordadas en los proyectos. Sin embargo, los préstamos de emergencia aprobados en 2003 constituyeron una excepción a este *modus operandi* ya que cada uno se efectuó con un único desembolso inmediatamente posterior a la aprobación del préstamo. Éstos explican la mayor participación histórica de la Argentina en el total de los desembolsos del BID, de alrededor del 30%. Lo mismo ocurrió con los préstamos de base política otorgados durante la presidencia de Mauricio Macri, que también tuvieron un desembolso único e inmediato tras la firma del acuerdo.

De este modo, se puede advertir que el desembolso único e inmediato es un mecanismo que el BID tiene para intervenir sobre coyunturas específicas que considera de carácter crítico. Este mecanismo se encuentra formalizado para su utilización en situaciones de emergencia. Sin embargo, la definición del carácter de emergencia está atravesada por el juego político-institucional. Las dos situaciones de crisis identificadas por la institución tuvieron significaciones y resultados diferentes. Por un lado, no hay dudas de que la crisis argentina de fines de 2001 impactó dramáticamente en el conjunto de los aspectos de la dinámica financiera, económica, política e institucional del país. Sin embargo, la situación de *default* y la incertidumbre institucional impidieron una respuesta inmediata por parte de los bancos multilaterales. La asistencia financiera del BID

llegó un año después, una vez que se generaron los acuerdos con el FMI. Por el otro lado, la crisis cambiaría durante el gobierno de Macri tuvo repercusiones de menor escala y afectó dimensiones específicas de la economía y la política del país. En este caso, la asistencia financiera fue inmediata.

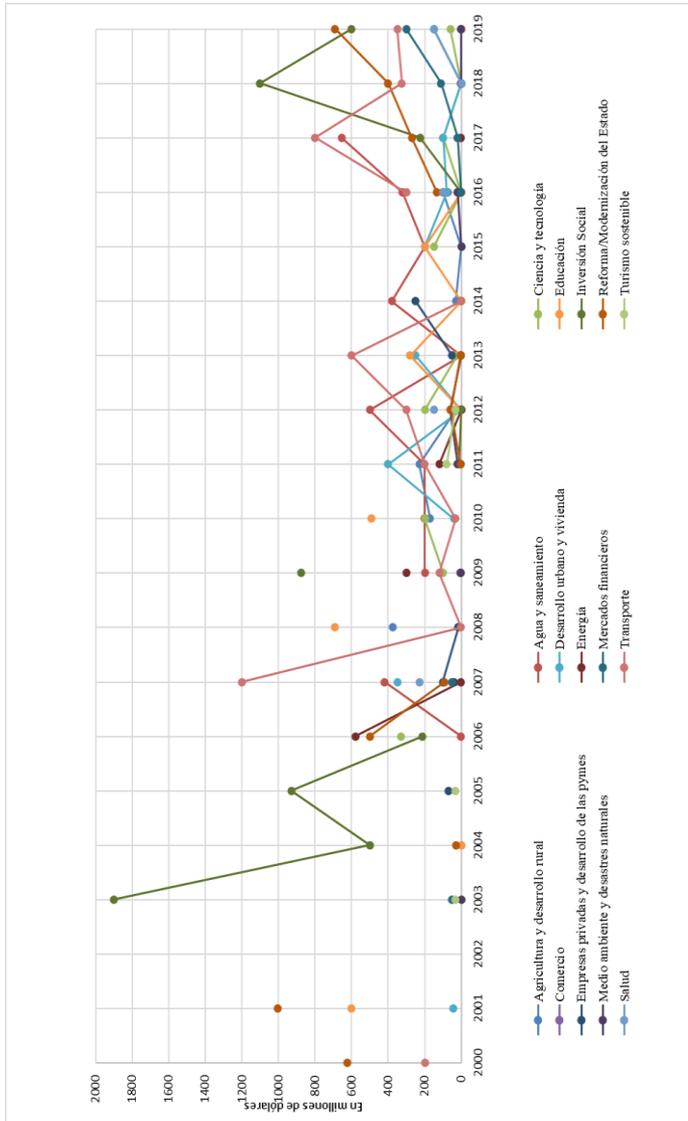
Cuadro 1
Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina,
por sector (2000-2019)

Sector	Monto (en millones de dólares)	Cantidad de proyectos
Inversión Social	6.357	28
Transporte	4.432	25
Reforma/Modernización del Estado	3.806	43
Agua y saneamiento	3.080	24
Educación	2.264	12
Desarrollo urbano y vivienda	1.614	13
Ciencia y tecnología	1.166	14
Energía	1.003	9
Agricultura y desarrollo rural	935	10
Salud	631	7
Mercados financieros	593	8
Empresas privadas y desarrollo de las pymes	487	7
Turismo sostenible	181	4
Medio ambiente y desastres naturales	144	12
Comercio	80	3
Total	26.773	219

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID, ver anexo metodológico.

