

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1981

S U M A R I O

Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina. <i>Luiz Claudio Marinho</i>	9
Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación. <i>Arturo Núñez del Prado</i>	35
El Este, el Sur y las empresas transnacionales. <i>Alberto Jiménez de Lucio</i>	51
Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú. <i>Jan Kňakal</i>	63
La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. <i>María da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira</i>	85
Las empresas transnacionales en la economía chilena. <i>Eugenio Lahera</i>	107
El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo. <i>Michael Mortimore</i>	125
Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente. <i>Robert Devlin</i>	151
Algunas publicaciones de la CEPAL.	187

Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú

Resultados de un estudio reciente*

Robert Devlin**

Las causas que han provocado la crisis económica por la que ha atravesado el Perú en los últimos años son, en especial, de origen interno. Sin embargo, el autor considera que no deben menospreciarse las de origen externo y, entre ellas, las vinculadas al papel que ha jugado la banca comercial privada, tema que constituye el objeto de este artículo.

En su primera parte explora la situación económica de aquel país desde mediados de los años sesenta, el comportamiento de los proveedores de financiamiento externo, la índole de los préstamos bancarios y, sobre todo, las pautas de comportamiento características de los distintos bancos privados; mientras que en la segunda realiza una evaluación de los efectos de los préstamos de la banca comercial en el desarrollo económico peruano, distinguiendo los aspectos positivos de los negativos.

En la parte final presenta sus conclusiones y recomendaciones. A su juicio, el examen del caso peruano permite formular algunas proposiciones de carácter más general ya sea porque otros países en desarrollo están mostrando los mismos síntomas como porque la banca privada se guía por criterios relativamente estables ante situaciones semejantes. Desde este punto de vista sugiere que si bien los préstamos de la banca privada pueden ser un útil instrumento financiero, deben ser analizados con cautela por las evidentes limitaciones que presentan con respecto a las necesidades del desarrollo; en última instancia estas limitaciones radican en que los bancos comerciales no son instituciones de desarrollo sino empresas con fines de lucro que suelen preferir tipos de inversión y plazos que a menudo no son compatibles con las metas socioeconómicas nacionales.

*Este artículo es una versión revisada del trabajo sobre el mismo tema que se presentó al Seminario CEESTEM/ ILET sobre Capital Financiero, celebrado en México en febrero de 1980.

**Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Washington.

Introducción

En el decenio de 1970 los bancos comerciales privados empezaron a transformarse en importantes actores en el financiamiento externo del Tercer Mundo. Los créditos comerciales a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, que experimentaron un crecimiento asombroso a partir de 1970, en la segunda mitad del decenio aumentaron su participación en el financiamiento de la cuenta corriente del equivalente de menos de una quinta parte a más de un tercio. En América Latina, los bancos privados se convirtieron en la principal fuente de recursos, pues financiaron en más de 50% la cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de la región. Durante la segunda mitad del decenio de 1960 la participación de los bancos en la financiación total había sido únicamente de 12%.

A pesar del importante papel que desempeñan los bancos en la vida económica de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, es notable la escasez de información sobre los procesos crediticios, tanto en lo que atañe a los bancos que prestan como a los países en desarrollo prestatarios. Pese a recientes mejoras en la recopilación de datos al respecto, en su mayor parte las cifras son globales y revelan poco acerca de la forma en que los bancos han otorgado préstamos y cuáles han sido los efectos de éstos en el desarrollo económico de los países receptores; por otra parte, la recopilación y publicación de esos datos obedecen a las necesidades de las autoridades reguladoras en los países centrales (que efectúan dicha recopilación), más que a las necesidades de los países en desarrollo.

El desconocimiento de estos procesos podría superarse si los bancos comerciales fueran más explícitos acerca de sus carteras de préstamos. Sin embargo, tradicionalmente la banca ha operado sobre la base del principio de la confidencialidad, de modo que la única posibilidad razonable de conocer y analizar los datos pertinentes es la de estudiar en detalle la experiencia de los países en desarrollo prestatarios.

Para comprender mejor el papel y los efectos de los créditos bancarios en los países en desarrollo, la CEPAL resolvió utilizar esta última estrategia, iniciando el proyecto en el Perú. El eje del proyecto lo constituyó el en-

deudamiento externo del sector público a mediano y largo plazo entre 1965 y 1976, período durante el cual el país pasó por dos ciclos completos de endeudamiento.

Se recopiló información agregada sobre los montos y costos de todos los préstamos obtenidos por ese sector según sus diversas fuentes oficiales y privadas; se obtuvieron además datos cuantitativos y cualitativos sobre cada transacción con la banca comercial que no estuviese vinculada a actividades de defensa nacional. Utilizando los datos sobre préstamos de bancos comerciales, se perfilaron las distintas instituciones comerciales con la finalidad de analizar su comportamiento. Los datos también fueron reagregados para proporcionar una visión más completa de la índole de los créditos bancarios y su efecto en el desarrollo económico del Perú. La información se complementó con investigaciones más cualitativas sobre los caóticos sucesos acaecidos entre 1977 y 1979, período durante el cual el país había perdido su capacidad crediticia y entrado abiertamente en conflicto con sus banqueros privados y con el FMI.

Los resultados de la investigación acaban de aparecer en una obra publicada en español

por la CEPAL.¹ Por su propia naturaleza, una síntesis tiende a reducir cuestiones complejas y análisis detallados a proporciones más sencillas que pueden ser engañosas, por lo que con- vendría que el lector con un interés más que superficial en la información consultase la obra original, conjuntamente con la documentación y las advertencias conexas. Sin embargo, aun así cabe señalar que el proyecto centró la atención en la banca comercial transnacional y por ello tiende a agrandar la importancia del papel de los bancos en las dificultades económicas con que tropezó el Perú. Este centro de atención se acentúa aún más en la síntesis que ofrece el presente artículo. El autor desea dejar constancia de que, a su juicio, gran parte si no la mayoría de los problemas que enfrentó el Perú durante los años setenta se debieron a deficiencias de la administración económica. No obstante, lo que aquí interesa es el comportamiento de los bancos en este medio y, como se podrá comprobar, una de las principales conclusiones del estudio es que las actividades de los bancos tendieron a agravar seriamente dichas deficiencias, lo que plantea dudas sobre el papel predominante que desempeñan en el financiamiento externo de América Latina.

I

Efectos de los créditos bancarios en el Perú

1. Antecedentes sobre el prestatario

Durante el período examinado, el Perú tuvo dos gobiernos con diferentes orientaciones económicas. De 1965 a 1968, el gobierno civil de Belaúnde promovió la industrialización y una moderada reforma social; sin embargo, respetó la economía tradicionalmente liberal del Perú, basada en las exportaciones de productos básicos y la inversión extranjera. De este modo, el sector público, si bien acrecentó con rapidez las pequeñas dimensiones que tenía en los años cincuenta, básicamente siguió apoyando al sector privado. La instauración a fines de 1968 de un gobierno militar 'revolucionario' encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, trajo consigo políticas económicas de

matices nacionalistas y desarrollistas mucho más intensos. La filosofía implícita en el modelo básico se describió como un puente entre el capitalismo y el socialismo: el Estado se convirtió en el empresario dominante de las actividades productivas; las inversiones extranjeras que no eran compatibles con la autonomía nacional fueron descartadas del país, y se emprendieron amplias reformas socioeconómicas con miras a acrecentar el bienestar de la población.

A pesar de las diferentes orientaciones en materia de política económica, los factores que

¹ Véase R. Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: la experiencia del Perú, 1965-1976*, Santiago de Chile, CEPAL, 1980.

generaron una demanda relativamente elevada de recursos externos fueron similares para ambos gobiernos. A riesgo de simplificar en exceso, se puede definir como sigue algunos de los elementos básicos de las necesidades de financiamiento:

a) En ambos períodos el sector público se expandió rápidamente con respecto a las anteriores tasas de crecimiento; esto fue especialmente efectivo durante el gobierno militar, que asumió el control de amplios segmentos de la actividad económica productiva. Sin embargo, las recaudaciones tributarias internas quedaron muy a la zaga de tal expansión, lo que creó grandes déficits fiscales que, por numerosas razones, excedieron la capacidad para financiarlos de los mercados internos de capital.²

b) Hubo una restricción de la oferta a largo plazo de exportaciones, junto con presiones cada vez mayores para importar.³ La restricción de exportaciones reflejó una combinación de negligencia, mala suerte y largos períodos de gestación o demoras (a veces debido a las estrategias globales de compras de las empresas transnacionales) en las inversiones en el sector de exportación. La demanda de importaciones se originó en el rápido crecimiento de la inversión (especialmente pública), el aumento del consumo, la sobrevaloración de los tipos de cambio, la disminución de la producción nacional de alimentos y la especulación del sector privado.

c) El sector público carecía relativamente de experiencia frente a las responsabilidades siempre crecientes que se le encomendaban. Esto hizo que los recursos financieros, importaciones y contratistas extranjeros penetraran fácilmente en los esquemas nacionales de inversión, y que hubiera poca disciplina y control efectivos en lo que a contraer deudas se refería, creándose así problemas en el servicio de la

deuda que generaron su propia demanda de divisas.

Cabe agregar que varios factores singulares elevaron las necesidades de recursos del gobierno que asumió el mando en 1968. Uno de ellos fue el otorgamiento de subsidios generales a artículos de consumo básicos, muchos de los cuales eran importados; otro fue la desaparición, por razones ecológicas, del importante artículo de exportación que era la anchoveta. Pero tal vez lo más importante fue la sobreestimación de los ingresos que habrían de percibirse por las exportaciones del petróleo recién descubierto en la selva peruana. Es posible que las autoridades, consciente o inconscientemente, hayan hipotecado los futuros ingresos procedentes del petróleo para financiar el consumo y la inversión de ese momento. Infortunadamente, la producción efectiva fue muy inferior a la esperada.

Muchos de estos factores que determinaron mayor demanda de financiamiento externo derivaron de debilidades estructurales de la economía que han persistido durante mucho tiempo. En ambos gobiernos estos problemas culminaron en una crisis económica. El gobierno de Belaúnde la experimentó en 1967-1968, y ella condujo a la toma del poder por los militares a fines de 1968. La crisis del régimen de Velasco comenzó a mediados de 1975 y trajo consigo un nuevo liderazgo en la persona del general Francisco Morales Bermúdez. La crisis del gobierno militar fue especialmente grave y prolongada, y las señales de mejoría no se advirtieron hasta 1979.

2. *Comportamiento de los proveedores de financiamiento externo*

A pesar de las semejanzas de los factores que influyeron en la demanda de recursos externos, la reacción por el lado de la oferta fue muy diferente con cada gobierno, y el único factor común consistió en bloqueos impuestos por una o más fuentes oficiales de financiación.

A mediados del decenio de 1960, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry hizo frente a diversas congelaciones de crédito aplicadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por aquel entonces fuente importante de financia-

² Mientras entre 1969 y 1975 los gastos del gobierno central (excluida la amortización) como porcentaje del producto interno bruto se elevó del 17% al 21%, los ingresos permanecieron constantes en el mismo período y constituyeron aproximadamente el 16% del producto. Como porcentaje del producto, el déficit se elevó de 2% a casi 8%.

³ En el período 1965-1975 las exportaciones, como porcentaje del producto, disminuyeron de 18% a 12%, mientras que las importaciones se elevaron desde 20% del producto a más del 22%.

miento concesionario para América Latina, debido a una controversia sobre inversiones con una empresa transnacional cuya sede se hallaba en los Estados Unidos: la International Petroleum Corporation, filial de la Standard Oil of New Jersey (actualmente Exxon). Este hecho, unido a las onerosas exigencias analíticas y políticas de los organismos financieros multilaterales, hizo que el gobierno llegara a depender mucho de los créditos de proveedores privados, que podían obtenerse con facilidad de firmas deseosas de vender sus productos. Como resultado, la deuda externa del gobierno estaba ya 'comercializada' en 1965. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico 1.) En cuanto a los bancos comerciales, desempeñaban un papel secundario en materia de financiamiento, pero tuvieron alguna importancia porque durante el período 1967-1968 proporcionaron al gobierno préstamos de emergencia para equilibrar el presupuesto. Los bancos comerciales pueden haber participado también indirectamente en la financiación externa del Perú, en la medida en que descontaban y aceptaban pagarés que estaban en poder de proveedores extranjeros.

El régimen militar instalado a fines de 1968 tropezó con un bloqueo financiero debido a su programa de nacionalización de las firmas extranjeras con una compensación que, a juicio de las compañías y los gobiernos de sus países de origen, era menos que suficiente. Las em-

presas (y el gobierno) de los Estados Unidos participaron muy activamente en las controversias, lo que refleja la apreciable participación de dicho país en la economía peruana. La afluencia de recursos de importantes fuentes de financiación bilateral se interrumpió y el gobierno de los Estados Unidos utilizó su poder para aminorar las corrientes crediticias procedentes de organismos multilaterales. Los banqueros comerciales del Perú actuaron también con mucha cautela prestando únicamente con fines de refinanciación, ante el temor de que no se les pagara. Dada la difícil situación económica de 1968-1969, no es fácil determinar categóricamente si la actitud de la banca se debió a circunstancias económicas objetivas o a participación en el bloqueo. Sin embargo, hay indicios que sugieren que por lo menos algunos bancos se abstuvieron de otorgar financiamiento como medida de represalia porque el gobierno nacionalizó las empresas extranjeras y se hizo cargo de las operaciones en el país de algunos bancos transnacionales.

