

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1979

SUMARIO

América Latina en el umbral de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias. <i>Aníbal Pinto</i>	47
Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto <i>Robert Devlin</i>	71
Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	99
José Medina Echavarría: Un perfil intelectual <i>Adolfo Gurrieri</i>	119
Notas y comentarios: Dos exposiciones en la Paz: / <i>Raúl Prebisch y Gabriel Valdés.</i> Dos exposiciones en el Curso sobre Planificación Social (ILPES, CEPAL, UNICEF): <i>Jorge Méndez y Carlos Martínez Sotomayor.</i>	175
Algunas publicaciones de la CEPAL	189

## Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto

*Robert Devlin\**

Los ejecutivos de la banca privada están muy satisfechos con su creciente importancia en el financiamiento de los países menos desarrollados y además estiman que hay una armonía general de intereses entre prestatarios y prestamistas, satisfacción compartida por un número apreciable de economistas y autoridades encargadas de formular políticas tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Sin dejar de reconocer algunos aspectos positivos, esta actitud optimista no es compartida por el autor, quien sostiene que no existe tal armonía general de intereses. Su juicio lo fundamenta en cuatro características básicas de los préstamos bancarios privados que suelen estar en conflicto con los intereses del desarrollo: i) una interpretación estrecha y conservadora de los criterios para juzgar la solvencia de los países prestatarios, que suelen no tomar en consideración los esfuerzos por alcanzar objetivos socioeconómicos más amplios; ii) plazos de amortización estrictos que pueden complicar el manejo de la deuda y frustrar, llegado el caso, el alivio de la misma; iii) breves períodos de elevada liquidez, que generan una ampliación nociva de los préstamos impulsada por la oferta; iv) existencia de un mercado financiero no competitivo y menos que neutral en ciertas etapas cruciales del ciclo crediticio de un país.

Luego se señalan algunas graves deficiencias perceptibles en la situación actual, dedica la última sección a explorar las alternativas y llega a la conclusión de que la economía mundial debería utilizar mejor la división del trabajo ya instituida en el financiamiento del desarrollo, reviviendo los préstamos de instituciones multilaterales y los mercados privados de bonos.

\*División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Este estudio fue presentado por el autor al Seminario Académico de la CEPAL en noviembre de 1979.

## I Introducción\*

### La aparición de los bancos comerciales privados como principales prestamistas de los países menos desarrollados

Desde el punto de vista económico, el decenio de 1970 se ha caracterizado, entre otras cosas, por la aparición de los bancos comerciales privados (denominados aquí indistintamente 'banco' o 'bancos') como un factor importante en la transferencia de recursos a los países en desarrollo.<sup>1</sup> Durante los dos decenios anteriores el financiamiento externo de esos países estuvo en general dominado por instituciones oficiales multilaterales y bilaterales, así como por el crédito de proveedores e inversiones directas de empresas extranjeras. Los bancos se limitaban por lo común al financiamiento a corto plazo, a menudo asociado con el comercio. Sin embargo, a partir de los primeros años de 1970 la interacción de muchos factores relacionados con la oferta y la demanda de financiamiento internacional creó condiciones que permitieron a los bancos ampliar rápidamente el volumen de sus préstamos a países en desarrollo y modificaron cualitativamente la relación entre banqueros y autoridades gubernamentales en los países menos desarrollados.<sup>2</sup>

\*Deseo hacer constar mi gratitud a H. Assael, D. Hoelscher, M. Mortimore, A. Pinto y L. Willmore por las útiles observaciones que formularon al primer borrador. Cualquiera errores que se hayan deslizado son de la exclusiva responsabilidad de su autor.

<sup>1</sup>En realidad, sería preferible hablar de la reaparición de los bancos, ya que desde antes de la gran crisis financiera de los años treinta esas instituciones habían sido importantes prestamistas de América Latina y de otras regiones en desarrollo. Véase Davis, pp. 6-21.

<sup>2</sup>Disponemos actualmente de algunas publicaciones que tratan —con diverso grado de amplitud— del reciente auge de los préstamos bancarios a países en desarrollo. Véanse Beek, Devlin ("El financiamiento externo..."), Gorostiaga, Kapur, Lissakers, Sargen, Wachtel, Watson, Weinert (1973 y 1978) y Wellons (1977).

Para dar una idea de la nueva función de los bancos, señalaremos que en 1970 representaban aproximadamente 19% del financiamiento total de la cuenta corriente (incluyendo acumulación de reservas) de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, en su mayoría a corto plazo (con vencimiento a menos de un año). En 1974, sin embargo, los bancos tenían a su cargo el 33% de este financiamiento; la mayoría de las transacciones eran a mediano y a largo plazo (con vencimientos de 1 a 5 años y a más de 5, respectivamente). Con el ligero aumento de los préstamos por parte de organismos oficiales durante el período posterior a la crisis petrolera, junto con la atenuación de los déficit en cuenta corriente de los años 1976-1977, la participación de los bancos se redujo en cierto grado a un porcentaje entre 25% y 30% del total. Vuelven a predominar por tanto las transacciones a mediano y a largo plazo.<sup>3</sup>

Como ahora suele señalarse, la incidencia de los préstamos de los bancos comerciales no es simétrica. En términos absolutos, la mayoría de los préstamos se han orientado hacia los paí-

ses en desarrollo de elevados ingresos, en especial los de América Latina. Como puede apreciarse en el cuadro 1, América Latina representa casi dos tercios del endeudamiento bruto de los países en desarrollo no exportadores de petróleo con los bancos comerciales, y la casi totalidad del endeudamiento neto. Si bien la mayoría de esta deuda la soportan Brasil y México, otros países como Argentina, Colombia, Chile y Perú son también importantes clientes de los bancos internacionales.

Al mismo tiempo, fue enorme la importancia relativa de los bancos en la estructura del financiamiento externo de esos países. Entre 1966-1970 la aportación neta promedio de los bancos al financiamiento de la cuenta corriente de América Latina fue sólo ligeramente superior al 12% del total; sin embargo, en 1974 los bancos representaban más de los dos tercios de la corriente neta y, en 1976, pese a los nuevos préstamos otorgados por organizaciones internacionales, por ejemplo el servicio petrolero del FMI, su aporte era todavía de casi el 50%.<sup>4</sup>

Cuadro 1

**ENDEUDAMIENTO DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES  
DE PETROLEO CON BANCOS COMERCIALES PRIVADOS,  
FINES DE DICIEMBRE DE 1977<sup>a</sup>**  
(En miles de millones de dólares)

	América Latina <sup>b</sup>	Oriente Medio <sup>c</sup>	Africa	Asia <sup>d</sup>	Total
Cifra bruta	71.1	1.9	14.0	21.6	108.6
Cifra neta <sup>e</sup>	36.2	-7.1	3.0	-1.2	30.9

Fuente: Cifras elaboradas a base de los datos del Bank of International Settlements, *Forty-Eighth Annual Report*, Basilea, 12 de junio de 1978, pp. 94-95.

<sup>a</sup>Incluye deudas a corto plazo.

<sup>b</sup>Sin incluir Zona del Caribe ni Panamá.

<sup>c</sup>Sin incluir Israel ni estimación residual.

<sup>d</sup>Sin incluir Hong-Kong ni Singapur.

<sup>e</sup>Deuda con los bancos menos depósitos.