Hasta ahora se desarrolló un análisis estrictamente cuantitativo centrado en el monto de dinero aprobado y desembolsado. A continuación, se trabajarán los aspectos más salientes del contenido de los proyectos financiados. El cuadro 1 da cuenta de la diversificación de los sectores de políticas en los que Argentina recibió financiamiento del BID y la importancia relativa de cada uno de ellos. Este resumen sectorial del período permite contar con un panorama general, pero esconde una evolución muy cambiante que se debe tanto a los cambios en los ejes prioritarios del BID como en los requerimientos de los distintos gobiernos. Complementariamente, el gráfico 3 da cuenta de la dispersión en los sectores de políticas financiadas por el BID y su evolución errática a lo largo del período.

*Gráfico 3
Préstamos de capital ordinario aprobados por el BID para
Argentina, por año y por sectores (2000-2019)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID, ver anexo metodológico.

Diversos análisis se pueden hacer sobre esta evolución, como resultado de la articulación multiescalar compleja (Ciolli, 2018) que se teje en torno a la formulación e implementación de políticas públicas, en el marco de la internacionalización de las relaciones sociales capitalistas. No obstante, este artículo se detiene en el análisis de dos períodos caracterizados como de respuesta a las crisis. A continuación, el cuadro 3 permite comparar los sectores abordados por los proyectos financiados en cada uno de los períodos definidos.

Cuadro 3
Distribución por sectores del volumen de fondos de los proyectos financiados por el BID en Argentina (2003-2004 y 2018-2019)

Sector	2003	2004	2018	2019
Inversión Social	96%	95%	57%	26%
Mercados financieros	3%	0%	6%	13%
Turismo sostenible	2%	0%		
Reforma/Modernización del Estado	0%	5%	21%	30%
Transporte			17%	15%
Desarrollo urbano y vivienda			0%	7%
Salud			0%	7%
Ciencia y tecnología			0%	3%

Fuente: elaboración propia con datos del BID, ver anexo metodológico.

Se evidencia que la respuesta a la crisis de 2001 estuvo basada en fondos de rápido desembolso para paliar la situación de pobreza e indigencia a partir de proyectos de inversión social. Mientras que la crisis cambiaria de 2018-2019 motivó intervenciones sectoriales más diversificadas, en las que el sector de inversión social tuvo relevancia junto a proyectos de modernización y/o reforma del Estado. A continuación, se analiza el contenido específico de los proyectos en cada uno de los períodos comparados.

Los préstamos frente a la crisis de 2001

Como se ha mencionado, los dos préstamos de emergencia aprobados y desembolsados en 2003, para afrontar la crisis de 2001, constituyeron un hito para el financiamiento del BID en inversión social, ya que éstos captaron el 53,6% de los fondos aprobados para operaciones en dicho sector para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, durante 2003 los recursos de origen externo, como los del BID, aportaron el 18% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social. Ambos préstamos aprobados en 2003

dieron inicio a un ciclo que estuvo integrado por otros tres programas aprobados en 2004, 2005 y 2009, que sumó 3.950 millones de dólares. De este modo, el 85% del financiamiento del BID en el sector de inversión social entre 2003 y 2009 estuvo destinado a la implementación en el país de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC).

En el caso del BID, la existencia de un ciclo de programas sociales consecutivos en la Argentina significó un cambio respecto de las operaciones del BID en el país, ya que previamente no era un Estado prioritario en la asignación de fondos destinados a programas de *reducción de la pobreza*. El diagnóstico del BID acerca de la situación social en la Argentina quedó expresado posteriormente del siguiente modo:

La crisis política, económica y social de finales de 2001, sus implicaciones en las asignaciones presupuestarias, la cartera de préstamos de inversión subejecutada, así como la cantidad de cambios institucionales que conllevó, imposibilitó la aprobación de nuevos proyectos de inversión durante el 2002 y el Banco concentró sus actividades en reformular y redireccionar su cartera social a los fines de apoyar el plan de emergencia social del nuevo gobierno, con resultados muy positivos (BID, 2003: 22).

Antes del mencionado ciclo, los programas existentes en el área social contaban con montos reducidos para proyectos específicos. Asimismo, la gran mayoría eran administrados tanto por unidades gubernamentales subnacionales como por el sector privado, donde el Estado nacional cumplía funciones de contralor y garantía, pero no estaba involucrado en su gestión. Tan es así que, hasta aquel momento, los préstamos del BID aprobados en Argentina en el rubro *inversión social y microempresa* representaban apenas el 6,9% del monto global aprobado.

Durante los años inmediatamente posteriores a la crisis, el BID flexibilizó las condicionalidades de sus préstamos de manera de permitir al gobierno argentino desplegar iniciativas políticas capaces de gestionar los efectos sociales de la crisis a escala territorial. Sin embargo, a medida que se consolidaba la *normalización* institucional los rasgos más característicos de los PTMC ganaron terreno frente a las iniciativas de origen doméstico en el destino de los fondos aportados por esta institución.