En 1972, el Perú comenzó una vez más a tener acceso al crédito extranjero. Esta reapertura se debió a varios factores. En primer lugar, la firme resolución del Perú de superar el bloqueo contribuyó a que se reactivara con éxito la economía y se iniciaran reformas, incluso en presencia de un clima externo hostil, lo cual hizo que las medidas punitivas resultaran cada

Cuadro 1

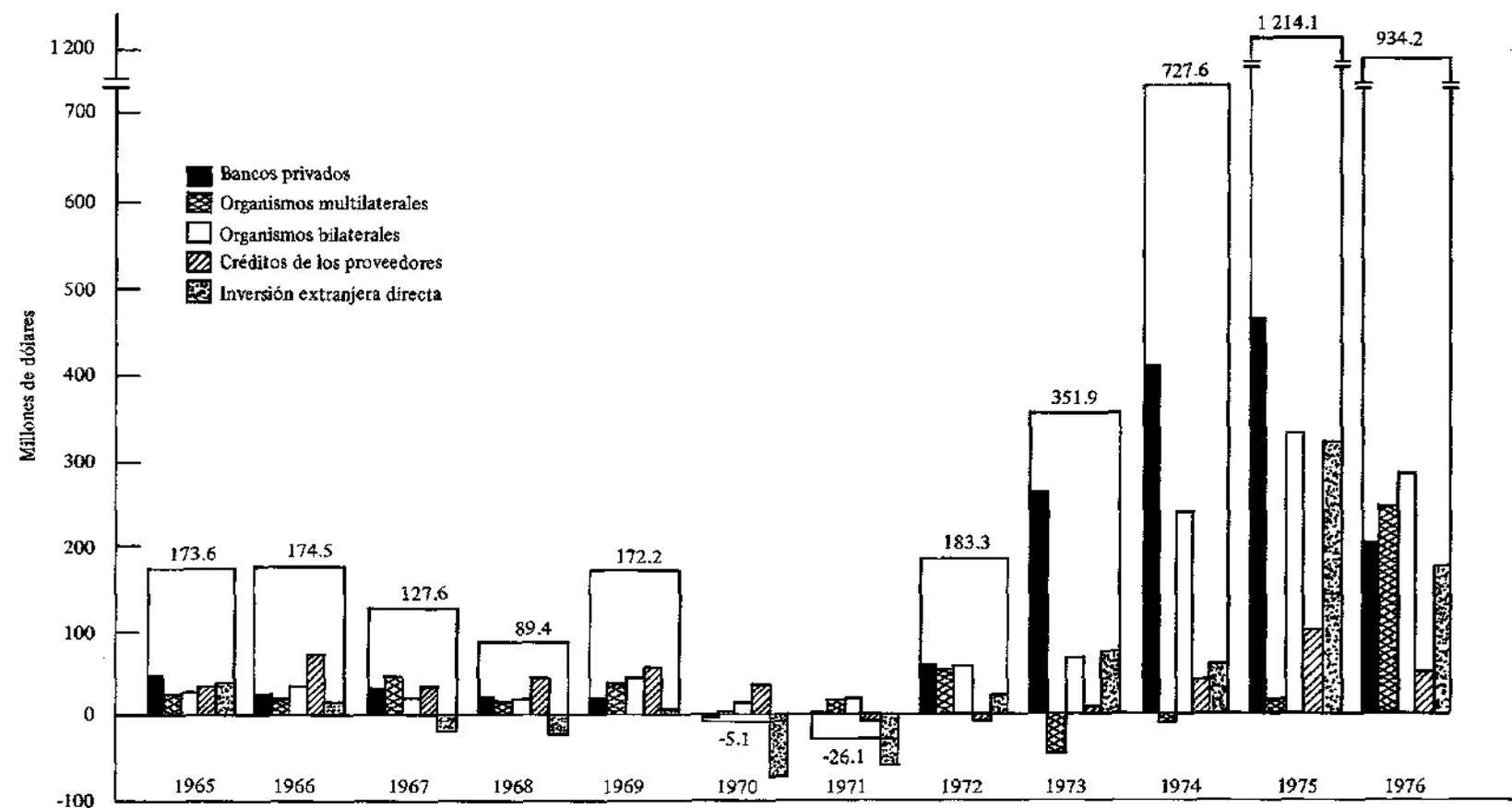
PERU Y AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
SEGUN LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO,
1965-1966 Y 1975-1976^a
(Porcentajes)

	Fuentes privadas				Fuentes oficiales		Total
	Bonos	Proveedores	Bancos	Otros	Multilaterales	Bilaterales	
1965-1966							
Perú	5	40	8	3	23	21	100
América Latina	8	20	9	3	23	37	100
1975-1976							
Perú	-	11	45	3	11	30	100
América Latina	4	9	39	5	21	22	100

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *External Public Debt of the Latin American Countries*, Washington, D.C., 1978.

^a Deuda desembolsada y no desembolsada con vencimiento a más de un año.

Gráfico 1
PERU: CORRIENTES EXTERNAS NETAS POR FUENTE, 1965-1976^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

^aCon excepción de la inversión extranjera directa todas las corrientes se relacionan con el sector público e incluyen las transacciones relacionadas con la defensa nacional.

vez más contraproducentes. En segundo lugar, se acababa de descubrir petróleo en el Amazonas, lo que transformaba al Perú en un elemento estratégico de potencial importancia en la política de adquisición de petróleo de los Estados Unidos. En tercer lugar, el Perú comenzó a diversificar sus relaciones económicas externas y estableció contactos con naciones cuya posición era neutral o favorable respecto de sus políticas económicas: los países europeos, Japón, la Unión Soviética. En cuarto lugar, y éste es el factor más importante, los cambios estructurales en la banca mundial registrados durante los últimos años del decenio de 1950 y en el decenio de 1960, persuadieron finalmente a las instituciones crediticias comerciales a abandonar a comienzos de los años setenta su actitud tradicionalmente conservadora en materia de recursos financieros para los países en desarrollo, y adoptar en cambio una estrategia dinámica que trajo aparejado el rápido aumento de los créditos a esos prestatarios. A la larga, el Perú se vio envuelto en el proceso, que se intensificó cuando los países de la OPEP comenzaron a tener superávit, y aumentó cada vez más la disposición de los bancos comerciales a facilitar recursos financieros sin condiciones al gobierno. (Véase de nuevo el gráfico 1.) De este modo, el deseo, al parecer ilimitado, por parte de los bancos de aumentar sus activos en los países de menor desarrollo, junto con la mayor demanda de financiamiento externo por parte del gobierno, crearon las condiciones en virtud de las cuales el Perú acumuló suficientes deudas con bancos comerciales como para figurar entre los principales clientes de los bancos dentro del grupo de países en desarrollo no exportadores de petróleo.

La banca siguió facilitando cuantiosos préstamos al Perú hasta fines de 1975, cuando se adoptó una nueva actitud cautelosa. Por una parte, los bancos en general se habían hecho más cuidadosos debido a una serie de importantes fracasos bancarios (relacionados con mala administración de las divisas) a mediados de 1974, y a las críticas formuladas por los gobiernos de los países de origen en el sentido de que los bancos habían concedido préstamos excesivos a los países en desarrollo. Por otra parte, las deficiencias estructurales que originaban la demanda de recursos financieros exter-

nos por parte del Perú se habían venido intensificando, de manera que también aumentaba la carga de la deuda.⁴ Además, los ingresos del petróleo habían resultado muy inferiores a las expectativas originales. En 1976, por lo tanto, los banqueros estaban financiando en condiciones onerosas, y muy a regañadientes, el balance de pagos del Perú. Como se explicará más adelante, a partir de entonces las relaciones con la banca se hicieron aún más tensas y, finalmente, los acreedores obligaron al gobierno a recurrir al Fondo Monetario Internacional. Los severos programas de estabilización resultantes generaron pesados costos sociales para un país ya caracterizado por una acentuada pobreza.

3. *Indole de los préstamos bancarios: 1965-1970*

En el período 1965-1970, unos pocos grandes bancos estadounidenses con experiencia internacional, controlaban casi por completo el acceso del gobierno al crédito de los bancos comerciales extranjeros. De éstos, el banco más importante para el Perú, en aquel entonces, probablemente fue el Manufacturers Hanover Trust, tanto debido a la cuantía del crédito que otorgó como a la gestión de varios préstamos relativamente elevados de carácter multi-institucional para el gobierno de Belaúnde. También otorgaron préstamos de importancia el Bankers Trust, Bank of America, Chase Manhattan, Citibank y Continental Illinois. En total, sólo 27 bancos extranjeros otorgaron préstamos en este período. (Véase los cuadros 2, 3 y 4.)

El 95% del valor de los préstamos autorizados en 1965-1970 provino de las filiales nacionales de los bancos, tanto porque el monto absoluto de los préstamos era pequeño y no necesitaba financiación especial desde el exterior, como porque los préstamos a los países en desarrollo eran tan poco frecuentes que merecían la atención de los más altos ejecutivos de los bancos. Reflejando el origen de los préstamos, el interés de poco más del 80% de las

⁴ El servicio de la deuda pública a mediano y largo plazo se había elevado de 13% del valor de las exportaciones en 1960 a aproximadamente 30% en 1975.

Cuadro 2

PERU: PRINCIPALES BANCOS COMERCIALES PRESTADORES AGRUPADOS SEGUN EL MONTO DEL CREDITO AUTORIZADO, 1965-1970 Y 1971-1976^a

1965-1970			1971-1976		
Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares ^b	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco ^c	Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares ^b	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco ^c
Prestadores mayores					
1. ≥ 45 y < 55			1. ≥ 123 y < 150		
Bankers Trust	Estados Unidos	11	Citicorp	Estados Unidos	2
Citicorp	Estados Unidos	2			
Manufacturers Hanover	Estados Unidos	5			
2. ≥ 35 y < 45			2. ≥ 95 y < 123		
Chase Manhattan	Estados Unidos	3	Manufacturers Hanover ^d	Estados Unidos	16
			Wells Fargo	Estados Unidos	69
Continental Illinois	Estados Unidos	22			
3. ≥ 25 y < 35			3. ≥ 68 y < 95		
Bank of America	Estados Unidos	1	Bank of America	Estados Unidos	1
			Chase Manhattan	Estados Unidos	4
Prestadores medianos					
4. ≥ 15 y < 25			4. ≥ 41 y < 68		
Bank of Nova Scotia	Canadá	47	Bank of Nova Scotia	Canadá	53
			Bankers Trust	Estados Unidos	32
			Continental Illinois	Estados Unidos	30
			Morgan Guaranty	Estados Unidos	19
			Crocker National Bank	Estados Unidos	79
			Dresdner Bank	República Federal de Alemania	14
			Banco do Brasil ^e	Brasil	12
			Royal Bank of Canada	Canadá	22
5. ≥ 6 y < 15			5. ≥ 16 y < 41		
Charter New York Corporation	Estados Unidos	39	Banca Commerciale Italiana	Italia	24
Crocker National Bank	Estados Unidos	48	Bank of Tokyo	Japón	28
First National Bank of Boston	Estados Unidos	59	Lloyds Bank	Reino Unido	31
Franklin National Bank	Estados Unidos	78	Franklin National Bank	Estados Unidos	...
National Detroit Corp.	Estados Unidos	57	Union Bank of Switzerland National and Commercial Banking ^f	Suiza	41
			Bancal Tristate Corp.	Reino Unido	102
				Estados Unidos	199

Cuadro 2 (conclusión)

1965-1970			1971-1976		
Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares ^b	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco ^c	Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares ^b	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco ^c
			Banca Nazionale de Lavoro	Italia	20
			Long Term Credit Bank of Japan	Japón	44
			Credit Lyonnais ^f	Francia	7
			Banque Francaise du Commerce Exterieur ^f	Francia	174
			Canadian Imperial Bank of Commerce	Canadá	29
			Fuji Bank	Japón	13
			Amro Bank ^f	Holanda	48
			First Pennsylvania Corp.	Estados Unidos	106
			Deutsche Bank	República Federal de Alemania	6
			Bank of Montreal	Canadá	45
			Chemical Bank	Estados Unidos	23
			First Chicago Corp.	Estados Unidos ^d	35
			Security Pacific Corp.	Estados Unidos	54
			Commerzbank A.G.	República Federal de Alemania	26
			American Express Int.	Estados Unidos	223
			Toronto Dominion Bank	Canadá	66
Prestadores menores					
6. < 6			6. < 116		
Hay 15 bancos en este grupo			Hay 131 bancos en este grupo.		

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Para créditos con y sin garantía de agencias oficiales de crédito para exportaciones.

^b La gama de autorizaciones de cada grupo es diferente para los dos periodos debido al valor mucho mayor de los préstamos en 1971-1976. Sin embargo, el escalonamiento de los valores correspondientes a cada grupo se ha hecho de tal manera que 1971-1976 es aproximadamente proporcional a 1965-1970.

^c Clasificados en una escala de 1 a 300 en la banca mundial. El tamaño se basa en el activo; para 1965-1970 se utilizó el activo correspondiente a 1969 publicado en *The Banker*, junio de 1970, p. 596; para 1971-1976 se utilizó el activo correspondiente a 1975 publicado en *The Banker*, junio de 1976, p. 645.

^d Si se excluyeran los préstamos con garantía de crédito para exportación, quedaría en el grupo 3.

^e Si se excluyeran los préstamos con garantía de créditos para exportación, quedaría en el grupo 5.

^f Si se excluyeran los préstamos con garantía de créditos para exportación, quedaría en el grupo 6.

Cuadro 3

PERU: DISTRIBUCION DE LAS AUTORIZACIONES TOTALES DE CREDITOS ENTRE LOS
PRESTADORES MAYORES, MEDIANOS Y MENORES,
1965-1970 Y 1971-1976^a
(Porcentajes)

	Prestadores mayores	Prestadores medianos	Prestadores menores	Total
1965-1970	71.7	17.4	10.9	100
1971-1976	23.0	46.8	30.2	100

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^aLos grupos de prestadores corresponden a los del cuadro 2.

autorizaciones se basaba en una tasa preferencial doméstica flotante, con un margen medio de 1.72%.⁵ (A menudo la variabilidad de la tasa flotante era aminorada por tasas bases mínima y máxima.) Los vencimientos raramente sobrepasaban los cinco años, que era normal para el crédito internacional en aquella época. Asimismo, en contadas ocasiones se aplicaron comisiones iniciales fijas sobre los préstamos.

La mayoría de los préstamos concedidos por los bancos comerciales durante el período (80%) fueron oficialmente asignados a la refinanciación. (Véase el cuadro 5.) Los bancos refinanciaban los préstamos de los proveedores de artículos comerciales que no querían o no podían aplazar los vencimientos de los préstamos otorgados, y también los de los organismos oficiales que, por razones políticas, negaban nuevos créditos al gobierno. Dada la incapacidad del Perú para atender al servicio de su deuda, la banca también refinanciaba constantemente su propio crédito; así lo hizo en especial durante la crisis de 1967-1968 y nuevamente por temor de incumplimiento por parte del gobierno militar en 1969-1970. De todos modos, cabe señalar que si bien los bancos refinanciaron los préstamos en la difícil situación económica de 1967-1970, sus créditos se carac-

terizaron por plazos de vencimiento muy cortos (cinco años), períodos de gracia breves (a veces menos de un año) y márgenes de interés más bien elevados (1.75% o más).

Por último, el otorgamiento de préstamos bancarios durante el período fue casi siempre muy condicional. Disposiciones de seguridad comercial, tales como cuentas de garantía en custodia, fueron muy comunes en transacciones con organismos gubernamentales casi autónomos, y además, al presentarse la tensión económica que hizo su aparición a partir de 1966, los créditos de refinanciación estuvieron sujetos a condiciones político-económicas. Cuando el gobierno se hallaba bajo el escrutinio del Fondo Monetario Internacional en 1967-1969, los créditos estuvieron vinculados a acuerdos de derechos de giro del FMI y tuvieron restricciones al endeudamiento muy similares a las aplicadas por el propio Fondo. Cuando el gobierno se las arregló para evitar esa inspección, como ocurrió a fines de 1969 y en 1970, los bancos aceptaron a regañadientes refinanciar sus préstamos, pero impusieron condiciones poco habituales de su propia cosecha. Las condiciones consistían esencialmente en restricciones precisas del servicio de la deuda que no dejaban al gobierno muchas oportunidades para contratar nuevos préstamos en la primera mitad del decenio de 1970. A su vez, esto limitó seriamente las posibilidades de financiar un ambicioso programa de desarrollo.

⁵Para todos los fines prácticos, la tasa preferencial fue la de los Estados Unidos, cotizada en Nueva York.

Cuadro 4

PERU: AUTORIZACIONES DE CREDITOS DE BANCOS COMERCIALES, SEGUN EL PAIS DE ORIGEN, 1965-1970 Y 1971-1976^a

País de origen de los bancos	Porcentaje del total de préstamos autorizados	Número de instituciones ^b	Tamaño medio ^c	Número de transacciones crediticias
<i>1965-1970</i>				
Estados Unidos	86.1	14	5	49
Japón	0.1	1	26	1
Canadá	7.8	3	42	5
Reino Unido	1.5	2	74	5
República Federal de Alemania	1.1	1	14	1
Francia	—	—	—	—
Italia	1.0	1	25	3
Suiza	—	—	—	—
Otros	—	—	—	—
Consortios	1.0	2	301 ^c	2
Desconocido ^d	1.2	3	...	5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>27</i>	<i>5</i>	<i>71</i>
<i>1971-1976</i>				
Estados Unidos	45.3	42	17	196
Japón	11.6	26	41	160
Canadá	10.2	6	46	61
Reino Unido	6.5	11	54	41
República Federal de Alemania	6.4	11	18	27
Francia	4.3	8	43	39
Italia	2.1	8	30	24
Suiza	2.5	7	54	15
Otros	7.5	24	53	58
Consortios	3.5	23	301 ^c	43
Desconocido ^d	0.2	1	...	3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>167</i>	<i>27</i>	<i>672</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Incluye todos los créditos, es decir, con y sin garantía de un organismo de crédito para exportación.