<sup>3</sup>Los datos precedentes fueron tomados de Watson, cuadro 2, pp. 12-13.

<sup>4</sup>Véase Massad y Zahler, cuadro 1, p. 4.

En gran medida, pues, los préstamos bancarios a países en desarrollo están asociados con el grupo de elevados ingresos; los menos desarrollados, con bajos ingresos, sólo tuvieron un acceso limitado al crédito de bancos y fundamentalmente siguen dependiendo del financiamiento oficial.

La mayor importancia que adquirieron los bancos comerciales en el financiamiento externo ha proporcionado numerosos beneficios tangibles tanto a los prestamistas como a los prestatarios; así, por ejemplo, para los bancos ha significado entradas mucho mayores,<sup>5</sup> y para los países una apreciable afluencia de recursos para el desarrollo.<sup>6</sup> Pero la situación no es del todo satisfactoria, ya que la dependencia de los países en desarrollo prestatarios de los bancos comerciales parece haber superado los límites de la prudencia. Lo que preocupa, por ejemplo, no es tanto el tema, que ya ha sido objeto de considerable atención hasta la fecha, de la capacidad de los países prestatarios para amortizar la deuda como así tampoco la capacidad de los bancos para absorber tales riesgos, ya que casi no restan dudas de que, en una u otra forma, los países continuarán cumpliendo con sus obligaciones y aceptando los costos correspondientes;<sup>7</sup> como sí preocupa el efecto cualitativo de los préstamos bancarios sobre el proceso de desarrollo.

El problema deriva del hecho de que debido a la buena disposición de los bancos para conceder abundantes préstamos a los países en desarrollo, se redujo la presión sobre los países industrializados para que sustenten las instituciones oficiales y contribuyó al estancamiento a largo plazo del financiamiento de esta fuente.<sup>8</sup> Así, mientras los bancos incre-

mentaron el financiamiento asequible a los países en desarrollo, desplazaron de hecho a las instituciones oficiales como principal agente para la transferencia de recursos a esos países. Además, este desplazamiento no sólo afectó al volumen de préstamos, sino también a la función misma, ya que los bancos fueron más allá de los préstamos estrictamente comerciales y penetraron en el dominio habitual de las instituciones oficiales; así, por ejemplo, con los préstamos referidos a la balanza de pagos, proyectos de infraestructura, programas generales, etc.

Esta situación plantea un dilema porque los bancos comerciales aparentemente no son el agente de financiamiento primario adecuado para los países en desarrollo. Los bancos comerciales privados, como su nombre ya lo indica, no son instituciones de desarrollo, y por sus preferencias en cuanto a plazo y riesgos les resulta difícil, como entidades comerciales privadas, facilitar un financiamiento que satisfaga los amplios objetivos socioeconómicos del desarrollo. Cuando el financiamiento externo se comercializa, como hoy ocurre, esta situación se torna peligrosa, pues ejerce presión sobre el proceso de desarrollo, e incluso tal vez presiona sobre el propio sistema bancario mundial. El análisis indicará, por lo tanto, que las autoridades de los países industrializados deberían mostrarse menos satisfechas por la preponderancia de los bancos comerciales en el financiamiento del desarrollo y que la situación actual exige una actitud más valerosa de parte de ellas que promueva el financiamiento adecuado de los déficit de cuenta corriente de países en desarrollo.

<sup>5</sup>Véase Watson, p. 37 y Lissakers, pp. 10-11.

<sup>6</sup>Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 68-79.

<sup>7</sup>Los economistas y banqueros de los países desarrollados fueron demasiado lejos en su propósito de querer demostrar empíricamente que los países en desarrollo en

realidad están en condiciones de amortizar sus deudas. Por ejemplo, véanse Smith, Brittain, van B. Cleveland y Brittain, y Solomon. Véase también en Lewis, cap. 9, una interesante perspectiva del problema del endeudamiento.

<sup>8</sup>Entre 1965 y 1975 no hubo crecimiento real de los préstamos oficiales. Véase OECD, p. 153.

## II

### Los préstamos a países menos desarrollados: la opinión de los banqueros

La presencia y el poder crecientes de los bancos comerciales internacionales en el financiamiento del desarrollo (y del mundo) no pasaron inadvertidos para dichas instituciones. Recurriendo a elocuentes portavoces, los bancos entraron a participar directamente en el debate acerca de su función en el financiamiento de países en desarrollo y, por lo general, adoptaron la actitud de defensores de su política.<sup>9</sup> Sus argumentos dependen habitualmente del público al que estén dirigidos.

Ante el público de sus propios países, los bancos critican la preocupación exagerada por los préstamos otorgados a países en desarrollo: la mayoría de los préstamos se ha concedido a países semindustrializados con economías solventes, y han sido otorgados a mediano y a corto plazo, y/o respaldados por garantías externas de los países industrializados; el crecimiento de la deuda en aquellos países ha sido razonable en términos reales y puede ser atendida; el historial de pérdidas por préstamos irrecuperables en el extranjero ha sido mucho más satisfactorio que en el propio país y, en todo caso, el saldo de los préstamos respecto de los cuales los bancos asumen el riesgo representa un porcentaje relativamente reducido de la cartera total de préstamos.

En cambio ante las autoridades de los países en desarrollo, los bancos enfatizan que su presencia ha contribuido en alto grado a aumentar los recursos disponibles para el desarrollo; que su participación en el reciclaje de excedentes derivados de ventas de petróleo ha contribuido a evitar un proceso de reajuste radical; que, a diferencia de las instituciones oficiales, los préstamos de los bancos comerciales se tramitan y desembolsan con celeridad, no están ligados a la compra de bienes de ningún abastecedor determinado y no tienen carácter político, ya que en cada caso se basan en elementos de juicios objetivos; y que, debido a

un ambiente competitivo, los prestatarios están en libertad de 'salir en busca' de créditos, pudiendo conseguir así las mejores condiciones entre las que se ofrecen. Finalmente, los bancos admiten que, en lo esencial, se limitan al financiamiento a corto y a mediano plazo, aunque agregan que se interesan por establecer relaciones a largo plazo con clientes solventes, de modo que en la práctica mediante la refinanciación continua de créditos a breve plazo, esos fondos pueden "desempeñar una función semejante a la de los fondos a largo plazo".<sup>10</sup>

Los mismos portavoces estiman que la mayor participación de los bancos en el financiamiento del desarrollo se ve 'impulsada por la demanda', y los bancos responden conforme a criterios de crédito 'normales'.<sup>11</sup> Además, estiman que, debido a los beneficios antes indicados, "los países en desarrollo quieren que los bancos privados desempeñen una función significativa en su proceso de desarrollo...".<sup>12</sup> La señalada armonía de intereses ha sido caracterizada, en una oportunidad, de esta manera:

"En la mayoría de los países en desarrollo se considera ahora que son enormes los beneficios de ser —y seguir siendo— solvente en los mercados de bancos privados. En esos países se estima que la política indispensable para mantener la capacidad de pago externa con los bancos es también necesaria para alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo. El mantenimiento del desarrollo económico del país es el propósito primordial de las medidas de política, pero si además se consigue la disponibilidad de créditos de entidades privadas, el proceso de desarrollo se facilita en alto grado."<sup>13</sup>

Ahora bien, ¿qué es solvencia? Aunque el criterio varía de un banco a otro, posee algunos elementos en común que interesa examinar.