¿Por qué el BID priorizó de este modo inédito a la Argentina, cuando los discursos del entonces presidente Néstor Kirchner eran tan

hostiles frente a los organismos financieros internacionales y su influencia en las políticas públicas? Claramente no hay una única respuesta posible. Pero si se analiza la dimensión histórico-estructural de los organismos financieros internacionales, es posible plantear que lo que la magnitud e integralidad de la crisis argentina de 2001 puso en juego fue la capacidad hegemónica del Estado para reproducir las condiciones objetivas y subjetivas para la acumulación capitalista. De este modo, más allá de los alineamientos geopolíticos y de las perspectivas ideológicas de los discursos en pugna, el BID lejos de *achicar* al Estado apuntó a fortalecer su capacidad hegemónica y a ampliar sus márgenes de maniobra para la canalización del conflicto social a escala territorial. Esto último sigue siendo una tarea de los Estados, más allá de las voluntades gubernamentales y tecnocráticas. Para ello, el BID flexibilizó sus condicionalidades de modo de no obturar el proceso político interno, sino de favorecer su reencauzamiento dentro de los márgenes del capitalismo contemporáneo. De este modo, en aquellos años prevaleció una complementariedad funcional entre el Estado y los organismos financieros en virtud de una salida a la crisis de hegemonía por la vía de una canalización e institucionalización del conflicto social mediante dispositivos que se consolidaron en el marco de la crisis internacional de 2009 y que se mantuvieron frente a los cambios gubernamentales. Se trató de la construcción de una trama organizacional a nivel territorial capaz de contener los problemas emergentes de una estructura ocupacional con una tendencia creciente al desempleo estructural (Piva, 2021).

Otro aspecto interesante es que los fondos aportados para paliar la dramática situación social, no fueron destinados exclusivamente a transferencias a las personas asistidas, sino que gran parte de los fondos apuntaron a la reingeniería de la política social mediante la consolidación de los sistemas de información sobre la población y de agencias estatales paralelas con regulaciones más flexibles, así como también el establecimiento de criterios de priorización del gasto social. Este aspecto abre un espacio para la problematización acerca de los tipos de intervención, de los objetivos y de su incidencia en las estructuras estatales y del espacio que las crisis abren para este tipo de intervenciones. Si se analiza el ciclo de financiamiento en este área, se puede comprender que lejos de ser una intervención puntual, parcial, marginal y fragmentada en un contexto de emergencia, la continuidad entre los programas y el aumento de los períodos de ejecución de los

proyectos terminó plasmándose como elemento regulador de acciones cada vez más abarcativas (Ciolli, 2019).

Los préstamos frente a la crisis de 2018

La crisis cambiaria de 2018, que afectó el apoyo social al gobierno y, consecuentemente, las posibilidades de continuidad del proyecto político de la alianza Cambiemos, tuvo su episodio crucial en el préstamo del FMI por un monto inédito en la historia del organismo aprobado con una celeridad también atípica. En ese marco, los anuncios gubernamentales y los medios de comunicación señalaron que el préstamo del FMI estaría acompañado por programas de financiamiento complementarios de los bancos multilaterales de desarrollo - como el BM, el BID y CAF-, destinados a las políticas de contención social. De este modo, un primer rasgo para analizar los préstamos frente a la crisis de 2018 es dicha coordinación entre instituciones financieras internacionales que, si bien tienen objetivos diversos y carteras de operaciones independientes, en coyunturas específicas actúan coordinadamente, especialmente en la provisión de liquidez.

Durante los cuatro años de la presidencia de Macri se observó una intensa actividad en la elaboración de proyectos, más allá del volumen de fondos otorgados. Mientras que durante todo el período (2000-2019) el promedio anual de aprobación de proyectos de cooperación técnica no reembolsable fue de 3,9 y de préstamos de 7, el promedio anual durante el macrismo (2016-2019) fue de 8,25 y 10,75 respectivamente. Esta es una característica peculiar de este subperíodo que no fue alterada en el marco de la crisis cambiaria. El documento *Evaluación del Programa País. Argentina 2016-2019*, reconoce que

La Estrategia del Banco con el país (EBP) 2016-2019 del Grupo BID con la Argentina se alineó a las prioridades gubernamentales y abordó restricciones importantes para el desarrollo, aunque no identificó a cabalidad todos los riesgos del programa que al final se materializaron. (...) La crisis llevó a que el Grupo BID reorientara su programa hacia operaciones de rápido desembolso a pesar de la presencia de riesgos no mitigados sobre la efectividad de las reformas apoyadas. (BID, 2020: xi).

Dentro de la cartera de operaciones de estos dos años, 17 fueron de cooperación técnica no reembolsable, que en rasgos generales corresponden a la realización de consultorías sobre temas vinculados al

desempeño de la administración pública. A su vez, se contabilizaron 19 préstamos, detallados en el cuadro 4.

Cuadro 4
Préstamos del BID otorgados a Argentina (2018-2019)

Fecha aprobación	Denominación	Monto aprobado (en millones de U\$S)	Organismo ejecutor principal
12/3/2018	Mejora de la Capacidad de Gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	100	AFIP
14/3/2018	Apoyo al Financiamiento de Infraestructura Productiva en Argentina	10	Ministerio de Finanzas
26/7/2018	Promoción de Instrumentos de Mitigación de Riesgos y Financiamiento de Inversiones en Energía Renovable y Eficiencia Energética	100	Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima (BICE)
26/7/2018	Programa para Impulsar el Crecimiento	300	Ministerio de Hacienda
11/10/2018	Programa de apoyo a políticas de paridad económica de género	200	Ministerio de Desarrollo Social
1/11/2018	Apoyo a la equidad y efectividad del sistema de protección social en Argentina (Fase 1)	900	Ministerio de Hacienda
2/11/2018	Segunda Etapa de Ampliación de Capacidad y Mejoras de Seguridad en los accesos al Paso Cristo Redentor	324,3	Ministerio de Transporte
9/1/2019	Préstamo Contingente para Emergencia por Desastres Naturales	300	Ministerio de Hacienda
28/2/2019	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial II	150	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID, ver anexo metodológico.