^b Las filiales han sido consolidadas dentro de la empresa matriz.

^c Clasificadas según el tamaño del activo sobre la base de los 300 principales de la banca mundial según *The Banker*. Para el período 1965-1970 se utilizaron datos de activos correspondientes a 1969 y para el período 1971-1976 se utilizaron datos de activos correspondientes a 1975. El promedio por país se calculó ponderando el activo de cada banco en dólares por el monto de los créditos autorizados en cada período. A continuación se asignó al activo medio resultante un rango según donde quedara situado entre las 300 instituciones principales mencionadas en *The Banker*. Se utilizó un rango de 301 para indicar un activo medio demasiado pequeño para ser clasificado entre los 300 principales. Por supuesto, los bancos cuyos orígenes se desconocen no fueron clasificados y tampoco figuran en los promedios generales. Ya que el peso de los bancos desconocidos es insignificante, su ausencia en el ejercicio de clasificación tuvo pocos efectos en los resultados.

^d Bancos cuyo origen nacional no pudo identificarse.

Cuadro 5
 PERU: CREDITOS DE LOS BANCOS COMERCIALES, SEGUN EL TIPO DE
 PRESTAMOS, 1965-1970 Y 1971-1976^a
 (Porcentajes)

Tipo de préstamos	1965-1970	1971-1976
Importaciones de bienes de capital	—	2.0
Importaciones de otros bienes	—	0.1
Refinanciamiento	79.9	48.6
Libre disposición	15.3	27.8
Proyectos	4.8	14.7
Nacionalizaciones	—	6.1
Otros	—	0.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^a Sólo para créditos sin garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

4. *Indole de los préstamos de la banca comercial: 1971-1976*

En 1971 los bancos comerciales todavía restringían sus préstamos al Perú. Sin embargo, al año siguiente se inició un cambio importante en las relaciones del Perú con la banca mundial. No sólo hubo un aumento extraordinario del monto de los préstamos concedidos (véase nuevamente el gráfico 1), sino también una gran diversificación de fuentes. El número total de acreedores comerciales privados se elevó de apenas 27 en el decenio de 1960 a 167 en los años setenta.⁶ Entre las principales instituciones prestadoras figuraron los siguientes bancos: Citibank, Wells Fargo, Manufacturers Hanover, Bank of America y Chase Manhattan; salvo el Wells Fargo, éstos estaban ya entre los principales prestadores internacionales del decenio de 1960. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Sin embargo, a diferencia del período anterior, cuando unos pocos prestadores importantes habían otorgado la casi totalidad de los créditos en términos absolutos, en 1971-1976 a éstos correspondió una parte pequeña de las corrientes crediticias. Un gran número de recién llegados a las operaciones crediticias internacionales (entre ellos el Wells Fargo), que en su mayoría tenían por separado mediana o

poca importancia como prestadores, en conjunto proporcionaron la gran mayoría del crédito otorgado al gobierno. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

No sólo hubo muchas nuevas instituciones que concedieron préstamos al Perú, sino que el origen geográfico y el tamaño de las instituciones fue mucho más diversificado. Como ya se mencionó, en el decenio de 1960 una proporción abrumadora de todo el crédito comercial provino de sólo seis grandes bancos estadounidenses, con vasta experiencia internacional. Si bien las instituciones de los Estados Unidos fueron todavía la principal fuente de financiación en los años setenta, las operaciones crediticias fueron compartidas, sin embargo, entre 42 distintos prestadores; además, importantes préstamos provinieron de Japón y de Europa. Los nuevos prestadores del decenio de 1970 eran de diversas dimensiones y en su mayoría de poca experiencia crediticia internacional. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Esta significativa dispersión de las fuentes de financiamiento podría sugerir una mayor independencia para el prestatario, y de hecho hubo más pluralidad que en los años sesenta. Sin embargo, en el decenio de 1970 casi el 80% del crédito fue otorgado por consorcios bancarios, bajo la gestión y administración de un banco organizador; sólo cinco bancos organizadores —Citibank, Wells Fargo, Manufacturers Hanover, Bank of Tokyo y Dresdner Bank— proporcionaron aproximadamente las tres cuar-

⁶ Cabe señalar que las filiales se consolidaron con las casas matrices.

tas partes del crédito movilizado por consorcios bancarios durante este período.⁷ Así, con el nuevo mecanismo de operaciones crediticias internacionales —el préstamo concedido por un consorcio bancario— surgió una nueva forma de poder. Si bien muchos nuevos bancos concedieron préstamos al Perú, nuevamente unas pocas instituciones ejercieron considerable control sobre el acceso al crédito externo. Por lo demás, la situación del Perú era simplemente una manifestación más severa de la concentración análoga existente en el plano de los consorcios bancarios internacionales.⁸

Dado el gran volumen de crédito concedido al Perú, la mayoría de los bancos comerciales (en especial los estadounidenses, que enfrentaban controles de capital en su país de origen) tuvo que buscar financiación en zonas francas financieras. De este modo, si bien las casas matrices siguieron constituyendo la principal fuente de préstamos (47% de todo el crédito), Londres, las Bahamas, Luxemburgo y otras zonas francas financieras se convirtieron en centros importantes de financiamiento y registro de empréstitos. Otra razón para tratar de conseguir préstamos en el exterior, especialmente en paraísos tributarios como las Bahamas, era aumentar los ingresos procedentes de transacciones extranjeras.

Por lo que se refiere a las monedas en que se otorgaban los préstamos, en el decenio de 1970 al igual que en los años sesenta, el dólar fue con mucho la moneda más común, y en esta divisa se efectuaron el 89% y el 98%, respectivamente, de todas las transacciones.

El costo y las condiciones del crédito reflejaron la importancia de los recursos de financiación provenientes de zonas francas financieras; el 94% del valor de todos los préstamos se basó en la tasa flotante de la oferta interbanca-

ria de Londres (LIBOR). La acelerada inflación mundial puso fin a los arreglos relativos a tasas de interés básicas mínimas o máximas que habían caracterizado a muchos préstamos a tasas de interés flotantes en los años sesenta.

Cuando el Perú por primera vez logró acceso a considerables préstamos de bancos comerciales en 1972, las condiciones crediticias fueron muy severas. Los márgenes sobre la LIBOR fueron bastante superiores al 2% y los vencimientos no se extendían más allá de los cinco años. (Véase el gráfico 2.) En cambio, países en desarrollo con experiencia como prestatarios —el Brasil y México— estaban aprovechando cabalmente el ansia de los banqueros por prestar y estaban negociando márgenes de alrededor de 1.5% sobre la LIBOR y vencimientos de hasta 10 años. Las condiciones más costosas impuestas al Perú reflejaban la incertidumbre de los banqueros acerca de las políticas del gobierno reformista, el estado de la economía y, tal vez, en menor grado la inexperiencia de las autoridades para negociar con la banca comercial.

Sin embargo, a medida que las condiciones de las operaciones crediticias internacionales se tornaron cada vez más favorables para los países menos desarrollados en general (mercado de prestatarios), y a medida que los bancos se interesaban cada vez más en el Perú, las condiciones de crédito cambiaron radicalmente. Para 1974, el Perú podía negociar tasas superiores a la LIBOR en sólo poco más de 1%, con vencimientos hasta 10 años. Estas condiciones diferían poco de las ofrecidas a los más grandes prestatarios entre los países en desarrollo, como el Brasil y México.

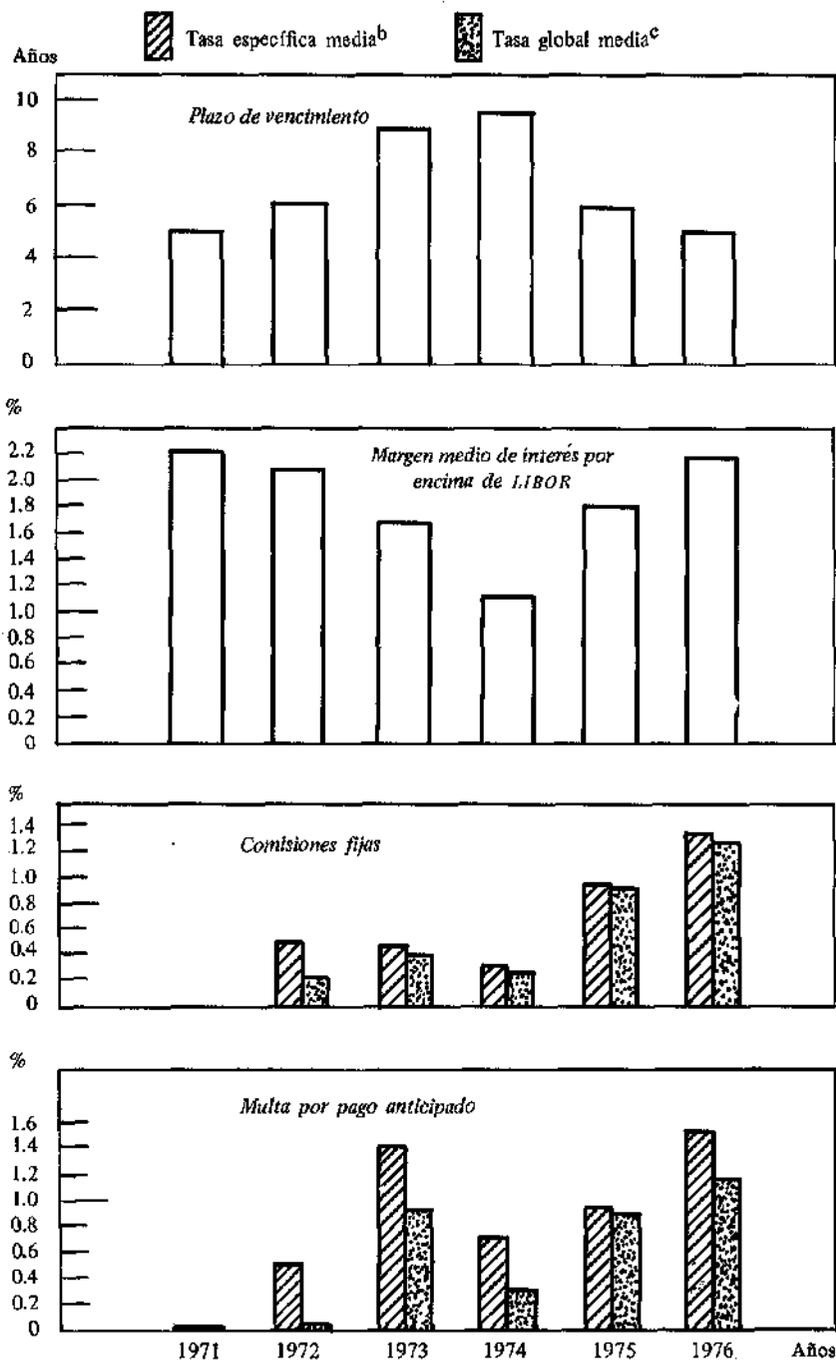
Posteriormente, en 1975, las condiciones crediticias internacionales en general se tornaron otra vez rigurosas (mercado de prestadores), y las condiciones del crédito empeoraron para el Perú casi tanto como para la mayoría de los países prestatarios en desarrollo. Pero en 1976, cuando los banqueros estaban abiertamente preocupados por la situación económica peruana, las condiciones crediticias medias para el país experimentaron un grave deterioro respecto de otros prestatarios y hacia fines del año habían vuelto al punto de partida y se asemejaban a los costosos niveles de 1971-1972. (Véase otra vez el gráfico 2.)

⁷ En los casos en que había más de un banco organizador de un consorcio bancario, se suponía que el banco principal era la institución que asumía también el papel de agente. Dicho banco principal por lo general adopta el papel de agente debido a los mayores ingresos que puede obtener en calidad de comisiones. Véase Alfred Miossi, "The Agent's Roles Responsibility in Syndicated Credits", *Journal of Commercial Bank Lending*, septiembre 1978.

⁸ Sólo unos 50 bancos en todo el mundo actúan como organizadores de consorcios bancarios, y dentro de este grupo los diez más importantes han movilizado a veces más de 50% del crédito.

Gráfico 2

PERU: PLAZOS DE VENCIMIENTO MEDIOS, MARGENES, COMISIONES FIJAS Y MULTAS POR PAGO ANTICIPADO EN LOS PRESTAMOS DE BANCOS COMERCIALES, 1971-1976^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^aExcluye créditos con garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

^bPromedio para los préstamos sujetos a comisión o multa.

^cPromedio cuando se aplica a todos los préstamos de bancos comerciales correspondientes al período de que se trata.

Por lo que se refiere a comisiones y multas, en el decenio de 1970 llegaron a ser parte muy común de los préstamos de bancos comerciales. Casi el 90% del valor de las operaciones crediticias en el período estaba sujeto a comisiones iniciales fijas de un tipo u otro, a un costo medio de 0.77% del valor nominal de los préstamos. Asimismo, casi las dos terceras partes de los préstamos incluían multas por pagos anticipados, a un costo medio superior al 1.18% (fijo) sobre la cantidad que se pagara por adelantado. (Véase nuevamente el gráfico 2.)

El cobro generalizado de comisiones en el decenio de 1970 podría atribuirse a la aparición de los préstamos de consorcios bancarios como principal mecanismo para otorgar créditos. Los bancos se inclinaban a la formación de consorcios porque cada institución podía comprometer recursos relativamente poco cuantiosos y minimizar en esa forma el riesgo; además, las comisiones constituían a menudo un incentivo importante para que los bancos organizadores gestaran un consorcio bancario para otorgar un préstamo y para que otros participaran. Como reflejo de la necesidad de atraer a otros bancos, los créditos de consorcios por lo general estaban sujetos a comisiones y tasas de interés superiores a los de los préstamos hechos por bancos aislados, e incluían multas mucho más altas por pago anticipado. (Véase el gráfico 3.) A pesar de estas características, los créditos de consorcios al parecer eran más favorables para los prestatarios que los préstamos de bancos aislados, debido a plazos más largos de vencimiento y al monto mucho mayor de recursos que podía obtenerse en una misma transacción.

Tipos de préstamos. En 1971-1976 las operaciones de refinanciamiento siguieron predominando entre las diversas transacciones crediticias que realizaban los bancos comerciales y representaron 49% del valor de todos los créditos otorgados. Los bancos no sólo refinanciaban su propia deuda, sino también la de otras fuentes privadas y oficiales, lo que refleja una política gubernamental de refinanciación casi continua de sus obligaciones externas. En 1971-1972 la refinanciación fue motivada por necesidades de servicio de la deuda, pero en 1973-1974 el gobierno refinanció su deuda básicamente para aprovechar las condiciones crediticias más favorables ofrecidas por los bancos en

dicho período. En 1975-1976 de nuevo la refinanciación obedeció a problemas del servicio de la deuda, y en el último de estos años el país obtuvo de sus principales acreedores privados un préstamo sin precedentes para refinanciación por 400 millones de dólares. La operación fue notable no sólo por la cuantía de la transacción, sino también porque los bancos convinieron en ayudar al Perú a evitar un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional.