<sup>9</sup>Por ejemplo, véase Watson, Friedman, y van B. Cleveland y Brittain.

<sup>10</sup>Friedman, p. 39.

<sup>11</sup>Véanse Friedman, p. 48; y Watson, p. 27.

<sup>12</sup>Véase Friedman, p. 61.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 66.

El criterio de solvencia atribuye gran importancia a la disponibilidad de divisas para el servicio de la deuda; se habla de 'buena gestión' cuando la dirección de una economía manifiesta preocupación por garantizar esa disponibilidad.<sup>14</sup>

Por consiguiente, cuando los banqueros examinan la solvencia de un país, conceden gran atención a los indicadores de liquidez externa como a los diversos componentes de la balanza de pagos, servicio de la deuda, nivel de reservas en divisas, inflación, política interna de crédito y de cambio, etc.<sup>15</sup> El manejo de la deuda externa también es importante para los banqueros como lo es el crecimiento industrial y el trato que brinda el país a la inversión extranjera.<sup>16</sup>

Al admitir de manera tácita el hecho de que los conocimientos actuales todavía no son satisfactorios,<sup>17</sup> la mayoría de los portavoces destacan continuamente la necesidad de mejorar las técnicas para evaluar la solvencia. Como parte de este proceso muchos bancos, y en especial los más grandes, estuvieron reclutando personal especializado de las instituciones de desarrollo a fin de reforzar su capacidad para el análisis del desarrollo económico de los países.

Además de reconocer la necesidad de evaluar con más eficacia la capacidad de pago, los banqueros también se han vuelto a preocupar por la condicionalidad. En los decenios de los años cincuenta y sesenta, los bancos fueron prestamistas cautelosos, limitados y condicionales de los países en desarrollo y, a menudo, la misma condicionalidad se vinculaba a acuerdos de crédito contingente del FMI (*standby agreements*). Pero en el ambiente excepcionalmente competitivo de los primeros años de la década de 1970 se concedieron fondos a gobiernos de países en desarrollo tomando muy pocas precauciones, o ninguna; con frecuencia, los préstamos para proyectos eran

objeto de un examen muy somero o ni siquiera se analizaban, y los países menos desarrollados consiguieron de este modo cuantiosas sumas de fondos de libre disposición, todos al parecer con el aval de gobiernos soberanos.<sup>18, 19</sup> Con todo, la acumulación masiva de deudas bancarias por parte de los países en desarrollo en 1974-1975, junto con la débil situación externa de muchos de esos países, contribuyó a reanudar el interés por los préstamos condicionados. En este retorno a una actitud más conservadora tuvo también importancia la preocupación de los banqueros por la viabilidad misma del sistema bancario internacional.<sup>20</sup>

En un principio los bancos, al observar que el volumen de sus préstamos reducía al mínimo el financiamiento por parte de los organismos oficiales, confiaron tanto en su influencia como para pensar en ampliar por cuenta propia la asistencia condicionada en relación con la balanza de pagos.<sup>21</sup> El ejemplo más conocido fue el del Perú, donde a mediados de 1976 un grupo considerable de bancos internacionales

<sup>14</sup>Esto se advierte claramente en un estudio sobre la evolución de los préstamos realizados por bancos comerciales al gobierno del Perú durante el período de 1965-1976, realizado por el autor. En la segunda mitad de los años sesenta, las limitaciones políticas, especialmente con respecto a contraer nuevas deudas, contribuyeron a garantizar y/o condicionar en alto grado los préstamos. A menudo, éstos se vinculaban a un crédito contingente del FMI; de todas maneras, a principios de los años setenta casi se despojó a los créditos de toda condicionalidad, y muchos de ellos eran de libre disposición. Los plazos de vencimiento y los recargos (margen por encima de una tasa bancaria flotante de interés) eran también mucho más favorables. Como lo ha señalado Weinert (1973, p. 37), de ninguna manera puede justificarse este cambio en el comportamiento de los préstamos por modificaciones en las situación económica del Perú. Para mayor información sobre los alcances y los objetivos del proyecto de investigación, véase Devlin (febrero de 1978), la publicación de cuyos resultados está prevista para fines del corriente año.

<sup>18</sup>La actitud expansiva (algunos la han calificado incluso de temeraria) de este período un tanto excepcional de la banca comercial internacional ha sido muy bien resumida por Cummings. Véase también Wellons (1977), p. 24.

<sup>20</sup>Durante la primera mitad de los años setenta muchos bancos se excedieron tanto en los préstamos como en las transacciones en materia de divisas. Esto quedó de manifiesto con la quiebra del Bankhaus I. D. Herstatt el 26 de junio de 1974, seguida luego en el mismo año, por la del Franklin National Bank. Ambos bancos quebraron debido al deficiente manejo de sus transacciones en divisas.

<sup>21</sup>Por ejemplo, véase Morgan Guaranty Trust Company (mayo de 1976), pp. 8-9.

<sup>14</sup>Véase Friedman, pp. 24-29; Watson, pp. 42 y 45.

<sup>15</sup>Esto queda de manifiesto si se analizan los criterios de los bancos. Véanse Goodman: *Asian Finance*; Brackenridge; Anderson y Wolfe. Véanse también Friedman, pp. 24-30 y Watson, p. 42.

<sup>16</sup>Friedman, pp. 47 y 53.

<sup>17</sup>Que los conocimientos actuales son relativamente primitivos es evidente a juzgar por el estudio de Goodman y por las investigaciones presentadas por Blask.

acordó apoyar un programa de estabilización que se caracterizaba por la ausencia de un crédito contingente general del FMI.<sup>22</sup>

El acuerdo de préstamo a Perú suscitó un acalorado debate político acerca de la conveniencia de que los bancos internacionales se inmiscuyeran en forma directa en la política económica de los países en desarrollo. Como respuesta a esa crítica, los bancos se replegaron de nuevo a un terreno más conocido, condicionando sus préstamos a países 'problema' que hubieran concertado un acuerdo de crédito contingente con el FMI. Si bien los banqueros se apresuraron en señalar que las condiciones del Fondo no son necesariamente adecuadas a los criterios de solvencia de los bancos privados,<sup>23</sup> en la práctica los acuerdos de crédito contingente sirvieron de 'luz verde' al financiamiento bancario, lo que transfiere convenientemente al organismo internacional el problema político por lo general asociado al reajuste económico.