No es posible analizar aquí cada proyecto pormenorizadamente, pero sí identificar tres grandes grupos de proyectos. El primer grupo incluye a los *proyectos regulares* para financiar infraestructura o de políticas públicas que ya se encontraban en desarrollo. Este grupo obedece a los lineamientos y los procedimientos regulares de la institución, que implican que el mayor porcentaje está destinado a la adquisición o conducción de bienes de capital y que el período de elaboración es de entre 6 y 12 meses antes de la aprobación. Dentro de este grupo se encuentran obras de infraestructura en el Paso Cristo Redentor y en la ruta provincial N° 82, el Programa Federal de Infraestructura Regional de Transporte y el Programa de Integración Social y Urbana de la Provincia de Buenos Aires, así como también, la segunda etapa del Programa de desarrollo de tecnologías satelitales (PROSAT).

El segundo grupo está constituido por los *préstamos de base política*, que habían comenzado a otorgarse desde el comienzo de la presidencia de Mauricio Macri, pero cuyos desembolsos se aceleraron luego de la crisis financiera de 2018 y durante el año electoral. En este grupo se encuentran aquellos préstamos de asistencia para la reforma y modernización del Estado, como el sistema tributario; las iniciativas de integridad y transparencia -en el marco de los lineamientos establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-; el gobierno electrónico y la agenda de digitalización, y el apoyo a las políticas de igualdad de género. A su vez, se incluyen aquellos proyectos que se orientaron a mejorar las condiciones para la inversión privada mediante infraestructura financiera, flexibilización de los marcos regulatorios y la creación de instrumentos de participación público-privada (PPP). Este tipo de iniciativas se alinearon con la Estrategia de país firmada con el gobierno para el período 2016-2019, cuyo objetivo principal fue:

apoyar la reorientación de la economía argentina con el establecimiento del sector privado como el principal motor del desarrollo económico conducente a un mayor crecimiento, generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales” (BID. 2016a: 9).

Desde el punto de vista de los componentes de este tipo de préstamos, predominan la realización de consultorías y asistencias técnicas por sobre las inversiones en bienes de capital⁶.

La especificidad de estos préstamos fue analizado por Arias (2021), quien documenta que las propuesta de préstamos y los contratos establecieron condicionalidades o metas de cumplimiento que habían sido alcanzadas previo a la aprobación de los préstamos:

en muchos casos se detalla en el mismo contrato de préstamo las medidas ya implementadas con la normativa que lo sustenta; en otros casos, el contrato enfatiza que el objetivo del programa es contribuir mediante apoyo presupuestario, con recursos de libre disponibilidad, a los esfuerzos que el gobierno argentino ya venía realizando. (Arias, 2021).

⁶ Algunas personas entrevistadas que ejercieron funciones ejecutivas durante el gobierno anterior, la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, plantearon que durante su gestión redujeron al mínimo este tipo de componentes por considerar que el Estado contaba con recursos humanos formados capaces de realizar los estudios técnicos asociados a la planificación e implementación de políticas y, que se priorizaba la utilización del financiamiento externo para la adquisición de bienes de capital o el desarrollo infraestructural.

En el mismo sentido, el propio BID, en el mencionado documento de evaluación de la estrategia de país 2016-2019, aclara que:

Después de mediados de 2018, el Grupo BID proporcionó US\$1,9 mil millones (de los US\$2,5 mil millones aprobados) en recursos de rápido desembolso para complementar el programa del FMI. Parte de estos recursos fueron en forma de PBP [préstamos de base política] que apoyaron varias áreas importantes de reforma gubernamental. (...) Los préstamos de rápido desembolso, aprobados a pesar de los riesgos no mitigados relacionados con la efectividad de las medidas respaldadas, tales como los que emanan de una falta de continuidad en las políticas o de un deterioro adicional en las condiciones macroeconómicas, permitieron que el BID respondiera a necesidades urgentes de liquidez en un contexto de crisis. (BID, 2020: xii).

Esta peculiaridad permite dar cuenta de que el apoyo político que el organismo brindó al gobierno de Cambiemos tuvo un correlato material en la provisión de fondos durante todo el subperíodo, evidenciando la preponderancia de la dimensión ideológica en su actuación.

El tercer grupo corresponde a los *préstamos para la atención a la emergencia* como respuesta directa e inmediata a la crisis financiera y que se extendió durante el año electoral. Como ocurrió durante la crisis anterior, el mayor financiamiento frente a la crisis fueron los programas de inversión social: el *Programa de apoyo a la equidad y efectividad del sistema de protección social en Argentina -Fase 1*, de 900 millones de dólares y fase 2 de 600 millones de dólares. Estos dos programas tuvieron el mayor volumen de fondos y un desembolso inmediato como complemento de los fondos provistos por el FMI. Una vez más, la crisis implicó fondos para paliar la situación social y gestionar (institucionalizar) la conflictividad y el desborde. Sin embargo, el volumen de fondos no alcanzó el record de 2003. Una explicación posible es que el alcance y la magnitud de la crisis afectaban al gobierno y sus chances de reelección, pero no se había puesto en jaque la gobernabilidad y las instituciones garantes de la reproducción de las condiciones para la acumulación capitalista.