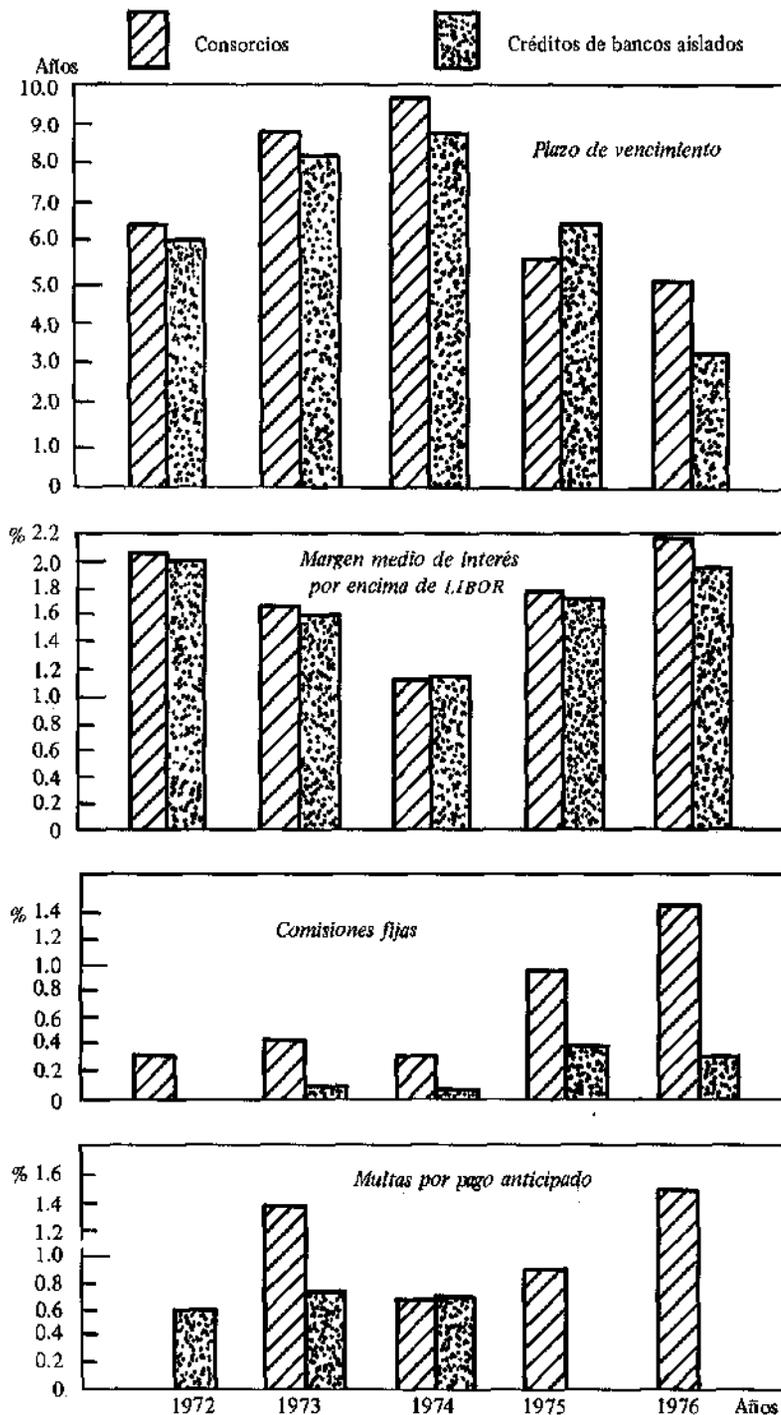
Si bien los créditos de refinanciación constituían el principal tipo de crédito, el nuevo estilo de las operaciones bancarias mundiales a comienzos del decenio de 1970 se reflejó en una diversificación significativa de las actividades crediticias. (Véase el cuadro 5.) Casi el 28% del crédito fue de libre disposición, es decir, los bancos proporcionaban los fondos sin poner condiciones relacionadas con su utilización. Hubo también numerosos préstamos para proyectos y, lo que es muy interesante, brindaron créditos considerables para ayudar al gobierno a compensar a las firmas extranjeras que habían sido nacionalizadas en virtud del programa de reformas.

En su mayoría, los préstamos de libre disposición se concedieron en 1973. Esto indica que los bancos estaban deseosos de otorgar préstamos al Perú cuando los principales proyectos se encontraban todavía en etapa de planificación, y que el Perú estaba también deseoso de establecerse como cliente importante. Los objetivos de ambas partes se alcanzaban en mejor forma mediante créditos que no estuviesen vinculados a actividad concreta alguna.

A diferencia de lo sucedido en los años sesenta, los préstamos bancarios para proyectos revistieron alguna importancia en 1971-1976. Se concentraron en mayor escala en las actividades relacionadas con el petróleo y la industria manufacturera, en este orden. Se estima que más de una cuarta parte de los recursos se concedieron para gastos locales. En la mayoría de los proyectos los préstamos bancarios complementaron otras fuentes de financiamiento, como créditos de los proveedores y préstamos bilaterales; en otras palabras, constituyeron un elemento entre otros muchos dentro de una operación financiera compleja. Sin embargo —lo que es significativo— los bancos comerciales

Gráfico 3

PERU: COMPARACION ENTRE LAS CONDICIONES MEDIAS DE LOS CREDITOS DE CONSORCIOS Y DE LOS PRESTAMOS ADELANTADOS POR BANCOS AISLADOS, 1972-1976^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^aTodos los créditos.

tuvieron mucha importancia para financiar con éxito algunos proyectos de elevada prioridad nacional, como el oleoducto transandino y la mina de cobre Cerro Verde I.

Los créditos de nacionalización, que representaron un 6% del total de créditos autorizados, se concedieron como expresión de solidaridad entre los bancos y los inversionistas del país de origen. Resultaron valiosos para el gobierno del Perú por cuanto ellos permitieron a las autoridades resolver prolongadas controversias con inversionistas extranjeros y los gobiernos de sus países de origen. Los bancos e inversionistas estadounidenses y suizos fueron los actores clave en este tipo de crédito. Un préstamo que hizo historia fue el otorgado por Morgan Guaranty en 1974 como parte de un acuerdo global con el gobierno de los Estados Unidos para poner término a un litigio sobre inversiones (y las sanciones correspondientes) que se planteó a fines de 1968 respecto de la nacionalización de empresas con sede en los Estados Unidos.

En cuanto a las condiciones crediticias, los distintos tipos de préstamos incluían costos bastante similares. Clara excepción a esta norma fueron los créditos de nacionalización que se otorgaron en condiciones notablemente más favorables en lo relativo a la tasa de interés, los vencimientos, las comisiones y las multas por pagos adelantados. (Véase el cuadro 6.) Estas condiciones más altas reflejan el carácter especial del crédito como forma de solidaridad entre bancos e inversionistas.

En contraste con lo ocurrido en el decenio de 1960, en el período 1972-1975 los bancos otorgaron préstamos al gobierno en forma prácticamente incondicional. Los préstamos anteriores, fuertemente condicionados, de los años sesenta se pagaron anticipadamente con nuevos créditos no condicionados (y más baratos). Los bancos mostraron poco interés en asegurar los préstamos con algo más que una garantía general del gobierno, y no pareció preocuparles qué se financiaba, cómo se financiaba ni con qué objetivo se financiaba.

El clima tolerante de 1972-1975 cambió radicalmente en 1976. Como se señaló antes, en general los bancos otorgaron préstamos en forma más cautelosa debido a factores ajenos al Perú. Sin embargo, las dificultades económicas

del país provocaron especial preocupación entre sus acreedores privados, y una vez más los préstamos fueron examinados minuciosamente. En 1976, cuando el Perú solicitó un cuantioso crédito de refinanciación a los bancos, la reacción inmediata fue condicionar cualquier nuevo crédito a un acuerdo de crédito contingente del Fondo Monetario Internacional, como se había hecho con los países en desarrollo en el decenio de 1960. Sin embargo, el gobierno insistió en que no podía someterse a las políticas tradicionalmente severas del Fondo Monetario Internacional y, luego de intensas negociaciones, los acreedores comerciales convinieron en otorgar al gobierno préstamos de refinanciación, a pesar de la marcada renuencia de algunos bancos. Con este fin, los bancos se unieron en grupos regionales (estadounidenses, canadienses, japoneses, europeos), para formar grandes consorcios que otorgaron créditos por un valor de casi 400 millones de dólares, todos ellos en casi idénticas condiciones (2.25% sobre la LIBOR de oferta interbancaria de Londres, vencimientos a cinco años con períodos de gracia de dos años, y comisiones fijas de 1.5%).

En las negociaciones para la refinanciación de la deuda, los bancos demostraron abiertamente su deseo de proteger los intereses de las empresas transnacionales. Por lo menos implícitamente, los préstamos fueron condicionados a que el gobierno solucionara los litigios sobre inversiones con dos firmas extranjeras. Esta condición constituía una desviación radical del comportamiento observado a comienzos del decenio de 1970, cuando los bancos otorgaron préstamos al gobierno a pesar de prolongadas controversias con muchas empresas. Después de 1976, por lo menos en una ocasión más los bancos intentaron condicionar la financiación al tratamiento que se le dispensara a una empresa transnacional.

Cuando los bancos convinieron en refinanciar la deuda comercial del gobierno sin la participación del Fondo Monetario Internacional, lo hicieron plenamente conscientes de que su crédito empujaba todas las demás fuentes, incluido el Fondo Monetario Internacional. Evidentemente, los bancos disponían de los medios para influir en la política gubernamental y esta situación fue explotada, como queda

de manifiesto en el hecho de que estuvieron de acuerdo en supervisar un programa de estabilización concebido por el gobierno como incentivo para hacer que los bancos refinanciaran la deuda sin la participación del Fondo Monetario Internacional. Los bancos dividieron el préstamo en dos tramos e hicieron depender el segundo del éxito del programa de estabilización.

El acuerdo de los bancos de otorgar créditos sin la participación del Fondo Monetario Internacional no era nuevo; como se ha señalado más atrás, en 1969-1971 los bancos comerciales habían proporcionado por su cuenta financiamiento fuertemente condicionado. Era nuevo, sin embargo, que los banqueros asumieran la responsabilidad de fiscalizar toda la economía y no sólo unos pocos parámetros como la deuda externa.

Si bien algunos grandes bancos estaban teóricamente capacitados para fiscalizar la economía, y como grupo los bancos tenían considerable influencia sobre la política gubernamental, fracasó la incursión en territorio del Fondo Monetario Internacional. Las críticas externas a la aventura de los bancos fueron vigorosas, y obedecieron a la preocupación causada por el hecho de que instituciones privadas con fines de lucro fiscalizaran los asuntos de un gobierno soberano. Obviamente se vislumbraban grandes posibilidades de que surgieran conflictos de intereses. Por su parte, los peruanos no lograron la cohesión política necesaria para tomar las difíciles decisiones económicas que deseaban los banqueros con el fin de poder extraer de la economía divisas para el pago de la deuda.

Al fracasar el plan de estabilización y aumentar las críticas acerca del papel que les correspondía en la economía, los bancos comerciales retiraron su apoyo al gobierno, con lo que obligaron a las autoridades a correr de uno a otro lado, entre sus acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional, en busca de solución para sus problemas.

Después de 1976. La senda que conducía a la solución de los problemas era sumamente conflictiva y muy onerosa para la economía. Las nuevas medidas de austeridad impuestas a mediados de 1977 tropezaron con una decidida resistencia popular, y causaron la rápida destitución

de un ministro de economía recién designado. A fines de 1977 un nuevo equipo económico, bajo presión de los bancos, celebró un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que implicaba ajustes que muchos consideraron totalmente irrealizables. Tras este acuerdo, los bancos comerciales convinieron en negociar nuevos créditos de refinanciamiento. Sin embargo, tal como se preveía, no se alcanzaron las metas establecidas por el Fondo Monetario Internacional —hasta hubo rumores sobre un supuesto intento de falsear los libros financieros— y a comienzos de 1978 tanto el Fondo Monetario Internacional como los bancos retiraron su apoyo. Debido al desconcierto producido por el fiasco respecto del Fondo Monetario Internacional, por las continuas huelgas y manifestaciones contra las medidas de austeridad y por la escasez de divisas, hubo otro cambio de los equipos económicos en mayo de 1978. Al implantarse más medidas de austeridad, estallaron disturbios callejeros en Lima. De todas maneras, las autoridades se las arreglaron para negociar un acuerdo más razonable con el Fondo Monetario Internacional y hacia fines del año se había generado la confianza suficiente como para renegociar los pagos de la deuda que vencían en 1979 y 1980.⁹ A fines de 1979 la situación financiera mostraba señales de notable mejoría: los ingresos provenientes de la exportación se elevaron debido a la recuperación de los precios del cobre, a la mayor producción de Cuajone y a las exportaciones de petróleo de la región del Amazonas (a altos precios mundiales); las importaciones disminuyeron debido a las medidas de austeridad y las salidas de capital habían sido reducidas por el aplazamiento del servicio de la deuda. Es más, durante 1979 la situación del sector externo mejoró hasta tal punto que el gobierno decidió no aprovechar todas las posibilidades de reducir el servicio de la deuda que se le habían abierto en 1978, y para 1980 el Perú parecía

⁹ Durante las negociaciones un banco importante fue acusado de extorsión, ya que, según se dice, intentó vincular el éxito de las negociaciones de la deuda al manejo, por parte del gobierno, de una controversia sobre la administración de los ingresos en divisas de Cuajone, proyecto para el que dicho banco había concedido importantes préstamos. Sin embargo, la mala publicidad resultante hizo que el banco abandonara esta estrategia.

estar a punto de iniciar un nuevo ciclo crediticio con la banca.

5. *Diversos comportamientos de los bancos*

Las investigaciones realizadas dieron también un apoyo razonable a la hipótesis de que los bancos se comportan de variadas maneras y no constituyen un grupo homogéneo, lo que a su vez sugiere que merece un análisis más preciso que el efectuado hasta ahora.

En 1965-1970 los empréstitos al gobierno provinieron de unos pocos grandes bancos estadounidenses con experiencia internacional. Por lo general, la actitud de los bancos fue conservadora, ya que se restringieron los riesgos y las condiciones de crédito. Sin embargo, al comienzo del decenio de 1970 aparecieron muchos nuevos prestadores ávidos de ampliar sus carteras internacionales. Debido a la fuerte competencia en los mercados financieros de los países industrializados y a la rentabilidad relativamente menor en ellos, estos bancos se volvieron hacia los países en desarrollo en busca de terrenos más propicios para acrecentar sus utilidades. Al hacerlo desplegaron dinamismo y liberalidad con respecto a los montos otorgados, los plazos ofrecidos, los tipos de préstamos y las condiciones imperantes de crédito. Los acreedores tradicionales del Perú en los años sesenta mantuvieron una postura más conservadora en estas circunstancias; algunos, interesados en mantener su posición en el mercado, siguieron las tendencias iniciadas por los recién llegados, mientras que otros prestadores tradicionales asumieron una postura más rígida y opusieron resistencia.

Los prestadores dinámicos de los primeros años del decenio de 1970 se caracterizaron por estar dispuestos a entregar sin condiciones cuantiosos créditos no garantizados. Asimismo, parecían más dispuestos a otorgar préstamos de libre disposición y refinanciamiento que sus colegas más conservadores, y además se inclinaban a financiar actividades en esferas no comerciales, como la infraestructura social. Hasta 1975 estos prestadores dinámicos socavaron continuamente las condiciones imperantes en el mercado para los préstamos al Perú, ayudando de ese modo a reducir en forma ininterrumpida

las tasas de interés y a alargar los plazos de vencimientos.