A partir de la cuestión suscitada con el Perú en 1976, se estuvo perfilando una clara estrategia para tratar con los países que tienen problemas con el servicio de la deuda. Como se acaba de señalar, para obtener un crédito es condición primera y primordial que el país interesado se ponga en contacto con el FMI para concertar un acuerdo de crédito contingente. Hasta la concertación de dicho acuerdo los bancos no concederán nuevos créditos, salvo tal vez algunas muy breves renovaciones (a menudo con vencimientos a pocos meses vista). Más aún, las renovaciones suelen concederse sólo a última hora y precisamente antes de las fechas límite de pago para presionar de esta manera sobre las autoridades gubernamentales y obligarlas a someterse al FMI, y para prevenir el incumplimiento que los bancos quieren evitar por el efecto adverso que

podiese tener sobre los informes financieros anuales.<sup>24</sup>

Cuando los gobiernos prestatarios procuran obtener de alguna forma un alivio de la deuda, los bancos adoptan una actitud un tanto peculiar con respecto a su función en tales operaciones. En general, los prestamistas oficiales —por conducto del mecanismo especial del Club de París— renegociarán, a veces con renuencia, deudas por períodos de mediano a largo plazo. Sin embargo, los bancos encaran la situación de otra forma: se establece una distinción fundamental entre las deudas con acreedores oficiales y con acreedores privados, de manera tal que las deudas privadas deben gozar de la más alta prioridad y ser atendidas conforme a los plazos establecidos.<sup>25</sup> Así, pues, es preciso evitar la renegociación de la deuda con bancos privados, ya que "la renegociación de la deuda contraída con bancos privados perjudicará gravemente la solvencia de un país para con los prestamistas privados y, por ende, menoscabará el futuro acceso al capital privado necesario".<sup>26</sup>

Esta actitud se refleja en las negociaciones de los bancos privados con países en desarrollo. Cuando en 1976 Zaire solicitó la renegociación por diez años de una deuda con la banca privada —acuerdo que se hubiera parecido al alcanzado con los acreedores del Club de París—, los bancos opusieron resistencia. Como alternativa sugirieron que "se restaurase la solvencia de Zaire", para lo cual dicho país debía liquidar sus deudas atrasadas y, luego, previo cumplimiento de otras condiciones, se le concedería un nuevo préstamo para refinanciar futuros pagos a los bancos.<sup>27</sup>

Ocurrió otro tanto cuando Perú procuró obtener un alivio de su deuda, en 1978; los bancos también entonces eligieron un camino independiente. Los acreedores del Club de

<sup>22</sup>Véase Belliveau. Interesa señalar que los peruanos indicaron a los bancos que participaran en un programa de estabilización porque, por razones políticas, el gobierno se mostraba renuente a permitir un examen de su economía por parte del FMI. (Véase, en Belliveau, la entrevista con el entonces Presidente del Banco Central Carlos Santistevan.) En 1976 los bancos también otorgaron préstamos a la Argentina sobre la base de un programa económico. Véase en Biem, p. 724, información sobre este caso al que se dio menos publicidad.

<sup>23</sup>Véase Friedman, p. 53.

<sup>24</sup>Véase *The Andean Report* (números correspondientes a febrero, marzo, y mayo y junio de 1978), donde podrá leerse una reseña fiel sobre cómo los bancos usaron créditos de renovación a corto plazo para presionar al gobierno del Perú a concertar un acuerdo con el FMI.

<sup>25</sup>Véase Friedman, p. 69.

<sup>26</sup>*Ibidem.*

<sup>27</sup>Véanse Biem, p. 727 y Friedman, p. 71. Hasta mayo de 1979 no se había organizado un consorcio para conceder el nuevo préstamo.

París convinieron en renegociar 90% de los pagos de 1979-1980 por un período de siete años; por otra parte, los bancos otorgaron un crédito renovado (*rollover credit*) para los pagos de capital de 1979 y, luego, accedieron a convertirlo en un préstamo a siete años a partir de 1980. Los pagos de capital adeudados en 1980 serán renovados hasta 1981 y, luego, convertidos en un préstamo a seis años.<sup>28</sup> La concertación de un acuerdo de crédito contingente con el FMI fue una condición impuesta para suscribir los acuerdos con los bancos y el Club de París.

A pesar de dificultades que tienen con ciertos países 'problema' como Jamaica, Nicaragua, Perú, Zaire, etc., los bancos generalmente se muestran ansiosos por continuar participando en el financiamiento externo de los países en desarrollo. Sin embargo, no les dis-

gustaría un mayor financiamiento de parte de instituciones internacionales a fin de avanzar hacia "por lo menos la restauración parcial del equilibrio tradicional entre corrientes de fondos oficiales y privados".<sup>29</sup> Se considera que esto, a su vez, contribuiría a incrementar la capacidad de pago de los prestatarios y permitiría a los bancos mantener el volumen de préstamos a los países en desarrollo. Algunos banqueros han sugerido que organismos internacionales tales como el FMI deberían ampliar, con destino a los bancos, la corriente de información disponible sobre países.<sup>30</sup> Sin embargo, como ya se ha señalado, la mayoría de los banqueros han eludido la idea de formalizar una cooperación con dichas instituciones aduciendo que los bancos deben conservar su libertad para juzgar en forma independiente la solvencia de un prestatario.

### III

## Los préstamos bancarios a países de la periferia: algunas reservas

Los banqueros no son por cierto los únicos optimistas acerca de su función en el financiamiento del desarrollo; la mayoría de los formuladores de política y de los economistas en los países industrializados y un número apreciable de sus colegas en el mundo en desarrollo parecen compartir su entusiasmo por la concesión de préstamos a los países menos desarrollados. Las críticas formuladas en 1975-1976, principalmente por países del centro y referidas a los riesgos de incumplimiento por parte de los países menos desarrollados, se han atenuado considerablemente durante los últimos años, lo que contribuyó para que los banqueros concibieran estrategias para el manejo global de los recursos destinados al desarrollo.

<sup>28</sup>El refinanciamiento abarca 90% de la amortización prevista. La tasa de interés sobre el primer crédito es 1.875% por encima de la tasa interbancaria de oferta de Londres; el interés aplicable al segundo crédito está pendiente de negociación. Fuente: datos inéditos facilitados por los redactores de *The Andean Report*. Véase también Banco Central de Reserva del Perú, pp. 48-49.

Sin duda, muchas de las virtudes de las que hacen alarde los banqueros acerca de su nueva función en el financiamiento externo de los países en desarrollo tienen sentido y muy pocas personas razonables estarían en desacuerdo con las mismas. Así, por ejemplo, los bancos son evidentemente intermediarios eficientes de los recursos financieros, y no hay mejor prueba de su habilidad que la demostrada con el manejo del reciclaje de los excedentes de la OPEP. Los bancos también han demostrado ser prestamistas muy flexibles, cuyas tasas de interés, en términos reales, son en verdad razonables. De todas maneras, la situación que describen con referencia a la casi total armonía de intereses es en extremo optimista y oculta algunas graves deficiencias de la modalidad actual del financiamiento en los países en desarrollo.

<sup>29</sup>Véanse Watson, p. 8; Brackenridge, p. 53; Anderson, p. 44 y Friedman, p. 8.

<sup>30</sup>Véanse Watson, p. 70 y Brackenridge, p. 53.

Más que una armonía general de intereses, desde otro punto de vista, se observan varias importantes asimetrías entre lo que es ventajoso para los bancos y lo que es ventajoso para el desarrollo, empleando este último término en su sentido más amplio. El efecto de esas asimetrías en el mundo en desarrollo se redujo al mínimo durante los decenios de 1950 y 1960, porque los bancos sencillamente no estaban a la vanguardia del financiamiento del desarrollo. Ahora bien, con su aparición como importantes prestamistas del Tercer Mundo —y principales prestamistas de los países en desarrollo de elevados ingresos—, las contradicciones se han vuelto más patentes y, por cierto, más amenazantes para el proceso de desarrollo. En los párrafos siguientes expondremos algunos de estos problemas.

#### *A. Los bancos: un elemento conservador en la política de desarrollo*

Varios factores limitan en grado sumo las preferencias de los bancos en materia de plazos y riesgo.

Primero, son instituciones que persiguen fines lucrativos, cuyas operaciones se basan en tasas privadas de rentabilidad. Sólo pueden admitir tasas sociales de rentabilidad siempre que éstas superen las privadas. Además, el período de gestación de este proceso puede requerir un plazo muy largo.