El otro programa que significó una respuesta a la crisis de 2018 estuvo destinado a brindar sostenibilidad fiscal a la provincia de Buenos Aires, que resulta clave en cualquier estrategia de contención de la conflictividad y el descontento social, así como también, en una provincia determinante del resultado electoral.

En suma, la participación de la Argentina en el total de desembolsos del BID aumentó en estos dos años, y alcanzó el 18% (cuadro 2). Este incremento acelerado se produjo en un contexto de significativo

aumento del endeudamiento público externo⁷, que favoreció “la formación de activos externos (FAE) de los residentes (coloquialmente llamada “fuga de capitales”) [que se triplicaron], superando los USD 86.000 millones (BCRA, 2020: 4). De este modo, emerge el interrogante en torno al papel de los bancos multilaterales de desarrollo en el acompañamiento de medidas gubernamentales orientadas a profundizar condiciones coyunturales que propiciaron el financiamiento estatal de la especulación financiera, en detrimento de la generación de condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la población. En ese sentido, el BID reconoció la responsabilidad de no haber dimensionado correctamente los riesgos de las políticas cambiarias, financieras y económicas del gobierno sin asumir una participación activa en ese proceso de endeudamiento público en favor de la especulación financiera. Sin embargo, si bien el flujo de divisas determinante para dicho proceso no provino de los desembolsos de este organismo, no puede desconocerse su intervención deliberada (aunque probablemente de incidencia indirecta) en aquel contexto específico, en especial teniendo en cuenta las características mencionadas de los préstamos de base política. Ello brinda elementos para sostener que la dimensión geopolítica favoreció la actuación del BID, con el fin de sostener un proyecto político afín a los intereses de los socios dominantes del organismo, que priorizaron la posibilidad de contar con apoyos regionales para sus estrategias políticas de escala global.

Conclusiones

El propósito de este texto fue analizar la actuación del Banco Interamericano de Desarrollo frente a las crisis argentinas del siglo XXI. Ello supone la articulación entre dos campos conceptuales: las crisis capitalistas y la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo. En primer lugar, a partir de la perspectiva gramsciana, se identifican los rasgos salientes de las crisis de hegemonía y su

⁷ En 2019 la deuda externa pública alcanzó el 90% del PBI. En ese escenario, los préstamos de organismos internacionales representaban el 21% de la deuda pública nacional bruta nacional (BCRA, 2020), aunque, como es sabido, el principal acreedor fue el FMI. Los datos oficiales del BID y del BCRA no permiten identificar si parte del financiamiento del BID contribuyó efectivamente al proceso de endeudamiento público y fuga.

diferencia con las crisis de coyuntura -aún teniendo en cuenta que estas últimas guardan un nexo dialéctico con las primeras. En segundo lugar, el recorrido por la bibliografía sobre los bancos multilaterales de desarrollo permitió identificar distintas dimensiones de análisis, desde diversos enfoques disciplinares y teóricos, que suponen lógicas de funcionamiento diferentes. Sin embargo, el ejercicio propuesto, lejos de situarse aisladamente sobre alguna de ellas, buscó realizar una reapropiación crítica del conjunto como modo de interpelar la actuación de estas instituciones, desde su complejidad y ambivalencia frente a distintas coyunturas específicas. De este modo, la articulación entre ambos campos conceptuales estuvo dado a partir de indagar en los reacomodamientos entre las dimensiones y lógicas que se yuxtaponen en el accionar de dichas instituciones frente a distintos tipos de crisis y comprender las estrategias de priorización de objetivos en cada caso.

A partir de ello, puede advertirse que las dos crisis identificadas a nivel nacional corresponden a tipos distintos. La de 2001 corresponde a una crisis de hegemonía ya que las instituciones fundamentales de la sociedad estaban amenazadas, esto pudo observarse tanto en la dimensión económica como en la ruptura de las configuraciones tradicionales de representación y en la predisposición masiva hacia la alteración del orden y la legalidad. En este contexto, el BID se propuso fortalecer la capacidad hegemónica del Estado y ampliar sus márgenes de maniobra para la canalización del conflicto social a escala territorial mediante la provisión de un volumen de fondos que alcanzó un record histórico. Para ello, apoyó la gestión de un gobierno que implementó políticas no encuadradas en los lineamientos estratégicos del organismo pero que generaban condiciones para la reproducción de la hegemonía capitalista. De este modo, aun con divergencias ideológicas y/o discursivas prevaleció una lectura pragmática para priorizar a Argentina dentro del conjunto de países prestatarios. En definitiva, se avaló una salida de la crisis que significó recuperar y resignificar una parte de las demandas formuladas por los sectores subalternos movilizados a cambio de reconstruir el consenso social.