En 1975 la comunidad de la banca mundial se había vuelto relativamente conservadora en su actitud frente al tercer mundo. La mayoría de los prestadores dinámicos de los primeros años del decenio de 1970 echaron marcha atrás o se mostraron cautelosos, temiendo por la estabilidad de las finanzas internacionales e inquietos ante la vigente acumulación de deuda de los países prestatarios en desarrollo. Las tendencias del mercado quedaron otra vez bajo el influjo de los grandes y experimentados bancos internacionales que habían controlado las corrientes crediticias en el decenio de 1960. Sin embargo, aun en este clima en general más conservador, algunos bancos internacionales se comportaron de manera mucho más flexible que otras instituciones.

La clasificación de los bancos de acuerdo con su comportamiento respecto del Perú sólo puede hacerse de manera limitada y tentativa, ya que pocos bancos se comprometieron individualmente a otorgar préstamos en gran escala al gobierno de este país. Por lo demás, mientras ciertos bancos eran claramente dinámicos y algunos decididamente conservadores en su actuación, todavía otros fluctuaban entre actitudes de uno y otro tipo, según el momento y las circunstancias.

6. *Clasificación del comportamiento de los bancos*

Desde el punto de vista del origen nacional, generalmente tuvieron comportamientos dinámicos los bancos japoneses, los bancos (regionales) de los Estados Unidos, los bancos italianos y los bancos mixtos (aquellos cuyo capital pertenece a dos o más bancos de diversas nacionalidades), en tanto que habitualmente actuaron de manera conservadora los bancos británicos, suizos y franceses; también puede considerarse que las instituciones alemanas fueron en general conservadoras. Otros grupos nacionales mostraron un comportamiento más variado y actuaron en forma conservadora o dinámica según el caso.

Si se consideran los bancos por su tamaño, por lo general no se observan pautas de conducta bien definidas. Sin embargo, es interesante

señalar que a menudo tuvieron un comportamiento más dinámico los bancos menores, en parte porque los bancos mixtos incluían instituciones de esta última categoría.

Si se estudian los bancos por separado, se observa que uno de los prestadores más dinámicos fue Wells Fargo, que partió de cero y llegó a ser uno de los principales acreedores del gobierno. Dresdner Bank, American Express International, Banco de Tokio, Banca Commerciale Italiana, Bancal Tristate Corp. y Crocker National Bank figuraron entre las instituciones que también exhibieron un comportamiento en general dinámico. Las siguientes instituciones mantuvieron posiciones abiertamente conservadoras: Chemical Bank, Bankers Trust, Morgan Guaranty, Continental Illinois, Charter New York Corp., First Chicago, First National Bank of Boston y National Detroit Corp. Algunos bancos europeos como Schroders, National and Commercial Banking, Crédit Lyonnais, Banque Française du Commerce Extérieur, Banque de l'Indochine et de Suez, Amro Bank Algemene, Bank Nederland y Banque Worms, para mencionar sólo algunos, por lo general mostraron también un comportamiento conservador con respecto al Perú. Otros bancos —como Citicorp, Bank of America, Lloyds Bank, Chase Manhattan, Manufacturers Hanover y Bank of Nova Scotia— mostraron una conducta más o menos dinámica o conservadora, según las circunstancias.

Con respecto a los compromisos relativos de los bancos (autorizaciones brutas de crédito como porcentaje del activo total),¹⁰ se advirtió que el sector público por lo general era un elemento muy secundario en la cartera total de los bancos. Sin embargo, dentro de este contexto, y en términos relativos, en el decenio de 1970 los bancos mixtos asumieron en el Perú los mayores compromisos. (Véase el cuadro 7.) Entre los bancos regulares fueron Wells Fargo, seguido por American Express International y Bancal Tristate Corp, los que tuvieron los compromisos más altos. En general, los mayores prestadores del decenio de 1960 ostentaron compromisos muy parecidos durante los 12

años que abarca el estudio. Constituyeron excepciones: Banker Trust, Continental Illinois y, en menor medida, Manufacturers Hanover, que, siempre en términos relativos, redujeron sus compromisos en el período 1971-1976; también parecen haberlo hecho los prestadores medianos de los años sesenta, como First National Bank of Boston, Charter New York Corporation y National Detroit Corporation.

Algunos bancos que, en términos relativos, mantuvieron o aumentaron sus compromisos en los años setenta, pueden clasificarse todavía entre los que mantuvieron una actitud restrictiva frente al Perú. Morgan Guaranty parecía cauteloso y se mantuvo en segundo plano hasta que en 1974 decidió asumir el papel simbólico de encabezar el consorcio bancario que otorgó un cuantioso préstamo al gobierno como parte del arreglo de una controversia sobre inversiones con los Estados Unidos. Chemical Bank mantuvo una actitud claramente restrictiva respecto del gobierno y sólo empezó a conceder préstamos al sector público cuando participó con Morgan Guaranty en el consorcio antes mencionado. Al parecer, First Chicago también se abstuvo de asumir compromisos en el Perú y entró en el mercado financiero sólo después de haberse resuelto las controversias sobre inversiones con los Estados Unidos.

Los datos empíricos sobre el período 1972-1976 sugieren que, como norma, los bancos se protegían de riesgos limitando el volumen de los préstamos y no mediante el precio del crédito. Mientras los compromisos de préstamos entre instituciones variaban mucho en términos relativos, con el transcurso del tiempo los distintos bancos (y grupos de bancos) prácticamente no acusaron desviaciones significativas respecto de los márgenes de interés y los plazos vigentes en el mercado general para el Perú. De este modo, parece que en el transcurso del tiempo, por lo general, los distintos bancos no pudieron resistir las tendencias del mercado ni reflejar las diferentes apreciaciones del riesgo en las tasas de interés y los plazos de vencimiento.¹¹

¹⁰Cabe recordar al lector que la medición excluye la deuda a corto plazo.

¹¹ Los datos sugieren que las comisiones desempeñaron un papel más importante en la ponderación del riesgo; sin embargo, las limitaciones de los datos impidieron toda prueba concluyente al respecto.

Cuadro 7

PERU: OBLIGACIONES RELATIVAS DE BANCOS COMERCIALES - AUTORIZACIONES DE CREDITO TOTALES COMO PORCENTAJE DEL ACTIVO TOTAL, 1965-1970 Y 1971-1976^a
(100 = 0.499% del activo total)

1965-1970		1971-1976	
Nivel de obligaciones y nombre de los bancos ^b	Clasificación internacional del banco ^c	Nivel de obligaciones y nombres de los bancos ^b	Clasificación internacional del banco ^c
<i>Elevado</i> 100 a 80.0		<i>Elevado</i> > 668.9	
Bankers Trust	11	Libra Bank	301 ^c
Continental Illinois	22	Euro American Bank	301 ^c
Manufacturers Hanover	5	668.9 a 510	
		Atlantic Internacional Bank	301 ^c
		Asian and Euro American Bank	301 ^c
<i>Intermedio</i> 79.9 a 60.0		509.9 a 343	
Bank of Nova Scotia	47	Banque Européenne de Tokyo	301 ^c
Franklin National Bank	78	Associated Japanese Bank	301 ^c
59.9 a 40.0		342.9 a 175	
Schroders Ltd.	197	Iran Overseas Investment Bank	301
Charter New York Corp.	39	Western American Bank	301 ^c
Citicorp	2	Nippon European Bank	301 ^c
First National Bank of Boston	59	Japan International Bank	301 ^c
39.9 a 20.		Banque de la Société Financière Européenne	301 ^c
Chase Manhattan	3	Wells Fargo	69
Bank of America	1	174.9 a 100	
National Detroit Corp.	57	Italian International Bank	301 ^c
Crocker National Bank	48	Bancal Tristate Corp.	199
Toronto Dominion Bank	54	United International Bank	301 ^c
		Inter-Union Bank	301 ^c
<i>Bajo</i> < 20		London and Continental Banks Ltd.	301 ^c
Royal Bank of Canada	12	International Mexican Bank	301 ^c
Banca Commerciale Italiana	25	European Brazilian Bank	301 ^c
Morgan Guaranty Trust	6	American Express Int. Bank	223
Westdeutsche Landesbank		<i>intermedio</i>	
Girozentrale	14	99.9 a 60	
Philadelphia National Bank	94	Bank of Nova Scotia	53
Lloyds Bank	33	Banque Commerciale pour l'Europe du Nord	195
Western Bancorporation	8	International Commercial Bank	301 ^c
Bank of Tokyo	26	Crocker National Bank	79
		Fidelcor	203
		Philadelphia National Bank	144
		Toronto Dominion Bank	66
		Grindlays Bank	154
		Manufacturers Hanover	16
		First Pennsylvania Corp.	106
		C.I.T. Financial Corporation	210
		Banque Canadienne Nationale	130
		Banque Continentale du Luxembourg	301 ^c
		59.9 a 40	
		Banque Européenne de Crédit	301 ^c
		Bankers Trust	32
		Orion Bank	301 ^c
		Continental Illinois Bank	30
		Franklin National Bank	...
		Citicorp	2
		Royal Bank of Canada	22

Cuadro 7 (conclusión)

1965-1970		1971-1976	
Nivel de obligaciones y nombre de los bancos ^b	Clasificación internacional del banco ^c	Nivel de obligaciones y nombres de los bancos ^b	Clasificación internacional del banco ^c
		<i>Bajo</i>	
		39.9 a 20	
		Bank of Montreal	45
		Anthony Gibbs	301
		Industrial National Corp.	260
		U.B.A.F.	301 ^c
		Dresdner Bank	14
		Trade Development Bank	219
		Chase Manhattan	4
		Lloyds Bank	31
		First Chicago Corporation	35
		Bank of Tokyo	28
		Morgan Guaranty Trust	19
		Bank of America	1
		Shamut Corporation	248
		Nomura Securities	^d
		Cleveland Trust Co.	151
		Midland and International Bank	301 ^c
		Banco de Santander	112
		Long Term Credit Bank	44
		Central Corp.	258
		Marine Midland Bank	77
		Banque Française du Commerce	
		Extérieur	174
		Chemical Bank	23
		Banque Worms	286
		Schroders Ltd.	301
		Security Pacific Corp.	54
		Deutsche Bank	6
		Western Bancorporation	39
		Fuji Bank	13
		Swiss Volksbank	143
		< 20	
		El resto de los bancos que figuran en el estudio ^e	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a El ejercicio se refiere sólo a autorizaciones sin garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

^b Las autorizaciones se han calculado como porcentaje del activo del banco. La cuantía del activo correspondiente al período 1965-1970 se basa en datos de 1969 que figuran en *The Banker*, junio de 1970; la cuantía del activo correspondiente a 1971-1975 se basa en datos de 1975 que figuran en *The Banker*, junio de 1976. En los casos de los bancos que no figuran entre los 300 principales de la banca mundial, la cuantía del activo se determinó a partir de los datos del balance de 1975 de la publicación *Who Owns Whom in World Banking*, 1976, de la Banker Research Unit. Otras fuentes que se utilizaron para determinar el monto del activo fueron las publicaciones *Japan Company Handbook* y *The Times 1000*. Los bancos sobre cuyos activos no se pudo conseguir informaciones fueron excluidos del ejercicio (se enumeran más abajo en la nota^e).

^c Las clasificaciones se basan en la lista de los 300 principales bancos del mundo preparada por *The Banker*. Las clasificaciones correspondientes al período 1965-1970 se basan en la cuantía de los activos de 1969 que figuran en *The Banker* de junio de 1970; las clasificaciones correspondientes a 1971-1976 se basan en la cuantía de los activos en 1975, que figura en *The Banker* de junio de 1976. Los bancos que no figuran entre los 300 principales se clasifican como 301. La letra "c" entre paréntesis indica que la institución es un banco mixto.

^d No clasificado en *The Banker*.

^e Se excluyó del ejercicio a los siguientes bancos: Banque de L'Union Européenne, Banque Internationale du Luxembourg; Balfour Williamson, Commerce Union Bank, La Salle National Bank, Rothschild Intercontinental Bank, Union Planters Bank, Banco Mexicano, Morgan Guaranty and Partners, Dow Banking Corporation, Algemene Bank Nederland, Comco Internacional Bank, LTCB Asia Ltd., Banque Arabe et Internationale d'Investissement, Trade Invest Bank and Trust Company, Banco Atlántico, Banco Nacional de Panamá, Banco de Bogotá, First National Bank of St. Louis, Bank Lew, Privatbank and Verwaltungsgesellschaft, Bank für Gemeinwirtschaft; Industrial Multinational Investment Ltd. y Liberal Bank.

Mientras en el transcurso del tiempo muy pocos bancos pudieron establecer precios que divergieran de manera significativa de los imperantes en el mercado, algunas instituciones claramente crearon puntos de inflexión en las tendencias; el banco clave en este sentido fue el Wells Fargo. En 1972-1974 encabezó repetidamente consorcios bancarios —con firme apoyo de instituciones japonesas— que establecieron precios inferiores a los de mercado. Esto fue imitado rápidamente por otros bancos, con lo cual disminuyó mucho el costo medio del crédito al Perú.¹² En menor medida, el Dresdner Bank desempeñó un papel análogo, y otros bancos que a menudo apoyaron las nuevas tendencias fueron el Banco de Tokio y el Crocker National Bank.

Como una de las medidas de protección ante los riesgos, los bancos comerciales tradicionalmente prefirieron financiar proyectos que produjesen ingresos, y fueron menos entusiastas con créditos para refinanciación, apoyo a la balanza de pagos y de libre disposición. La preferencia sectorial, por lo tanto, ha apuntado a las actividades productivas primarias que producen ingresos. Sin embargo, en el decenio de 1970 la mayoría de los prestadores dinámicos abandonaron esta tradición y no mostraron especial preferencia por determinados sectores o tipos de préstamos. Los grandes y experimentados bancos internacionales demostraron también escasa preferencia a este respecto.

Si se agrupan los bancos por países, se observa que existe cierta inclinación común, ya sea por el comportamiento tradicional o por el no tradicional. Las tendencias tradicionales, conservadoras relacionadas con sectores y tipos de préstamos, se advirtieron en los bancos británicos, alemanes y suizos, y en menor medida, en las instituciones francesas y canadienses, en tanto que el comportamiento no tradicional, más atrevido, correspondió a los bancos japoneses, italianos y estadounidenses, así como a

los bancos mixtos. Un grupo heterogéneo de bancos de países por lo general ajenos a la corriente principal del financiamiento internacional actuó también fuera de las pautas tradicionales de preferencia. Por otra parte, no hubo una relación funcional bien definida entre las preferencias reveladas por sectores y tipos de préstamos, y el tamaño de las instituciones bancarias. Sin embargo, es interesante señalar que muchos bancos de tamaño mediano revelaron preferencias por el comportamiento tradicional, no así los bancos pequeños.

Con respecto a preferencias en materia de protección externa, los bancos más inclinados a usar garantías de organismos de crédito para exportaciones del país de origen parecieron ser los franceses y británicos. Un grupo de bancos de países ajenos a la corriente principal del financiamiento internacional también hizo que esas garantías cubrieran gran parte de sus empréstitos al Perú. Los bancos que al parecer concedieron préstamos al Perú con poca o ninguna garantía de los gobiernos de su país de origen fueron los estadounidenses, japoneses, alemanes, italianos, canadienses y suizos.¹³ Si se consideran instituciones aisladas, los bancos con fuerte inclinación a proteger sus préstamos con garantías del país de origen fueron los siguientes: National and Commercial Banking Group, Crédit Lyonnais, Banque Française du Commerce Extérieur, Banque de l'Indochine et de Suez, Amro Bank Algemene, Bank Nederland, Banque Worms y Banco do Brasil, para mencionar sólo algunos.