Segundo, una gran parte de los recursos de los banqueros procede de depósitos a la vista o a corto plazo. El depósito a corto plazo impone un límite al grado en que los bancos pueden prudentemente permitir la falta de correspondencia entre vencimientos; por ejemplo, prestar a largo plazo a base de fondos a corto plazo. De este modo, la naturaleza de la base de los recursos da a estas instituciones sólo una orientación a corto o, cuando mucho, a mediano plazo, con respecto a los préstamos.

Tercero —y esto los banqueros lo admitirán sin dificultad alguna—, se preocupan sobre todo por minimizar el riesgo y evitar pérdidas. Esto se debe en parte a una función tradicional, pero también refleja una realidad: que los bancos operan con el dinero de otras personas y deben garantizar la seguridad de los depósitos para seguir teniendo acceso a los recursos.

Esto lleva a una actitud conservadora frente a la vida, donde 'cautela y prudencia' son palabras clave de las operaciones internacionales en materia de préstamos.<sup>31</sup> Cuando consideran posibles préstamos a países en desarrollo, los banqueros naturalmente se interesan sobre todo en las perspectivas de amortización. Por consiguiente, no debe sorprender que los indicadores de liquidez desempeñen un papel predominante en los criterios de solvencia; la buena gestión es, por tanto, sinónimo de garantía de liquidez para el servicio de la deuda, aun cuando esto signifique deflación de la economía local para liberar divisas.

Los banqueros son, pues, por naturaleza hombres de negocios conservadores. Esto no tenía mayor trascendencia cuando su función de canalizar recursos a países en desarrollo era secundaria o terciaria, puesto que su poder para influir sobre los acontecimientos era limitado. Pero actualmente predominan en el financiamiento, de manera que sus opiniones y actividades pueden ejercer un apreciable efecto sobre el proceso de desarrollo.

Desde una perspectiva global, las preferencias individuales de los banqueros en cuanto a plazos y riesgos —que bien podrían ser perfectamente racionales desde el punto de vista de una institución individual— posiblemente alteren la asignación de recursos mundiales a los países en desarrollo. Esto lo ha expresado muy bien Albert Fishlow, quien señala con acierto que las decisiones sobre crédito privado no determinarán necesariamente un nivel ni una distribución apropiados del poder de compra internacional. Por consiguiente:

“Los mercados de capital no se estabilizan por sí mismos según una tasa de interés singular que determine la distribución de todos los excedentes a los usuarios más productivos. En vez de ello, los préstamos de instituciones privadas se orientan hacia prestatarios selectos y favoritos. Nocivamente, la falta de necesidad facilita el acceso al capital. Es más fácil obtener préstamos para adquirir reservas que para im-

<sup>31</sup>Véanse Friedman, p. 79 y Greene, p. 199. En efecto, durante un breve período a comienzos de los años setenta, se interrumpió esta cautelosa tradición de la banca internacional.

portar, más fácil conseguir préstamos cuando hay excedentes de divisas en vez de escasez".<sup>32</sup>

Si bien los banqueros pueden provocar una distribución global de recursos menos que satisfactoria, también pueden contribuir a sesgar la distribución interna en el país en desarrollo. Naturalmente, los banqueros no son responsables de la asignación de los recursos en un determinado país; esta tarea es privativa de los formuladores de política del Tercer Mundo. Pero, sin embargo, pueden influir en alto grado en las decisiones de dichas autoridades.

Primero, ahora que los bancos comerciales predominan en el financiamiento externo, sólo resta un limitado acceso a otros tipos de financiamiento. Por esta razón, los costos y los vencimientos a menor plazo del financiamiento bancario imponen una relativa restricción a las posibilidades de una utilización prudente de los recursos externos en la economía local.

Segundo, cuando los banqueros son los principales prestamistas del gobierno de un país poco desarrollado adquieren considerable influencia y pueden presionar —directa o indirectamente— sobre la formulación de política. La situación es similar a la influencia que un banco puede ejercer sobre una empresa fuertemente endeudada; así, por ejemplo, haciendo pesar su influencia financiera los banqueros pueden orientar la política en favor de una gestión financiera conservadora a expensas de objetivos más audaces.<sup>33</sup> Para una empresa, objetivos audaces son la maximización de utilidades y la expansión; y para un país en desarrollo, la maximización rápida del potencial de desarrollo con miras al incremento del bienestar material (y espiritual) de la población en general.

Conviene subrayar que el desarrollo, por su misma naturaleza, debe ser un proceso muy audaz. A menudo, los formuladores de política deben ser ambiciosos y asumir grandes riesgos futuros para evitar el estancamiento, el padecimiento humano y los trastornos sociales. Esto es especialmente cierto para un país en desa-

<sup>32</sup>Fishlow, p. 137. Guido Carli, ex Presidente del Banco Central de Italia, ha expresado una preocupación semejante. Véase Carli, pp. 20-21.

<sup>33</sup>Véase Kotz, p. 142. Véase también Hayes, pp. 117-118.

rollo democrático, donde la demanda competitiva con respecto a los recursos limitados puede expresarse con más facilidad y de manera efectiva, obligando así a las autoridades a buscar programas económicos 'consensuales' más que 'óptimos'.<sup>34</sup> Sin embargo, un país que depende en gran medida del financiamiento bancario comercial comprobará, sin duda, que se ejerce presión en favor de una política conservadora que conceda prioridad a una balanza de pagos sólida y a la acumulación de reservas, sacrificando a menudo los más amplios objetivos del desarrollo. Esto ocurre porque los programas orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución de ingresos —que son, sin duda, factores esenciales del verdadero desarrollo— suelen tener una importante repercusión sobre la balanza de pagos y las reservas.<sup>35</sup> Es poco probable que los banqueros se impresionen ante argumentos como la reducción del desempleo, las mejoras en la atención de la salud y el bienestar social si ello se logra a expensas de una desmejora en la situación de liquidez externa del país. Por esto, las autoridades financieras de los países en desarrollo que se preocupan por la capacidad de pago de sus propios países tal vez se sientan inclinadas a situar las necesidades básicas y la distribución equilibrada de los ingresos al margen de la política del sector público. No es sorprendente que los países en desarrollo favoritos de los bancos, por lo menos para muchos, sean regímenes muy autoritarios, y cuya política socioeconómica no se caracteriza precisamente por una intensa preocupación por la justicia social ni tampoco por la participación de la población en la economía y la política.<sup>36</sup>

<sup>34</sup>En un régimen autoritario, la demanda de las masas puede no llegar a manifestarse.

<sup>35</sup>Si bien en teoría un criterio de desarrollo basado en la introducción de reformas y la satisfacción de las necesidades básicas no tiene por qué ser incompatible con una balanza de pagos equilibrada, la situación actual en que se formula la política del sector público en los países en desarrollo es, infortunadamente, de tal naturaleza que en la práctica una tendió a prevalecer sobre la otra.

<sup>36</sup>Los banqueros no prefieren necesariamente los regímenes autoritarios; lo que ocurre es, simplemente, que estos regímenes están en mejor situación para garantizar las condiciones que permiten favorecer las perspectivas de amortización de préstamos.