Por su parte, la crisis de 2018 fue fundamentalmente financiera y cambiaria de coyuntura, que tuvo repercusiones relevantes en el empeoramiento de las condiciones de vida de la población trabajadora, ya que generó una inmensa transferencia de recursos hacia los sectores con capacidad especulativa sobre el mercado de capitales y aquellos sectores productivos que pudieron sostener su rentabilidad mediante el traslado del aumento de costos a los precios. Por supuesto que esta crisis tuvo consecuencias políticas, pero con un alcance restringido que

afectó principalmente al gobierno (o, a lo sumo, al proyecto político gubernamental). Eso significa que la legitimidad de la relación de dominación y de su institucionalidad condensada en el Estado no se vieron severamente afectadas. De este modo, el BID jugó un papel importante en el apoyo al gobierno que se plasmó en la provisión de liquidez para la contención social y para la estrategia de acumulación de divisas orientada a la liberalización del mercado cambiario, ellos se efectuaron a partir de la aprobación de un conjunto de proyectos cuyas condicionalidades estaban cumplidas previo a su aprobación. Sin embargo, ese apoyo estuvo moderado por un equilibrio con el resto de los países prestatarios, lo que significó que no alcanzara el record histórico obtenido luego de la crisis de 2001.

De lo expuesto, puede concluirse que en la crisis de 2001 la participación del BID estuvo determinada por su dimensión histórico-estructural mientras que en la crisis de 2018 por sus dimensiones geopolítica y conceptual-ideológica.

En otro orden de cosas, el análisis cualitativo de los préstamos brinda indicios para sustentar la segunda hipótesis de trabajo. Esta sostiene que las crisis en los países periféricos constituyen una oportunidad para la introducción de transformaciones en el aparato burocrático-institucional, las funciones y las dinámicas del Estado por parte de los bancos multilaterales. La necesidad de liquidez y el proceso acelerado para la negociación de los contratos de préstamos genera incentivos para la adopción de políticas estatales acordes a los lineamientos estratégicos de dichas instituciones, que no necesariamente se articulan con los proyectos políticos gubernamentales. La contracara de ello fue la experiencia de los *préstamos de base política* durante el gobierno de Cambiemos, donde los fondos parecían cumplir un papel de *premio* por la implementación *ex ante* de políticas acordes a los lineamientos institucionales. En uno y otro caso, las crisis legitiman un modo de comprender e intervenir sobre una realidad dada.

Por otro lado, un rasgo evidente, aunque escasamente señalado, es que el BID presenta sus acciones como intervenciones sobre las consecuencias de las crisis, pero no se establece ningún parámetro para analizar su papel en la generación o en las causas de las crisis. Los problemas que originan las crisis son atribuidos a factores de escala nacional desde una mirada completamente desligada de la historia de actuación de los organismos financieros internacionales. Ello se relaciona con otro rasgo recurrente que consiste en que las crisis

motivan una intervención articulada entre los distintos organismos financieros internacionales, que no se produce durante los períodos de relativa estabilidad. Ambos rasgos retroalimentan la imagen de estas instituciones como *ayudas* frente a los problemas, sin asumir responsabilidades. Ahora bien, la recurrencia de crisis tanto en los países periféricos como en los centrales puede, paradójicamente, resquebrajar la legitimidad de este tipo de actuación a *posteriori*, ya que abre interrogantes en torno a una limitación estructural de los marcos analíticos para generar diagnósticos *ex ante* capaces de prevenir las crisis o de brindar asistencias técnicas y financieras efectivas a mediano y largo plazo.

A partir de lo expuesto, puede concluirse que los contextos de crisis son momentos peculiares para la indagación en el campo de las ciencias sociales, ya que facilitan la visibilización de fenómenos que en momentos de relativa estabilidad no logran dimensionarse adecuadamente. En este punto, es interesante recuperar la mirada de Piva (2009, 2021), quien destaca la capacidad del concepto de hegemonía para “comprender el nexo dialéctico entre movimientos orgánicos y de coyuntura y entre estructura y superestructura para períodos de larga duración” (Piva, 2009: 13). A partir de ello, advierte que la crisis de 2018 es una prolongación de la crisis abierta en 2001, (Piva, 2021) cuyas suturas no lograron superar las contradicciones fundamentales de las relaciones sociales en espacios de valorización capitalistas periféricos. En ese marco, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 expuso descarnadamente innumerables problemas “no suturados” que formaban parte de la *normalidad* previa y cuyas consecuencias aun se despliegan con crudeza. Este contexto abre un nuevo capítulo de indagación en torno a la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo desde la articulación conceptual propuesta.

Listado de Referencias

- Arias, A. (2021). *Banca Multilateral de Desarrollo y reformas. El rol de los Préstamos Basados en Políticas del Banco Mundial y el BID en Argentina (1998 - 1999 y 2017 - 2018)*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Artecona, R., Bisogno, M., y Fleiss, P. (2019). *Financing development in Latin America and the Caribbean: The role and perspectives of multilateral development banks*. CEPAL, vol. 19. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44608/1/S1900213_en.pdf