Cuando se agrupó a los bancos según su tamaño, hubo algunos indicios de que la frecuencia con que se recurría a las garantías del país de origen aumentaba a medida que disminuía el tamaño del banco.

Al examinar el comportamiento de los bancos organizadores de consorcios crediticios, se encontró que los emprendedores recién llegados —por ejemplo, el Wells Fargo— emplea-

¹² El Wells Fargo constituye un buen ejemplo de cómo la relación personal entre el banco y las autoridades de gobierno puede influir en el comportamiento crediticio. Se sabe que un alto funcionario vinculado a las operaciones crediticias internacionales en el Wells Fargo era un peruano que había trabajado como ejecutivo en el Banco Central de ese país durante el gobierno de Belaúnde.

¹³ Estas conclusiones deben considerarse con cautela, ya que el prestatario no siempre está enterado de que su crédito comercial está respaldado por garantes externos. Cabe asimismo señalar que el Export Import Bank de los Estados Unidos cerró sus puertas al Perú durante gran parte de los primeros años del decenio de 1970, de modo que impidió las garantías a los bancos estadounidenses.

ban estrategias diferentes de las de los grandes bancos internacionalmente establecidos. En primer lugar, los primeros, obtenían mandatos para la formación de consorcios ofreciendo condiciones más favorables que las del mercado. En segundo lugar, establecían relaciones de trabajo con un gran número de otros neófitos que también estaban dispuestos a rebajar los precios de sus créditos. Estas relaciones de trabajo daban origen a grupos relativamente numerosos de bancos que participaban de manera repetida en consorcios encabezados por bancos organizadores que estaban iniciándose en estas operaciones. Los bancos internacionalmente establecidos como el Citicorp recurrían en menor medida a las rebajas de los precios y mantenían sólo un número reducido de relaciones de trabajo que, cabe señalar, a menudo incluían a otros bancos grandes de prestigio internacional.

Según algunos indicios, los bancos con operaciones locales en el Perú a través de sucursales o filiales (véase el cuadro 8) ocasionalmente modificaban la forma en que otorgaban empréstitos en divisas al gobierno, por el deseo de proteger intereses comerciales locales. Sin embargo, no se observan pautas concluyentes en este sentido, lo que hace sospechar que la mayoría de los préstamos 'protectores' fueron concedidos por las sucursales locales y en moneda local.

Tras las restricciones en los mercados financieros internacionales desde mediados de 1974 y la abierta crisis económica del Perú a fines de 1975, el gobierno se encontró ante una comunidad bancaria bastante cauta. Sin embargo, algunos bancos adoptaron posiciones más flexibles que otros en las negociaciones. Muchos bancos emprendedores que habían iniciado sus operaciones en el Perú durante el decenio de 1970 asumiendo compromisos significa-

tivos —Crocker National y Bancal Tristate, entre otros— sencillamente redujeron sus actividades y ni siquiera participaron en los acuerdos generales de refinanciación celebrados por los bancos en 1976. Otros bancos mantuvieron su relación con el gobierno, pero se opusieron intransigentemente a los esfuerzos de las autoridades por no recurrir al Fondo Monetario Internacional y mitigar los costos sociales y políticos del ajuste. Entre los bancos de este segundo grupo se hallaban el Morgan Guaranty, el Bankers Trust, y el Continental Illinois. El Chase Manhattan también quedaría incluido en este grupo, en especial porque continuamente condicionó su cooperación a la forma en que las autoridades trataran a la Southern Peru Copper Corp. Otro grupo de bancos adoptó en las negociaciones con el gobierno una posición más moderada y relativamente más flexible (en el plano comercial). El Dresdner Bank y el Bank of Nova Scotia sobresalieron en este sentido. También podría incluirse al Crédit Lyonnais, y al Manufacturers Hanover en el grupo de los bancos 'conciliadores'. Y el Citibank, a pesar del endurecimiento perceptible de su posición en 1977, también puede calificarse de más bien flexible en las negociaciones celebradas durante la crisis económica.

Si el comportamiento en la crisis posterior a 1975 se analiza según el origen geográfico de los bancos, se observa que los prestadores más flexibles con respecto al Perú fueron los bancos europeos. Los adversarios intransigentes fueron, en su mayoría, las instituciones estadounidenses que, de paso, eran los prestadores más comprometidos con el Perú. Al parecer, los japoneses no adoptaron una posición fuerte, sino que más bien siguieron las tendencias de negociación que, por lo general, dominaban los bancos de los Estados Unidos.

Cuadro 8

PERU: BANCOS CON SUCURSALES O FILIALES EN EL PERU Y SU IMPORTANCIA COMO PRESTADORES AL GOBIERNO DEL PERU, 1965-1970 Y 1971-1976

Nombre	Fecha de establecimiento	Importancia como prestador ^a		Nivel de su obligación relativa con el Perú ^b		Importancia como banco organizador de consorcios ^c	
		1965-1970	1971-1976	1965-1970	1971-1976	Como agente y/o administrador	Unicamente como agente
<i>Sucursales</i>							
Citicorp	1920	Mayor	Mayor	Intermedio	Intermedio	Mayor	Mayor
Lloyds Bank	1936	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Intermedia	Menor
Bank of Tokyo	1965	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Intermedia	Intermedia
Bank of America	1966	Mayor	Mayor	Intermedio	Bajo	Intermedia	
<i>Filiales</i>							
Banca Commerciale Italiana ^d	...	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Menor	Menor
Crédit Lyonnais ^e	...	-	Intermedia	-	Bajo	Menor	Menor
<i>Bancos con empresas en el Perú hasta 1970</i>							
Chase Manhattan ^f	1964-1965	Mayor	Mayor	Bajo	Bajo	Intermedia	Menor
Chemical Bank ^g	1966-1967	-	Intermedia	-	Bajo	Intermedia	-
Royal Bank of Canada ^h	Decenio de 1920	Menor	Intermedia	Bajo	Intermedio	Intermedia	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Basada en autorizaciones de crédito brutas en cada periodo.

^b Basado en autorizaciones de crédito brutas escalonadas según tamaño.

^c Basada en datos sobre créditos de consorcios.

^d Principal propietario extranjero del Banco de Crédito. Antes de que rigieran las leyes de reforma bancaria esta institución, a través de su filial Sudameris, poseía el 62% de las acciones de ese banco. Esto se redujo a menos del 20% en virtud de la reforma bancaria.

^e Tuvo una participación de importancia en el Banco de Lima, que se redujo a menos del 20% en virtud de la reforma bancaria.

^f Compró el 51% del Banco Continental. Este fue nacionalizado en 1970 por el gobierno en virtud de las leyes de reforma bancaria.

^g Fue un importante accionista del Banco Internacional. El gobierno compró su parte en 1970 en virtud de las leyes de reforma bancaria.

^h Cerró su sucursal en la segunda mitad del decenio de 1960.

II

Efectos de los préstamos de la banca comercial en el desarrollo económico del Perú

Hasta ahora el análisis se ha centrado en aspectos muy concretos de los efectos de los créditos bancarios en el Perú. En esta sección se procurará hacer una evaluación más global de los efectos de las actividades de los bancos comerciales en la economía peruana. Como resulta prácticamente imposible separar en forma empírica los efectos de los créditos de los bancos comerciales de aquéllos de otras actividades financieras, reales y políticas de la economía, toda evaluación de esta naturaleza necesariamente habrá de tener un contenido normativo superior a lo corriente. Por lo tanto, el estudio similar que pueda realizar una persona desde otra perspectiva podría dar lugar a conclusiones muy diferentes. En esta oportunidad no se postulan verdades absolutas; en último término el lector deberá apreciar los argumentos ofrecidos de acuerdo con sus méritos, para luego inferir sus propias conclusiones.

Los aspectos positivos. En el período 1965-1968 los bancos no constituyeron una fuente importante de financiación para el gobierno. Sin embargo, proporcionaron recursos que redujeron el déficit de recursos fiscales y de divisas en 1966-1968. Con posterioridad, a partir de 1972, los bancos suministraron importantes ahorros externos (véase de nuevo el gráfico 1) y desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo del país, tanto en términos absolutos como relativos. Además, es evidente que la aparición de nuevos prestadores comerciales en 1972 proporcionó al Perú un medio de debilitar el bloqueo financiero instituido por potencias hegemónicas centrales y tal vez apoyado también por los prestadores comerciales tradicionales del Perú, que en 1969-1971 concedieron préstamos en una forma muy restringida, únicamente para refinanciación, en condiciones muy onerosas y con limitaciones al endeudamiento futuro. Por lo demás, a partir de 1972 no sólo aumentó mucho la cuantía del crédito bancario, sino que la competencia por el comercio del Perú desembocó en préstamos casi

incondicionales y sin preguntas acerca de su uso. Incluso durante el período más restrictivo posterior a 1974, los bancos dieron muestras de flexibilidad al aceptar en 1976 la solicitud del Perú de que se refinanciara su deuda sin recurrir a un acuerdo de crédito contingente del Fondo Monetario Internacional.

Otro aspecto potencialmente positivo de los préstamos bancarios se relaciona con el sector externo. Con el virtual estancamiento de las exportaciones en el decenio de 1970, los préstamos de bancos comerciales constituyeron durante dicho período el elemento clave para apoyar la capacidad para importar bienes y servicios, que aumentaba rápidamente. (Véase el cuadro 9.) Este crecimiento de la capacidad de importación fue acompañado por una expansión sin precedentes del consumo interno y de la inversión, simultáneamente. El aumento de las existencias causado por las importaciones permitió que la demanda interna aumentara a tasas superiores al crecimiento del producto interno bruto y que ya eran altas con respecto a las tendencias anteriores en el Perú y a las tendencias vigentes en América Latina. (Véase el cuadro 10.) Junto con el crecimiento de la demanda interna se produjo una reducción apreciable del desempleo y un crecimiento también apreciable de los salarios reales.

Los bancos comerciales hicieron también una gran contribución al financiamiento público en el período 1972-1975. Por lo general, los déficits del gobierno en dicho período fueron cuantiosos y hubo que recurrir al financiamiento externo, dominado por los bancos comerciales. (Véase el cuadro 11.) De hecho, al retinanciar continuamente la deuda externa del gobierno, los bancos comerciales liberaron recursos para la inversión y el consumo, a la vez que ingentes créditos de libre disposición permitieron al gobierno acumular reservas, o emplearlos como deseara. Y si bien los bancos no participaron mayoritariamente en la financiación de proyectos, sí apoyaron empresas de ele-

vada prioridad nacional que no eran fáciles de financiar, como el oleoducto trasandino y la mina de cobre de Cerro Verde (así como el proyecto Cuajone en el sector privado). Además, los bancos habitualmente sufragaron los gastos locales de los proyectos. Por último, faci-

litaron también considerables recursos financieros para compensar a las empresas extranjeras nacionalizadas, ayudando de ese modo a desactivar controversias potencialmente explosivas.

Cuadro 9

PERU: EVOLUCION DE LA CAPACIDAD IMPORTADORA, 1960-1976

(Millones de dólares de 1970; promedios anuales)

Años	Poder de compra de las exportaciones ^a	Corrientes financieras (netas) ^a					Otras	Capacidad importadora (1) + (2)
		Total (6) + (7)	Corrientes extranjeras			Total (3) + (4) + (5)		
			Inversión extranjera directa ^c	Préstamos ^d	Otras ^e			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
1960-1964	754	-38	-66	49	-	-17	-21	716
1965-1970	1 023	-15	-104	77	17	-10	-5	1 008
1971-1976	1 083	210	19	368	20	407	-197	1 293

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^a Deflactadas según índices de precios de importación.

^b Exportaciones ajustadas para los efectos de la relación de intercambio. Incluye transferencias sin contrapartida.

^c Inversión extranjera directa neta menos remesas de utilidades.

^d Préstamos a corto, mediano y largo plazo no compensatorios brutos, menos amortización y pagos de interés.

^e Deducidas las donaciones, derechos especiales de giro y amortización de préstamos compensatorios.

^f Movimiento neto de activos de residentes, y errores y omisiones.

Cuadro 10

PERU: CRECIMIENTO DE LA DEMANDA Y DEL PRODUCTO INTERNOS EN COMPARACION CON AMERICA LATINA, 1972-1975^a

(Tasas anuales medias de crecimiento)

	Perú	América Latina
Consumo	6.9	5.5
Inversión	13.9	12.0
<i>Demanda interna</i>	8.1	7.0
<i>Producto interno bruto</i>	5.6	6.5

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^a Basado en precios de mercado en dólares de 1970.

Cuadro 11

PERU: DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y SU FINANCIAMIENTO EN
1966-1968, 1969-1971, 1972-1975 Y 1976

	Promedio			1976
	1966-1968	1969-1971	1972-1975	
Déficit fiscal (miles de millones de soles) ^a	4.8	3.9	17.4	48.4
Déficit como porcentaje de los gastos ^a	16.3	9.3	21.4	30.3
Financiamiento del déficit (neto)				
Porcentaje financiado externamente	47.2	18.0	51.8	32.2
Porcentaje financiado internamente	52.8	82.0	48.2	67.8
Porcentaje de la financiación total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^a Excluye la amortización de la deuda pública.

Los aspectos negativos. Desde otro ángulo, sin embargo, muchos aspectos de la participación de la banca comercial extranjera en la economía pueden considerarse menos afortunados.

Una de las principales preocupaciones acerca de la participación de los bancos en la economía peruana es la de que sus recursos financieros puedan haber infundido en las autoridades públicas un falso sentido de seguridad. En el período 1969-1971, el gobierno actuó con firme determinación y disciplina para superar un bloqueo económico externo total; a pesar del ambiente hostil, las autoridades se las arreglaron, entre otras cosas, para lograr tasas de crecimiento más que respetables, reducir el desempleo y elevar los salarios reales,

mientras a la vez modificaban de manera significativa las relaciones con el capital privado extranjero y nacional. (El elemento de recuperación a partir de la crisis de 1967-1968 originó sólo una parte pequeña de estos resultados. (Véase el cuadro 12). Sin embargo, desde 1972 —año en que los bancos ingresaron en masa a la economía peruana— la disciplina económica del régimen comenzó a resquebrajarse. Con carta blanca de los prestadores comerciales, el Perú se encontró con que podía importar sin prestar suficiente atención a las exportaciones; invertir sin adecuada preocupación por el contenido de las importaciones o por combinar bien los períodos de gestación; consumir alimentos sin programas eficaces de producción interna; y gastar a pesar de recaudaciones tribu-

Cuadro 12

PERU: EVOLUCION DE LOS GASTOS Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1966-1971
(Índice basado en soles de 1970 con 1966=100)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Consumo privado	100	102.5	103.5	109.9	120.6	125.5
Consumo público	100	105.5	111.3	114.1	123.7	131.7
Inversión en capital fijo	100	92.5	78.7	80.9	90.1	99.2
Demanda interna	100	101.8	97.6	102.7	112.4	120.5
Exportaciones	100	101.5	112.8	108.1	112.9	103.1
Importaciones	100	102.5	89.3	87.5	92.3	92.5
Producto interno bruto	100	101.6	102.3	106.8	116.5	122.5

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

tarias internas estancadas o en declinación. (Véase el cuadro 13.) En este ambiente relajado, aumentó al máximo la dependencia de la economía respecto de los bancos y el financiamiento externos. Así, irónicamente, un programa concebido originalmente para eliminar la dependencia respecto del capital extranjero evolucionó de tal manera que sólo cambió las empresas extranjeras por los bancos extranjeros. El nuevo tipo de relación con el capital extranjero se complicó y la economía se hizo tan claramente vulnerable como la que más a las influencias externas.