Y corresponde agregar que el financiamiento bancario está en situación excepcional para ejercer presión debido a los vencimientos a plazos relativamente cortos de los préstamos. La asimetría entre los requerimientos a largo plazo del desarrollo y el carácter a corto plazo del financiamiento bancario significa que continuamente se está pidiendo a los banqueros que refinancien sus créditos, procedimiento terriblemente engorroso para ajustar los períodos de gestación de los programas de desarrollo. Por otra parte, los países no sólo quedan expuestos de una u otra forma a la inestabilidad de las condiciones que ofrecen los mercados financieros internacionales, sino que también deben ser periódica y frecuentemente sometidos a examen por el ojo cauteloso de sus banqueros, cuya confianza no debe perderse para conseguir nuevos préstamos y la refinanciación de los antiguos.

#### B. La primacía de los planes de amortización

Otro ejemplo de la armonía de intereses menos que completa entre los bancos privados y los países en desarrollo es la rigidez con que los banqueros consideran los plazos de amortización.

Los banqueros suelen mirar con malos ojos la estrategia de renegociar las condiciones de viejos préstamos, con la obtención de nuevos créditos de refinanciamiento que pueda aprovechar cambios favorables de la situación en los mercados internacionales de capital. Como lo ha señalado un portavoz: "Es bien sabido que la mayoría de los bancos se dedican al refinanciamiento ... sólo con mucha renuencia y únicamente con clientes con los cuales ... [ellos] mantienen excelentes relaciones a largo plazo".<sup>37</sup>

Para desalentar las estrategias de pago anticipado —liquidar en su totalidad antiguos préstamos pendientes con nuevos préstamos más económicos— los bancos a menudo incluyen en sus contratos sanciones importantes por el pago anticipado. Así, por ejemplo, en el caso del Perú, más del 60% de la totalidad del crédito a mediano plazo concedido por bancos comerciales al sector público en 1971-1976

conllevaba una sanción por pago anticipado; el costo efectivo de una sanción podría, por ejemplo, variar entre 2.5 y 0.5% de la cantidad anticipadamente pagada, según la fecha contractual en que se hubiera efectuado ese pago.<sup>38</sup> Otro procedimiento implica recurrir a la 'persuasión moral', mostrando claramente al prestatario que cualquier intento de refinanciamiento o de pago anticipado mucho desagradaría al banco.<sup>39</sup> Esta última estrategia puede ser tanto más eficaz cuanto mayor sea el banco y mayor la dependencia del país del crédito comercial. Y son conocidos casos donde los bancos han llegado a introducir en los contratos cláusulas que de hecho prohíben el pago anticipado, aunque es probable que muy pocos prestatarios alertas sean víctimas de este recurso.

Algunos países logran con más éxito que otros evitar la renuencia de los bancos por el refinanciamiento; y en este sentido el éxito será tanto mayor cuanto más elevada sea la liquidez en el mercado y más interesante sea el cliente.<sup>40</sup> Con todo, cabe lamentar que predominen tales obstáculos porque las estrategias de refinanciamiento y de pago anticipado son importantes para los países en desarrollo, ya que les permitiría mitigar, siquiera en parte, los efectos del frecuente aumento de los costos de los préstamos y de la reducción de los plazos de vencimiento en los mercados de crédito privado.

Con esto no se quiere decir que el pago anticipado o el refinanciamiento sean un 'derecho' del prestatario. Tales procedimientos originan sin duda inconvenientes para el banco, quien no sólo pierde de esta manera un préstamo rentable, sino que quizás enfrenta una liquidez no deseada, a menos que el mismo banco participe en el nuevo crédito. Además, el banco tampoco puede pedir un reajuste *a posteriori* de los términos de un viejo préstamo cuando las condiciones del mercado se inclinan a su favor. De todas maneras, puede presentarse una situación donde lo que podría parecer un comportamiento racional por parte

<sup>38</sup> Investigación de campo del autor. Véase el proyecto mencionado en la nota 18.

<sup>39</sup> Brasil, que en 1978 estaba muy interesado en liberarse de algunos préstamos onerosos, fue víctima de esta estrategia. Véase Evans.

<sup>40</sup> Véase *Euromoney*.

<sup>37</sup> Véase Benney, p. 57.

de determinado banco sería perjudicial para todos los interesados desde una perspectiva más amplia. Esto se debe a que un país en desarrollo prestatario que pueda sustituir préstamos antiguos por otros con términos más favorables mejora su capacidad para cumplir el servicio de su deuda y por ende tiene mayor capacidad para asumir una nueva deuda.

Los banqueros se muestran incluso reacios a apartarse de los plazos originales de amortización cuando los países sufren graves problemas de endeudamiento (en contraste con simples problemas de liquidez a corto plazo). Como ya se señaló, los bancos rechazan la idea de renegociar viejos préstamos y, en vez de hacerlo, optan por conceder nuevos préstamos fuertemente condicionados, con plazos de vencimiento más reducidos, elevados costos por concepto de intereses y cuantiosos honorarios. Por ejemplo, el crédito de refinanciamiento por 400 millones de dólares otorgado en 1976 a un Perú en difícil situación financiera tenía un plazo de cinco años (con dos años de gracia); el recargo era de 2.25% sobre la tasa interbancaria de oferta de Londres (LIBOR), y los honorarios fijos acumulados alcanzaban a más del 1.5% del valor del préstamo.<sup>41</sup> Cuando en 1978 el Perú procuró obtener una renegociación general de su deuda, los bancos en vez de acceder al pedido ofrecieron nuevos créditos de refinanciamiento. Como ya se indicó, el plazo de vencimiento de 7 años aplicable a los nuevos préstamos era igual a los términos del acuerdo del Club de París; sin embargo, estaba precedido por dos años de renovación restrictiva ('a rienda corta'), procedimiento adecuado para mantener la influencia sobre la política gubernamental durante el difícil período de 1979-1980.

Desde el punto de vista del banco, sin duda es atinado otorgar nuevos préstamos con elevados recargos y menores plazos de vencimiento a países con problemas de endeudamiento; una prima proporcional al aumento de

los riesgos percibidos asegura la rentabilidad; los menores plazos disminuyen el riesgo y aumentan la influencia, mientras que un nuevo préstamo evita que los créditos que plantean problemas aparezcan en los estados financieros anuales. Sin embargo, desde el punto de vista del país en desarrollo una crisis de endeudamiento merece una renegociación a largo plazo —incluso más largo que el que suele ofrecer el Club de París— en condiciones moderadas, de modo que los pagos puedan ser realmente suavizados en vez de aplazarlos sencillamente uno o dos años, y no resurjan con rapidez los inconvenientes causando nuevos perjuicios.<sup>42</sup> Asimismo, la renegociación debería considerarse como un procedimiento conveniente y deseable para ayudar a los países en desarrollo en vez de juzgarla con el criterio peyorativo que se emplea hoy día.

### C. Una curva de oferta a veces muy activa

Como ya quedó indicado, los banqueros consideran en general que su función más amplia en el financiamiento del desarrollo es 'impulsada por la demanda', es decir, resulta de haber respondido a las 'demandas' de países en desarrollo. Esta es una hábil justificación porque los banqueros que preconizan esta actitud pueden eludir su responsabilidad frente a cualquier problema que pudiera surgir con respecto a la amortización. Podría imaginarse, más o menos en estos términos, la respuesta a una solicitud de alivio de la deuda: "Fue usted quien solicitó el crédito y no es nuestra la culpa de que ahora tenga dificultades para saldarlo".