- Banco Central de la República Argentina (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*. Recuperado de: <https://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>
- Barnett, M. N., y Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4), 699–732.
- BID. (2000a). *La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo a la integración física de América del Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia2000_contribucion_bid_infraestructura.pdf
- BID. (2000b). *Programa de pasos fronterizos y corredores de integración (AR-0202)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387652>
- BID. (2002). *Informe anual 2001*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2003). *Argentina: estrategia de país del banco con argentina (2004-2008)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2005). *Argentina: Programa sectorial de administración financiera pública (AR-LI009). Propuesta de préstamo*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691193>
- BID. (2006). *Informe anual 2005*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2007). *Infraestructura Hídrica: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande. Propuesta de préstamo (AR-LI015)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=941679>
- BID. (2009). *Informe anual 2008*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2010). *Informe anual 2009*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2012a). *Argentina: Estrategia de País 2012- 2015*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2012b). *Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande II. Propuesta de préstamo (AR-LI133)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36662424>
- BID. (2015). *Estudios de casos comparativos. Evaluación del apoyo institucional del BID a los programas de transferencias monetarias condicionadas en tres países de ingreso medio-bajo*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=40056642>
- BID. (2016a). *Argentina: Estrategia del grupo BID con el país 2016–2019*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2016b). *Evaluación del Programa de País: Argentina 2009-2015. Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de

- <https://publications.iadb.org/en/publication/17133/country-program-evaluation-argentina-2009-2015>
- BID. (2017). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Presentado en Jornadas de Cooperación Financiera AECID. Recuperado de <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/4.2.%20BID%20AECID%20Cooperación%20Financiera.pdf>
- BID (2020). *Evaluación del Programa de País: Argentina 2016-2019*. Elaborado por la Oficina de Evaluación y Supervisión, julio de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002860>. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/evaluacion-del-programa-de-pais-argentina-2016-2019>
- Brand, U. (2013). State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis. *Austrian Journal of Political Science*, 42(4), 425-442. <https://doi.org/10.15203/ozp.129.vol42iss4>
- Brand, U., Görg, C., y Wissen, M. (2011). Second-Order Condensations of Societal Power Relations: Environmental Politics and the Internationalization of the State from a Neo-Poulantzian Perspective. *Antipode*, 43(1), 149-175. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00815.x>
- Brenta, N. (2013). *FMI: Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Buci-Gluksmán, C. (1978). *Gramsci y el Estado: hacia una teoría materialista de la filosofía*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Cammack, P. (2013). *The Inter-American Development Bank and the Global Financial Crisis: Promoting Productive Development*. Southeast Asia Report Centre.
- Cammack, P. (2015). *The Multilateral Development Banks and the Global Political Economy*. Southeast Asia Report Centre.
- Ciolli, V. (2020). “Notas para pensar la internacionalización del Estado a partir de su vínculo con los organismos financieros internacionales” en Ciolli, V.; García Bernado, R.; Nasplesa, F. (Compiladores) (2020) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes (Serie Investigaciones).
- Ciolli V. (2019). *El papel del Banco Interamericano en las políticas sociales en Argentina (2003-2009)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; IEALC.
- Ciolli V. (2018). Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales* N° 38, 79-98. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Charnock, G. (2009). Why do Institutions Matter? Global Competitiveness and the Politics of Policies in Latin America. *Capital y Class*, 33(2), 67-99. <https://doi.org/10.1177/030981680909800103>

- Corbalán, M. A. (2002). *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: Enseñanza para América Latina*. Biblos.
- Cox, R. W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, N° 24, 129-162.
- Cox, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, N° 31, 137-152.
- Culpeper, R. (2006). Reforma de la arquitectura financiera mundial: El potencial de las instituciones regionales. En J. A. Ocampo (Ed.), *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Culpeper, R., Griffith-Jones, S., y Titelman, D. (2015). Bancos multilaterales de desarrollo. En J. A. Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 251-284). Siglo XXI Editores; CEPAL, Naciones Unidas.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy y Governance*. SAGE.
- Deciancio, M., y Míguez, M. C. (2020). Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: Una aproximación metodológica. *Colombia Internacional*, 102, 87-112. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05>
- Fernández Alonso, J. M. (2018). Diplomacia financiera en la periferia global: Entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China. *Desafíos*, 30. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6139>
- Fioretos, O., y Heldt, E. (2019). Legacies and innovations in global economic governance since Bretton Woods. *Review of International Political Economy*, 26(6). <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1635513>
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Heldt, E., y Mahrenbach, L. (2018). Rising Powers in Global Economic Governance: Mapping the Flexibility-Empowerment Nexus. *Global Policy*, 1-10. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12643>
- Heldt, E., y Schmidtke, H. (2017). Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities. *Global Policy*, 8(5). <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12449>
- Humphrey, C. (2012). *The business of development: Borrowers, shareholders, and the reshaping of multilateral development lending*. London School of Economics.
- Humphrey, C. (2015). The Invisible Hand: Financial Pressures and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks. *Journal of Development Studies*, 52(1), 92-112. <http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2015.1075978>

- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84
- Molinari, A., y Patrucchi, L. (2019). *Las tensiones de la banca multilateral de desarrollo en América Latina* (Vol. 43). Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES). <http://iiep-baires.econ.uba.ar/uploads/publicaciones/512/archivos/1.pdf>
- Molinari, A., y Patrucchi, L. (2020). Rompiendo el molde: Logros y desafíos de los nuevos bancos de desarrollo. *Ciclos*, XXVII (54), 131-155.
- Nemiña, P. (2012). Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011). *Ola Financiera*, 5, 70-87. <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2012.12.40387>
- Nemiña, P. (2019). La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la EPI centrado en la incidencia de los intereses. *Desafíos*, 31(2), 341-373.
- Nemiña, P. y Val, M. E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 5, núm. 9, 45-68.
- Osorio Gonnet, C. (2017). ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 48, 75-112.
- Piva, A. (2009). Hegemonía, lucha de clases y estado. *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, N° 6, 111-132.
- Piva, A. (2021). "Contradicciones y límites de una estrategia" en *Jacobin América Latina*. <https://jacobinlat.com/2021/01/14/contradicciones-y-limites-de-una-estrategia/>
- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). "La crisis económica mundial: ¿El desenlace de cuarenta años de inestabilidad?" *Problemas del desarrollo*, 41(163), 7-30.
- Sagasti, F. (2004). La banca multilateral de desarrollo en América Latina. En J. A. Ocampo y A. Uthoff (Eds.), *Gobernabilidad e integración financiera: Ámbito global y regional* (pp. 251-320). CEPAL, Naciones Unidas.
- Toussaint, E. (2007). *Banco Mundial, el golpe de estado permanente: La agenda oculta del consenso de Washington*.
- Trondal, J. (Ed.). (2010). *Unpacking International Organisations: The Dynamics of Compound Bureaucracies*. (1. repr.). Manchester University Press. <https://opacplus.bsb-muenchen.de/search?isbn=0719081378ydb=100>
- Tussie, D. (1997). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: Nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: Notas para el debate. *Revista Relaciones Internacionales*, 24(48), 155-175.

- Ugarteche, O. (2007). *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000*. [Tesis de Doctorado]. Universidad de Bergen.
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. FLACSO Ecuador.

Anexo metodológico

Sobre las fuentes de información y el registro

La base de datos que aquí se presenta comenzó a relevarse en el año 2017 con una actualización bimensual.

La fuente de información para las operaciones del BID en Argentina es el sitio web del BID, en la sección de *Proyectos* con filtro por país. Para el registro de cada uno de los proyectos se tomaron en cuenta los datos de información básica y sus documentos principales. Para los préstamos se trata de los documentos *Propuesta de préstamo* y *Contrato de préstamo* y para las cooperaciones técnicas no reembolsables los documentos de *Esquema de operación*. Los datos fueron registrados en una base de datos con las siguientes variables:

- Año de aprobación
- N° de proyecto
- N° de operación
- Denominación
- Objetivo
- Fecha de aprobación
- Fecha de finalización
- Plazo de ejecución
- Tipo de financiamiento
- Fondo
- Monto aprobado
- Monto aportado por contraparte
- Monto aportado por cofinanciamiento
- Sector
- Subsector
- Línea estratégica
- Organismo ejecutor principal
- Dependencia del organismo ejecutor principal
- Nivel de gobierno
- Poder del Estado
- Organismo ejecutor secundario
- Amortización
- Período de gracia
- Desembolsos
- Tasa de interés

- Articulación con FMI
- Articulación con BM
- Articulación con otras instituciones internacionales
- Articulación con otros niveles de gobierno
- Participación de consultoras
- Participación de empresas
- Articulación con organizaciones de la sociedad civil
- Política pública vinculada
- Ley vinculada
- Condicionalidades cruzadas
- Componente de Fortalecimiento institucional
- Operaciones previas vinculadas
- Comentarios
- Fuente de información

Los datos relativos a las operaciones totales del BID fueron recopilados de los informes anuales de cada uno de los años del período estudiado.

A partir del año 2020, el sitio web del BID permite descargar listados de operaciones por países y globales, pero su nivel de agregación y escaso nivel de detalle no permiten un estudio pormenorizado.

Sobre el recorte temporal

El período recopilado es entre 1/1/2000 y 31/12/2019.

Si bien hubo actualizaciones posteriores, la pandemia de COVID-19 alteró la programación de las operaciones durante 2020 y 2021 de manera tal que no es asimilable directamente a la evolución histórica sin un análisis específico.

Sobre las operaciones registradas

Las operaciones contabilizadas tienen las características que se detallan a continuación.

El organismo ejecutor es el sector público o son operaciones con garantía soberana, es decir, del Tesoro nacional. En virtud de la consulta de la normativa y a informantes claves se incluyó dentro del sector público a las operaciones otorgadas a las empresas estatales ya que la garantía fue del Tesoro nacional y no de la propia empresa. Ejemplo de esta situación fueron los préstamos ejecutados por Agua y Saneamiento Argentina S. A. (AySA). Se contabilizan operaciones de préstamo y de cooperación técnica no reembolsable.

Son operaciones de capital ordinario o del Fondo de Operaciones especiales, ya que se trata de los recursos regulares de la institución. El capital ordinario se compone por el capital aportado por cada país a través de la suscripción de acciones del Banco, fondos provenientes de empréstitos y fondos recibidos por reembolsos de los préstamos otorgados. Eso implica que no se contabilizaron las operaciones gestionadas por el BID pero financiadas por fondos específicos

de cooperación internacional ni tampoco el FOMIN, que es un fondo del Grupo BID pero con una administración financiera propia. No se contabilizaron las operaciones que fueron aprobadas pero canceladas previo a su ejecución.