Si los bancos hubiesen continuado mostrando un deseo ilimitado de financiar la economía del Perú sin interferir en ella, la cuestión de la vulnerabilidad no sería pertinente. Sin embargo, hubo una contracción general en la banca mundial en 1975; y a medida que los banqueros se mostraban más reacios a proporcionar recursos y que las condiciones de los préstamos se tornaban más onerosas, el velo de las finanzas se hizo más transparente, y dejó traslucir una economía estructuralmente muy débil. En 1976 cundió el pánico entre los banqueros, que trataron de obligar al Perú a adoptar un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional. Pero luego, al comprobar la resistencia del Perú, y reconociendo su propia influencia, los bancos experimentaron con un apoyo explícito a la balanza de pagos por su propia cuenta. Además, ya no se abstuvieron de intervenir: los bancos no sólo vigilaban oficialmente la política económica del gobierno, sino que también comenzaron a prote-

ger los intereses de las empresas transnacionales que eran sus clientes. De este modo, los bancos se transformaron una vez más en intervencionistas.

A un tiempo que se volvían intervencionistas, los bancos no mostraron mucha capacidad para soportar los problemas que generalmente surgen en el proceso de ajuste en los países en desarrollo. Ellos proporcionaron, sin embargo, al Perú recursos financieros sin restricciones en el decenio de 1970, aunque las políticas económicas promovían una dependencia cada vez mayor respecto de los recursos extranjeros. Si los bancos estaban conscientes de las tendencias fundamentales —como deberían haberlo estado— entonces ellos también deben haber estado aguardando, junto con los peruanos, los rendimientos a largo plazo de las inversiones en petróleo, minería, etc. Si no estaban conscientes de ellas, su comportamiento crediticio debe considerarse entonces imprudente. En todo caso, su apoyo tácito a las políticas gubernamentales durante la primera mitad del decenio de 1970 podría llevar a imaginar que los bancos asumirían las consecuencias de sus decisiones y ayudarían al Perú a superar sus dificultades sin graves costos sociales. Pero en la realidad, tan pronto como se tornó evidente que el ímpetu de las políticas pasadas —que los bancos incuestionablemente apoyaron— no podía quebrarse fácilmente y que la mezcla de política y economía no estaba madura para efectuar el severo ajuste que se hubiera necesitado para extraer de la economía divisas destinadas al servicio de la deuda, los banqueros

Cuadro 13

PERU: TENDENCIAS COMERCIALES Y FISCALES
(Porcentaje del producto interno bruto)

	1960— 1964	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Coefficiente de exportaciones	23.1	20.4	19.7	17.2	17.5	14.1	12.7	11.5	11.7
Coefficiente de importaciones	16.1	20.0	15.7	14.9	14.4	16.3	20.2	21.8	17.7
Ingresos fiscales	14.2 ^a	15.1	16.1	15.7	15.5	14.9	15.3	15.8	14.5
Desembolsos fiscales	... ^a	20.2	19.9	21.8	22.2	23.2	22.1	23.7	22.9

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

perdieron la confianza y se retrajeron hasta que el Perú se hubiese sometido a las exigencias aun más severas del Fondo Monetario Internacional.

Así, pues, los bancos resultaron ser una fuente de financiación efímera para un país en desarrollo incapaz de adoptar decisiones rápidas y difíciles en materia de ajustes económicos. Por supuesto, las cosas podrían haber evolucionado de manera diferente si desde el comienzo el Perú hubiese actuado con cautela y hubiera examinado a fondo los ofrecimientos de crédito de los prestadores comerciales. Sin embargo, aun cuando así hubiese ocurrido, los plazos de los créditos comerciales todavía habrían sido inadecuados para las necesidades del desarrollo. En el período 1971-1976, los plazos de préstamos comerciales al Perú promediaron apenas siete años, plazo adecuado únicamente para las actividades más lucrativas. Desde luego, la inversión en infraestructura social puede tardar a veces hasta una generación en dar un retorno y, por lo tanto, requiere préstamos a mayores plazos que los que podrían ofrecer los bancos comerciales. Incluso en la esfera comercial los plazos de siete años pueden ser demasiado cortos puesto que muchos proyectos suponen industrias incipientes que pueden empezar a dar un retorno en plazos muy superiores a los de actividades idénticas en los países industrializados. Esto sin contar con que el retorno podría prolongarse debido a errores o a hechos fortuitos —como disminución de los precios de exportación—, factores frecuentes en los países en desarrollo.

El problema reseñado es importante y tiene repercusiones que trascienden el caso peruano; es evidente que la falta de simetría entre las necesidades a largo plazo del desarrollo y la índole de los plazos, de corto a mediano, con que otorgan financiamiento los bancos comerciales, plantea graves obstáculos en la senda del desarrollo socioeconómico de amplia base. Desde luego, las políticas para enfrentar el problema pueden ser muy diversas. Pero a fin de ilustrar la gravedad del asunto para un país que tiene deudas cuantiosas con bancos comerciales, tales opciones se pueden simplificar y reducir básicamente a dos: i) centrar las estrategias de desarrollo en actividades con elevada rentabilidad comercial privada a corto plazo y

aguardar que el desarrollo social se 'derrame' sobre la población; o ii) buscar hoy un desarrollo socioeconómico equilibrado y esperar que los bancos refinancien sus préstamos con vencimientos a corto plazo.

La primera opción podría agradar a autoridades financieras conservadoras, pero infortunadamente la experiencia ha demostrado que las estrategias que suponen que el desarrollo social se 'derrama' son a menudo nocivas, y constituyen simplemente una excusa para aplazar innecesariamente la reforma social y una distribución del ingreso razonablemente equilibrada. Se las ha asociado asimismo con regímenes que excluyen de la participación política a grandes segmentos de la sociedad.

Ya se ha señalado que en realidad los bancos refinancian sus préstamos (tal vez a regañadientes), lo que hace que la segunda opción sea técnicamente viable. Sin embargo, la refinanciación es un modo inadecuado de atender al prolongado período de gestación del desarrollo, ya que los prestatarios llegan a hacerse muy vulnerables a las veleidosas condiciones crediticias de los mercados comerciales. Si se busca la refinanciación en un mercado de prestatarios, como el de 1972-1974, los resultados pueden ser buenos al tener los nuevos créditos márgenes de interés bajos y vencimientos más prolongados. Sin embargo, si la refinanciación se registra en un mercado de prestadores, como el de 1975-1976, los resultados pueden ser contraproducentes para el desarrollo. No sólo podría tornarse difícil el acceso al crédito, sino que los márgenes de interés serían desmesuradamente altos y los plazos de vencimiento desusadamente breves. Esto abultaría el servicio de la deuda, complicaría la gestión de la deuda y generaría más necesidades de refinanciación. En estas circunstancias el servicio de la deuda podría resultar más gravoso, haciendo que los banqueros se preocuparan ante la situación del país e hicieran aún más severas las condiciones crediticias. Cuando las autoridades de gobierno empiezan a preocuparse de la opinión de los banqueros acerca de la solvencia de su país, la política económica puede desviarse desde estrategias de desarrollo socioeconómico de amplia base a un enfoque más estrecho en que se haga hincapié en actividades con elevada tasa de rentabilidad privada a corto plazo y en una

excesiva liquidez en el sector de pagos externos.

Si la necesidad de refinanciación se plantea en condiciones de abierta coacción económica, como ocurrió en el Perú en 1976, los resultados pueden ser desastrosos para el desarrollo. Los bancos, al procurar obtener divisas para el servicio de la deuda, se tornan intervencionistas, ya sea en forma directa, im-

poniendo exigencias a la política gubernamental, o indirecta, obligando a las autoridades a someterse a la inspección del Fondo Monetario Internacional. Además, la refinanciación proporcionada por los bancos es a muy corto plazo, se hace en condiciones onerosas, y va acompañada por considerables costos sociales y contratiempos para el proceso de desarrollo.

III

Algunas conclusiones y recomendaciones

El propósito de esta sección es extraer algunas conclusiones acerca de las operaciones crediticias de los bancos comerciales, sobre la base del estudio de la experiencia peruana. Desde luego, es difícil llegar a conclusiones definitivas generalizando a partir del caso de un país y, por lo demás, el análisis retrospectivo del tipo aquí realizado puede ser eclipsado por la rápida evolución de los acontecimientos en la banca mundial. No obstante, a falta de un análisis más preciso de la experiencia de otros prestatarios, hay por lo menos dos razones para sospechar que, en efecto, pueden extraerse de este estudio enseñanzas generales y conclusiones tentativas en materia de políticas.

En primer lugar, un número importante de los síntomas del caso peruano se manifiestan aparentemente en varios otros países en desarrollo (por ejemplo, Jamaica, Bolivia, Zaire, tal vez Nicaragua) que han obtenido préstamos de bancos; además, a medida que aumenta el endeudamiento en el Tercer Mundo, y si más regímenes políticos evolucionan hacia procesos democráticos, la lista bien podría ampliarse, incluso tal vez con algunos países en desarrollo que tuvieron éxito como prestatarios. En segundo lugar, en tanto que los bancos indudablemente han aprendido de sus errores e intentarán en consecuencia ajustar sus políticas de préstamos, gran parte de su comportamiento se debe a su estructura de institución comercial privada y, por consiguiente, existen pocas razones para esperar una modificación radical de su conducta a mediano plazo. Así, pues, hecha esta advertencia previa, en los párrafos siguien-

tes se expondrán algunas conclusiones y recomendaciones de carácter general.

La investigación plantea serias interrogantes acerca del predominio de los bancos comerciales en el financiamiento externo de los países en desarrollo. Su aparición en el decenio de 1970 proporcionó ciertamente a estos países un instrumento financiero nuevo y útil, pero al parecer este nuevo instrumento debe usarse con cautela debido a sus limitaciones con respecto a las necesidades del desarrollo. Se ha observado que los plazos que los bancos han ofrecido, incluso en las mejores circunstancias, han sido muy cortos frente al largo período de gestación de muchas actividades relacionadas con el desarrollo socioeconómico de amplia base. Tampoco se ha demostrado que la refinanciación sea una forma adecuada de superar el espectro de los vencimientos a corto plazo. En el Perú, las pautas crediticias de los bancos han sido sumamente irregulares, tanto en lo que se refiere a la cuantía del crédito disponible como a sus costos y condiciones. Cuando los bancos estaban en plan de expansión, a comienzos del decenio de 1970, se adelantaron a ofrecer al gobierno financiamiento sin condiciones. Frente a una financiación externa aparentemente ilimitada, el inexperto sector público encontró que podía arremeter en pos del desarrollo, evitando a la vez ajustes (políticamente desagradables) de la política económica; en realidad, los préstamos de la banca ocultaron latentes debilidades estructurales y de política en la economía, al punto que muchos de los mismos bancos al parecer no previeron los pro-

blemas resultantes. Sólo cuando los desequilibrios financieros fueron excesivamente exagerados reaccionaron los banqueros. Y entonces, cuando las autoridades intentaron ajustar la economía, los bancos limitaron sus préstamos a aquellos para el refinanciamiento de deudas anteriores en condiciones extremadamente severas, recurso momentáneo que no significó un verdadero alivio en el servicio de la deuda. Por otra parte, se ha demostrado que los bancos habían intervenido en los asuntos internos del Perú y ejercido presiones para proteger los intereses de las empresas transnacionales que eran sus clientes en los momentos de mayor vulnerabilidad del prestatario. Tan pronto como se hizo evidente que el proceso de ajuste no podría efectuarse con rapidez debido a la resistencia a los costos sociales y políticos necesarios para exprimir de la economía divisas con las cuales servir la deuda, cundió el temor entre los banqueros, quienes se negaron a conceder crédito alguno a menos que el Perú deflactara su economía con arreglo a la prescripción del Fondo Monetario Internacional. De este modo, los bancos comerciales dieron pruebas de que no están hechos para encarar los trastornos e incertidumbres económicas que a menudo aparecen en los países en desarrollo, particularmente en períodos de crisis económica.¹⁴ Es más, si recurrimos a una ocurrencia muy popular durante la crisis financiera de los años treinta, podría decirse que los préstamos bancarios al Perú han aparecido como "un paraguas que se puede pedir prestado mientras el tiempo está bueno, pero que debe devolverse apenas empieza a llover".¹⁵

El problema fundamental parece estribar en que los bancos comerciales no son instituciones de desarrollo, que por lo tanto su ritmo

de entidad comercial privada y el tipo de riesgo que prefieren asumir les hace difícil, si no imposible, atender cabalmente a los objetivos socioeconómicos más amplios del desarrollo, que son a largo plazo y se basan en la rentabilidad social.

Hay varios factores que parecen restringir fuertemente el comportamiento de los bancos comerciales. En primer lugar, se trata de instituciones con fines de lucro que operan sobre la base de la rentabilidad privada. Pueden admitir la rentabilidad social en sus operaciones crediticias únicamente en la medida en que éstas acrecienten las primeras; y en todo caso, el período en que se gesta ese proceso de retroalimentación tiende a ser largo.

En segundo lugar, la gran mayoría de los recursos bancarios proviene de depósitos a la vista o a corto plazo,¹⁶ lo que limita el grado en que los bancos pueden arriesgarse a prestar a largo plazo sobre la base de fondos a corto plazo. De este modo, por la índole de la fuente de recursos, estas instituciones sólo pueden hacer préstamos a corto o a mediano plazo.

En tercer lugar, los banqueros —como ellos lo admitirán sin dificultades— tienen una preocupación especial por minimizar el riesgo, la que en parte es tradicional, pero que refleja también el hecho de que los bancos operan con dinero ajeno y deben velar por la seguridad de los depósitos para poder seguir obteniendo recursos. Esto lleva a una actitud conservadora en que 'cautela y prudencia' constituyen por lo general el santo y seña para las operaciones crediticias. Cuando examinan la posibilidad de prestar a países en desarrollo, la banca naturalmente se interesa en primer lugar en las perspectivas de reembolso. No debe sorprender entonces que los indicadores de liquidez a corto plazo (y no los indicadores de desarrollo) sean los más importantes criterios de solvencia crediticia; la buena administración es sinónimo de garantía de liquidez para atender al servicio de la deuda, aun cuando ello signifique deflación de la economía local para liberar divisas.

¹⁴ En teoría la crisis económica podría haberse superado rápidamente (o, por supuesto, evitado totalmente) con medidas oportunas de política económica. Sin embargo, en el mundo real los criterios económicos a menudo se superponen a consideraciones sociales y políticas más inmediatas. En países pobres —especialmente aquellos con un grado importante de participación política— estas últimas fuerzas pueden ser muy fuertes. De este modo, si bien ha de fomentarse la disciplina económica, las crisis económicas periódicas y prolongadas constituyen una infortunada realidad a la que debemos hacer frente.

¹⁵ Tomado de Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Under Developed Countries*, Oxford, Inglaterra, Basil Blackwell, 1953, p. 135.

¹⁶ Por ejemplo, en 1976, el 61% de los depósitos totales de Citicorp tenía plazos medios de vencimiento de sólo 90 días. Véase Chandra Hardy, "Commercial Bank Lending to Developing Countries: Supply Constraints", en *World Development*, Vol. II, N.º 2, febrero de 1979, p. 192.