Pero, con frecuencia, los banqueros están mucho más inmiscuidos en los problemas de amortización de los países en desarrollo que lo que querían hacer creer a muchos; hasta cierto grado, la actual carga de pagos de dichos países refleja el efecto del ambiente de préstamos extraordinariamente permisivo de 1972-1974, seguido por la radical contracción de 1975-1976.

Durante el período 1972-1974 los bancos disfrutaban de un alto grado de liquidez y competían agresivamente entre ellos para atraer

<sup>41</sup> El recargo es un margen de puntos agregado a una tasa de interés de base flotante, generalmente la tasa de oferta interbancaria de Londres. Los honorarios fijos son un cargo porcentual que se aplica por una sola vez sobre el valor nominal de un préstamo. Los datos se tomaron de una investigación de campo realizada por el autor, y mencionada ya en la nota 18.

<sup>42</sup> Véase Corea, pp. 72-73.

nuevos clientes en el mundo en desarrollo. En realidad, los países en desarrollo se vieron cogidos durante la última fase por un proceso acumulativo y creciente de expansión de la banca internacional que se inició a fines del decenio de 1950, encabezado por grandes bancos estadounidenses, seguida en el decenio de 1960 por los europeos y en el de 1970 por los bancos regionales estadounidenses y los bancos japoneses.<sup>43</sup> En los primeros años de la década de 1970 las posibilidades de continuo y rápido crecimiento de los préstamos a los países industrializados estaban agotándose, agravados por una recesión en los países del centro registrada entre 1970-1971. En un ambiente de elevada liquidez e intensa presión competitiva para aumentar sus ingresos, los préstamos se rebasaron hacia el mundo en desarrollo. Pero la competencia por obtener mayores volúmenes de préstamos y así aumentar las utilidades marginales se intensificó mucho, reduciendo considerablemente los recargos de las tasas de interés y alargando sin precedentes los plazos de vencimiento. Los países en desarrollo, naturalmente, estaban ansiosos por sacar partido de esta situación excepcional. Cuando los excedentes monetarios derivados del petróleo de los países de la OPEP empezaron a fluir hacia los bancos a fines de 1973, incluso aumentó el interés de estas instituciones por otorgar préstamos, mientras que los países agobiados por déficit estaban, por cierto, dispuestos a solicitarlos. Y las condiciones eran favorables, ya que los recargos habían disminuido a menos de 1% y se hicieron corrientes los plazos de vencimiento de diez, y en algunos casos, se alargaron hasta quince años.

La expansión de los préstamos a países menos desarrollados continuó a un ritmo muy acelerado hasta mediados de 1974, cuando una serie de importantes quiebras bancarias —consecuencia de la deficiente gestión del comercio de divisas— puso fin a este eufórico período de préstamos. Los nerviosos banqueros rápidamente reevaluaron sus estrategias internacionales y se convirtieron en prestamistas más

selectivos. Las condiciones de los préstamos se tornaron muy onerosas, ya que los recargos para los países en desarrollo aumentaron a 2% o más, y los plazos de vencimiento se modificaron sustancialmente de manera que un plazo de más de seis años era poco frecuente y los vencimientos a más de diez años sencillamente desaparecieron del mercado.<sup>44</sup> Esta grave alteración de las condiciones de los préstamos acortó los plazos y contribuyó a crear en los últimos años los consiguientes problemas de servicio de la deuda. Los banqueros continuaron aplicando sus condiciones severamente restrictivas a los países menos desarrollados hasta 1978, cuando los márgenes comenzaron otra vez a disminuir y los plazos de vencimiento a ampliarse, ya que la decisión de los banqueros de asignar un precio 'prudente' a los préstamos se vio afectada por las presiones de una liquidez continua.<sup>45</sup>

Interesa señalar aquí que la primera mitad del decenio de 1970 fue un período de intensa presión en la historia de la banca mundial, durante el cual a veces la oferta determinó los acontecimientos. Algunos financistas calificaron el ambiente general de la época como de "hiperexpansión del crédito",<sup>46</sup> de donde resultó que algunos países se vieron literalmente inundados por ofertas de crédito.<sup>47</sup>

Más importante aún a los efectos de este análisis, es el hecho de que durante la fase expansiva los banqueros a menudo prestaban muy escasa atención al uso final del crédito; es decir, poco les importaba si el crédito se destinaba a la adquisición de equipos militares, aviones comerciales o acerías. En realidad,

<sup>44</sup>Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 81-82.

<sup>45</sup>En la liberalización de las condiciones de préstamos los bancos japoneses fueron un factor importante. Desalentados por los inciertos acontecimientos de mediados de 1974, participaron en un retiro en masa del mercado, contribuyendo así a restringir los préstamos. Sin embargo, en 1978 los superávits que se acumulaban en la balanza de pagos del Japón estimularon la reaparición de esos bancos en el mercado. Retomaron con espíritu de revancha y con agresividad en busca de nuevas actividades comerciales; contribuyeron de este modo a reducir los márgenes de las tasas de interés a niveles que, a juicio de muchos banqueros, eran poco sensatos.

<sup>46</sup>Apreciación basada sobre una entrevista con banqueros que menciona Hayes, p. 49.

<sup>47</sup>Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 81 y 98.

<sup>43</sup>Un atinado análisis de cómo y por qué los bancos estadounidenses ocuparon una posición de vanguardia en la "internacionalización" de la banca mundial aparece en Robinson; véase también Lissakers.

muchos bancos carecían de la infraestructura necesaria para evaluar los créditos y, por esta razón, confiaban en general en la garantía de un gobierno soberano, evaluada ésta en gran medida por intuición, otros criterios subjetivos e incluso por rumores.<sup>48</sup> Las normas continuaron relajándose durante las primeras etapas del proceso de reciclaje de los recursos provenientes del petróleo a medida que los bancos absorbían petrodólares con intereses relativamente bajos y los volvían a prestar a elevadas tasas de interés y altos honorarios de colocaciones.<sup>49</sup> En semejante ambiente, sólo los prestatarios relativamente avezados podían resistir las insinuaciones de los banqueros; aquellos que no pudieron resistirlas, como Jamaica, Perú y Zaire, pagaron, como es sabido, las consecuencias.

En apariencia, pues, los banqueros no son totalmente inocentes en lo que respecta a los actuales problemas de endeudamiento de los países en desarrollo; en verdad, parecen ser responsables en parte de la situación actual y se justificaría por tanto que adoptaran una actitud más indulgente en las futuras operaciones de rescate. También conviene recordar que la rentabilidad de los bancos comerciales, derivada de operaciones internacionales, fue espectacular en los primeros años de la década del setenta, debido en buen grado a utilidades obtenidas de transacciones con países menos desarrollados.<sup>50</sup> En efecto, en vista de las primas por riesgo incluidas en los préstamos a estos países ¿no sería incluso posible, en algunos casos, absorber pérdidas moderadas en las futuras operaciones de rescate?

#### *D. Los bancos comerciales no siempre son competitivos y neutrales*

Se considera a menudo que la banca internacional opera en forma altamente competitiva y que las instituciones procuran participar intensamente en actividades comerciales sin imponer condiciones políticas. Carlos Díaz-Alejandro fue aun más lejos al calificar el mercado de eurodivisas de "retraído y remoto", ofreciendo

así a los países menos desarrollados mayores oportunidades para lograr "la autonomía nacional"<sup>51</sup> que la que puede obtenerse a través de los préstamos a veces políticamente influidos por parte de los organismos oficiales.