Si los bancos se apartan del molde conservador impuesto por las restricciones institucionales —como sucedió durante un breve periodo a comienzos del decenio de 1970— se intensifican las contradicciones institucionales y surgen críticas de las autoridades reguladoras, lo que les obliga a redescubrir las llamadas prácticas bancarias prudentes. En estas circunstancias las condiciones crediticias se hacen más severas y los países prestatarios afrontan un ambiente externo muy difícil, lo que a menudo causa contratiempos graves para el desarrollo; por contraste, al parecer los bancos no pierden nada, ya que la refinanciación de sus créditos a corto plazo les asegura el reembolso y las utilidades.

La experiencia peruana sugiere que el financiamiento de bancos comerciales presenta muchas características que no concuerdan con las necesidades del desarrollo. Si bien son muy apropiados como intermediarios de fondos a corto plazo para el comercio y para capital de explotación (función que los bancos desempeñaron durante siglos), hay indicios de que les resulta difícil satisfacer las necesidades de financiamiento a largo plazo para el desarrollo y que sus inclinaciones, en lo que toca a riesgos y plazos, hacen de ellos una fuente más bien incierta de recursos para resolver problemas estructurales de balanza de pagos. Parecería, pues, que los bancos comerciales no son un buen sustituto del financiamiento oficial a largo plazo y del acceso a los mercados de valores privados. En el caso de países en desarrollo como el Perú, en que la política pública adoleció de inexperiencia y estuvo sometida a severas presiones internas en favor del crecimiento económico con reforma social, evidentemente los bancos fueron un muy mal sustituto. El Perú ha sufrido las consecuencias, e indudablemente otros países también las sufrirán. Cabría pensar entonces que la comunidad internacional debería estar buscando alternativas al sistema actual de financiamiento externo dominado por los bancos, que ha evolucionado de un modo especial y que al parecer funciona de manera tal que deja sin satisfacer muchas de las necesidades básicas de financiación para el desarrollo.

Lamentablemente, pese a que hay indicios de que los bancos comerciales —por razones

que no se deben enteramente a ellos— están enredados en exceso en el financiamiento global de los países en desarrollo, existe una infortunada inercia intelectual y política en los países industrializados con respecto a revitalizar otras posibles fuentes de financiación, especialmente cuando los programas con este fin pueden incluir mayores contribuciones a los organismos multilaterales, que en muchas circunstancias parecerían constituir una fuente muy apropiada para financiar el desarrollo. De este modo, en el mundo severo de la realidad política, cabe suponer que, salvo haya un colapso de las finanzas mundiales, los bancos comerciales seguirán constituyendo en el futuro inmediato la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de los países en desarrollo de ingresos superiores, como los de América Latina. ¿Cómo aprovechar entonces, en la mejor forma posible, un sistema financiero internacional no satisfactorio para el desarrollo?

El objetivo inmediato debería ser limar las mayores asperezas del comportamiento crediticio de los bancos. Las posibilidades de cambio están limitadas por el hecho de que muchos problemas son intrínsecos a la institución misma de la banca comercial privada, y porque hay cientos de bancos que operan internacionalmente, sin ninguna supervisión sobre su liquidez o comportamiento. De todos modos, al parecer se podrían tomar algunas medidas para aliviar la situación sin rebasar los límites de la prudencia en la actividad bancaria.

Como norma general, en sus relaciones con países en desarrollo los bancos comerciales podrían poner mayor cuidado en operar en esferas para las que a la larga son más aptos, y reducir así las posibilidades de alteraciones radicales de su comportamiento que perturben la estabilidad del mercado y el desarrollo de los países prestatarios.

En este espíritu, los bancos podrían considerar la posibilidad de concentrar sus operaciones crediticias en esferas tradicionales de competencia, es decir, el suministro de capital de explotación a corto plazo o el financiamiento de inversiones comerciales a mediano plazo. Además, podrían evitar conceder empréstitos para propósitos comerciales simplemente sobre la base de una garantía gubernamental; más bien sería aconsejable tal vez evaluar fríamente

la transacción sobre bases comerciales (y no políticas), con miras a evaluar las reales perspectivas de reembolso. En otras palabras, los bancos deberían dejar de tratar a los gobiernos como si éstos dispusieran de algún mecanismo especial que asegurara el reembolso; las operaciones crediticias para fines comerciales deberían ajustarse a algunas normas de viabilidad comercial.

Siguiendo la prescripción antes señalada, los bancos comerciales podrían evitar el financiamiento directo de la balanza de pagos cuando los problemas estén claramente asociados a la estructura socioeconómica, y no a la mera falta de liquidez a corto plazo. La experiencia ha demostrado que los bancos son incapaces de hacer frente a las repercusiones político-económicas que, como se afirmó antes, constituyen con frecuencia una infortunada realidad que acompaña el proceso de ajuste en los países en desarrollo; tampoco están en condiciones de participar en la elaboración de políticas macroeconómicas públicas. ¿Para qué entrar entonces a un terreno que al final tal vez obligue a una retirada rápida y perjudicial? Por supuesto, los bancos sólo podrían eludir el dar apoyo directo a las balanzas de pagos si los países prestatarios llegaran a amoldarse al Fondo Monetario Internacional y si los organismos multilaterales de desarrollo pudieran desembolsar más recursos financieros. Sería atinado, por lo tanto, que el Fondo Monetario Internacional moderara de una vez por todas sus condiciones y adoptara una metodología pluralista y a más largo plazo para abordar los problemas de ajuste; asimismo, si se desea que los bancos eviten el financiamiento directo de la balanza de pagos se necesitarían muchos más préstamos "de programas" a mediano plazo por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Desde luego, con frecuencia se pedirá a los bancos comerciales que refinancien sus préstamos, lo que constituye un apoyo indirecto a la balanza de pagos. El refinanciamiento debería considerarse una forma natural de mitigar las dificultades de reembolso y no debería gravarse con condiciones punitivas —es decir, con honorarios y márgenes de interés muy superiores al promedio y con plazos de vencimiento más cortos que el promedio— a los prestatarios

en proceso de ajuste. Cabe recordar que la capacidad real de casi todos los prestatarios para atender al servicio de su deuda depende del proceso de refinanciamiento y renovación; dado que la mayoría de los países en desarrollo registran importantes déficits en las transacciones corrientes, casi siempre la deuda se paga recurriendo a un nuevo endeudamiento. De este modo, abrumar a un prestatario debilitado con elevados márgenes de interés y vencimiento a corto plazo en realidad puede causar nuevos problemas y aumentar, en lugar de disminuir, el riesgo de mora.

Cuando un país en desarrollo enfrente dificultades estructurales internas y se le hayan acumulado vencimientos, los bancos podrían mostrarse menos reacios a reestructurar el servicio de la deuda. La reestructuración a mediano plazo de la deuda podría considerarse una manera habitual de aliviar la carga en favor del desarrollo económico, y de reducir los riesgos por falta de pago. Si se mantuviesen los pagos de interés, como debería ser, los bancos tendrían más trabajo contable, pero no necesariamente pérdidas de ingresos.¹⁷

Los bancos comerciales podrían también considerar con criterio más amplio las estrategias de pago anticipado o de refinanciamiento de los países prestatarios en desarrollo, y mantener a un nivel mínimo las multas y otras restricciones relacionadas con esas operaciones. Esto no significa dar por supuesto que el pago anticipado o el refinanciamiento constituyan un 'derecho' del prestatario. Tales estrategias indudablemente causan problemas a la banca; no sólo se pierde un préstamo lucrativo, sino que también se recibe liquidez no deseada, salvo que el propio banco participe en el nuevo crédito. Además, los bancos tampoco pueden solicitar ajustes *ex post* de los términos de un antiguo préstamo cuando las condiciones del mercado cambian en favor suyo. Sin embargo, se enfrenta una situación donde lo que parece ser una medida racional por parte de cada banco podría ser perjudicial para los interesados en su conjunto. Y esto porque un país prestatario

¹⁷Puesto que a los préstamos se les han cargado primas por riesgo, incluso se podría prever tasas de interés concesionarias (es decir, pérdidas) al reprogramar el pago de las deudas de prestatarios especialmente apremiados (casi en bancarrota).

en desarrollo que puede cambiar sus antiguos préstamos por otros en condiciones más favorables, puede reducir de este modo los efectos de las cambiantes condiciones en los mercados crediticios, y, por consiguiente, ofrecer menos riesgo al crédito total y por lo general elevar su capacidad para obtener nuevos préstamos de los bancos.

Hay otras tres esferas concretas donde los bancos podrían modificar su comportamiento:

i) Podrían tratar de conseguir más fondos a largo plazo para reducir su dependencia respecto de los depósitos a corto plazo y de ese modo prolongar en forma prudente los plazos de vencimiento. Algunos bancos, como el Citicorp, ya han intentado hacerlo; cabe esperar pues que el sistema se generalice y se intensifique en la comunidad bancaria mundial.¹⁸

ii) Podrían reconsiderar la necesidad de servir a las empresas transnacionales como policías mundiales. Cuando tales empresas invierten en un país (y los bancos las ayudan), todas las partes asumen riesgos calculados sobre la base de la rentabilidad del capital. Así, pues, el otorgamiento de préstamos al gobierno de un país en desarrollo debe considerarse como una transacción comercial aislada y no debería vincularse a la suerte de empresas transnacionales que operen en el país. A comienzos del decenio de 1970 los bancos demostraron que no debe haber una conexión entre el tratamiento que da un gobierno a la inversión extranjera y las fructuosas relaciones comerciales entre ambas partes. ¿Para qué renovar entonces la antigua práctica de servir de fachada a las empresas transnacionales?

iii) Podrían evitar ofender la sensibilidad de los países prestatarios en desarrollo pidiéndoles que renuncien a su inmunidad soberana y a su jurisdicción local sobre los acuerdos crediticios. Como una alternativa a la práctica tradicional, se puede prever un mayor empleo del arbitraje internacional como manera de satisfacer las necesidades de garantías de los bancos y el deseo de los gobiernos de no someterse al régimen jurídico de un país extranjero.

¹⁸ En muchos casos hay limitaciones legales a la financiación a largo plazo por parte de los bancos comerciales. Las autoridades reguladoras nacionales tal vez deseen reconsiderar sus políticas en esta esfera.

Otra esfera importante de cambio sería sacar a luz las operaciones crediticias comerciales. Los prestadores (y a veces los prestatarios) rodean de misterio sus transacciones; en último término, esto beneficia a los bancos, que pueden 'fragmentar' los mercados en provecho propio en lo que toca a las modalidades de crédito. Una mejor información sobre los detalles de las transacciones crediticias por parte de los distintos bancos sólo puede mejorar la posición negociadora de los países en desarrollo. Cabe recordar que, según se ha visto, los bancos comerciales no actúan como grupo homogéneo, sino que sus comportamientos más bien difieren en muchos aspectos importantes. Es esencial que, al negociar, los países prestatarios en desarrollo estén conscientes de estas distinciones para que puedan adaptar sus relaciones con las instituciones comerciales de manera que vayan en apoyo de los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, son pocos los análisis institucionales sobre el comportamiento de los diversos prestadores y sus convenios de préstamo, lo que hace difícil para los nuevos prestatarios planear *ex ante* las estrategias para negociar con las distintas instituciones. En las actuales circunstancias los prestatarios sólo pueden comenzar a distinguir el comportamiento de los bancos tras una larga experiencia; y este aprendizaje práctico puede ser difícil y estar sembrado de escollos innecesarios y costosa superación. Además, las evaluaciones de los bancos que así se hacen suelen ser más informales que sistemáticas.

Convendría, por lo tanto, que los investigadores y las organizaciones internacionales dedicaran un mayor esfuerzo a analizar el comportamiento de las instituciones que otorgan préstamos comerciales. Mientras los bancos sigan mostrándose renuentes a revelar el carácter exacto de su relación con los países en desarrollo, al parecer la manera más productiva de abordar esta situación sería efectuar estudios detallados de casos como éste, los que al acumularse serían cada vez más reveladores del comportamiento de determinadas instituciones en materia de operaciones crediticias.¹⁹ Es más, organizaciones internacionales como el

¹⁹ A continuación del proyecto relacionado con el Perú, la CEPAL ha emprendido un estudio análogo en Bolivia.

Centro de Empresas Transnacionales, el Banco Mundial o alguna nueva institución especial, patrocinada por los propios países en desarrollo, podrían establecer un sistema de información al cual los países prestatarios en desarrollo proporcionarían copias de sus convenios de crédito con bancos comerciales. Utilizando estos datos, la organización podría a su vez analizar sistemáticamente la evolución del comportamiento de los distintos bancos tanto con respecto a prestatarios aislados como a grupos de prestatarios. Las conclusiones podrían hacerse llegar a los gobiernos participantes en el sistema, de modo que se obtendría un panorama de los bancos más amplio que el actualmente disponible para prestatarios aislados.²⁰ Este sistema posibilitaría a los países un útil intercambio de opiniones y experiencias relativas a prestadores determinados y les permitiría ajustar en consecuencia sus negociaciones con los acreedores. El intercambio de información entre prestatarios acerca de los bancos contrapesaría también las ventajas de los banqueros, que están ganando cada vez mayor acceso a los datos oficiales sobre los países, y que tienen posibilidades de intercambiar esta información a través de las comunicaciones relacionadas con la formación de consorcios.

Desde luego, al principio tal vez haya resistencia a semejante sistema, ya que algunos prestatarios suelen proteger mucho los datos relativos a sus actividades con bancos comer-

ciales. Habrá que trabajar para superar este problema y demostrar a los países en desarrollo las ventajas del sistema; habrá que garantizar además la confidencialidad de cada transacción. A pesar de dichos obstáculos, debería encararse cuanto antes un diálogo sobre esta materia entre los gobiernos de los países en desarrollo.

Como última conclusión importante, digamos que al parecer un sistema bancario internacional no regulado experimenta periódicamente expansiones provocadas por la oferta, lo que exige que los prestatarios respondan con moderación a las proposiciones de los banqueros. A comienzos del decenio de 1970 la liquidez mundial y un mercado no regulado de monedas europeas fomentó una clara expansión de las operaciones crediticias impulsada por la oferta. Luego de un período de contracción en 1975-1977, una vez más los bancos, sometidos a presiones de liquidez, comenzaron activamente a atraer clientes de países en desarrollo. Cuando los bancos muestran poca moderación, son los países prestatarios los llamados a ejercerla. Esto sugiere que los países i) deben ajustarse a programas económicos sistemáticos; ii) deben controlar cuidadosamente su relación con las fuentes externas de financiamiento en general y con las comerciales en particular; y iii) deben considerar el financiamiento externo únicamente como complemento de un vigoroso esfuerzo nacional por generar ahorros para el desarrollo. Además, cuando se utilicen recursos extranjeros, deberá velarse porque se destinen de manera compatible con el costo y los plazos de vencimiento del crédito. La moderación y la asignación sagaz de los recursos son particularmente importantes para las economías de tamaño pequeño y mediano, donde los ofrecimientos de crédito comercial pueden exceder fácilmente la verdadera capacidad de la economía para asignar los fondos comerciales a actividades comerciales apropiadas.

Véase el artículo de M. Mortimore en este mismo número de la *Revista*.

²⁰ Con respecto al Perú, la tabulación del Banco Mundial de los créditos en euromonedas divulgados brindaba sólo una visión parcial de las transacciones con los bancos comerciales; los datos proporcionaban también sólo información limitada sobre un consorcio, las condiciones del convenio y la función específica de cada banco en la operación.