El juicio precedente parece aplicable a un punto del ciclo crediticio, pero no así a otros.

Es evidente que los banqueros se sienten más atraídos por los 'países vírgenes',<sup>52</sup> esto es por aquellos no excesivamente agobiados por deudas externas, no demasiado representados en la cartera de un determinado banco y al mismo tiempo considerados solventes. Durante esta etapa inicial del ciclo crediticio de un país —situación de la que disfrutaron muchos países en desarrollo durante los primeros años de 1970— los bancos pudieron muy bien competir con ahínco para lograr posibles transacciones comerciales, brindando al país excelentes oportunidades para negociar sobre el monto, los costos y el plazo del crédito. También durante esa etapa es poco probable que los banqueros se hubiesen interesado por el empleo de un préstamo. El grado de competencia dependerá de muchos otros factores, así de la liquidez de los bancos, del número de instituciones que intervienen en el mercado internacional, de las ideas económicas predominantes en la época y del tipo de solvencia del prestatario. Con respecto a este último factor, y dada la interpretación de qué es solvencia por parte de los bancos, la buena voluntad de estas instituciones para otorgar crédito probablemente esté en relación inversa con la necesidad de crédito del país.

En igualdad de condiciones, mientras más pagarés acumulen los bancos contra determinado país, mayor atención prestarán al saldo del activo, y posiblemente disminuya su entusiasmo por competir allí en busca de nuevas operaciones. La capacidad negociadora del prestatario se ve afectada en forma proporcional y los banqueros incluso podrían llegar a preocuparse por el empleo del crédito.<sup>53</sup> Pero la

<sup>51</sup>Véase Díaz-Alejandro, pp. 188-197.

<sup>52</sup>Esta expresión me fue señalada durante una conversación con el banquero Arturo Porzecansky.

<sup>53</sup>Hasta que los criterios de liquidez invadieron el mercado a mediados de 1978, el Brasil tal vez haya afrontado un ambiente menos competitivo porque sus pagarés inun-

<sup>48</sup>Véanse R. Weinert (1973), p. 35 y Wellons (1977), p. 24.

<sup>49</sup>Véase Hayes, p. 297.

<sup>50</sup>Véase Lissakers, pp. 10-11.

capacidad negociadora del país prestatario también depende de otras variables. Si muchos bancos nuevos ingresan al mercado internacional, esto podría contrarrestar el decreciente interés de otras instituciones; si aumenta la liquidez y no aparecen nuevos clientes atractivos, es posible que a los bancos no les quede otra opción que competir para negociar con los clientes disponibles. Si la capacidad de pago de un país mejora ligeramente, quizás los bancos se muestren dispuestos entonces a absorber mayores préstamos, favoreciendo de este modo la relación de competencia.<sup>54</sup>

Pero si un país que obtuvo préstamos bancarios pierde su capacidad de pago, sencillamente desaparece la competencia; de hecho, puede darse una situación cuasi monopólica que limite en forma absoluta el acceso al crédito y aliente a los bancos a intervenir en los asuntos internos del prestatario. Si bien nadie podría esperar razonablemente que los bancos compitan para negociar con un país insolvente, este tipo de situación es un argumento importante que no suelen advertir quienes se sienten favorablemente impresionados por el ambiente competitivo de los préstamos en eurodivisas. Conviene recordar que los países en desarrollo, que enfrentan, como realmente sucede, mercados externos transitorios y/o condiciones económicas y sociopolíticas internas sensitivas, están particularmente propensos a las crisis externas de la balanza de pagos que pueden desprestigiarlos ante los bancos.

Cuando los países tienen un grave problema externo y liquidez fluctuante, los bancos dejarán de competir entre ellos por tal prestatario. El país queda de esta manera efectivamente sin acceso a nuevos créditos comerciales. Se convierte en un país 'problema', y los banqueros se confabularán hasta encontrar la

---

daron los mercados secundarios. En 1977-1978, cuando algunos países en desarrollo reducían los márgenes de sus préstamos por la mayor liquidez en los recursos bancarios, dicho país se destacó por pagar tasas más cercanas a las vigentes en el ambiente más difícil de 1975-1976.

<sup>54</sup>Las autoridades reguladoras de algunos países imponen límites a los bancos por los préstamos que pueden otorgar a un prestamista individual. Si los bancos hacen frente a este obstáculo, el saldo del activo tal vez se convierta en una restricción absoluta a la competencia de algunos bancos.

manera de asegurarse que no sufrirán pérdidas ni individual ni colectivamente.

También en esto Perú constituye un buen ejemplo. En 1976 cuando este país trataba de obtener un préstamo cuantioso para sanear su balanza de pagos (en realidad, un crédito de refinanciamiento), sus principales acreedores privados constituyeron un comité para negociar con el gobierno. El comité es, sin duda, un procedimiento eficaz para organizar las negociaciones; sin coordinación central predominaría el caos. Sin embargo, esta circunstancia en nada atenúa el hecho de que las autoridades públicas se encontraron ante un ambiente no competitivo, ya que los bancos integrantes de dicho comité negociaban en bloque, y representaban a la mayoría de los más de cien bancos que habían otorgado préstamos al gobierno. Todos los bancos exigieron idénticas condiciones para los créditos de refinanciamiento; tampoco podía el Perú, dada la situación, buscar crédito en otras partes, puesto que el bloque representaba prácticamente a casi todos los principales prestamistas internacionales. La naturaleza colusoria de las negociaciones queda confirmada por el hecho de que los consorcios ('*syndicates*') de bancos no fueron de carácter internacional; cada grupo regional de bancos —estadounidenses, canadienses, europeos, japoneses— acordaron créditos individuales que contenían las mismas condiciones para los préstamos y la formulación textual de muchas cláusulas de los contratos.<sup>55</sup> Más tarde, en 1978, cuando el Perú trató de renegociar sus deudas comerciales, los bancos constituyeron otro comité.

Naturalmente, Perú tenía, pese a todo, algún poder negociador; en efecto, podía no cumplir con sus obligaciones, lo que los bancos por cierto querían evitar. En realidad, algunos incluso han considerado la amenaza de incumplimiento como un recurso mediante el cual los bancos podrían quedar como 'rehenes' ante las exigencias de los países en desarrollo.<sup>56</sup>

Pero no debe exagerarse el poder de un país prestatario. En primer lugar, un país no puede dejar de cumplir selectivamente sus

<sup>55</sup>Investigación del autor mencionada en la nota 18.

<sup>56</sup>Véase Lissakers, p. 58.

obligaciones —creando tal vez de este modo un ambiente más competitivo— debida a las cláusulas de incumplimiento recíprocas que aparecen en casi todos los contratos de préstamo con bancos comerciales.<sup>57</sup> Y el incumplimiento con todos los bancos comerciales no es una opción realista para un gobierno que desee continuar siendo miembro de la comunidad capitalista occidental: se traduciría prácticamente en la interrupción total del crédito de fuentes comerciales externas; llevaría al gobierno a tener que afrontar simultáneamente la ira de su sector comercial nacional, lo que sin duda también perjudicaría su acceso al crédito, y podría muy bien provocar represalias de parte de los gobiernos sede de los bancos. Además, los riesgos asociados al incumplimiento no son simétricos; si bien los bancos podrían absorber un incumplimiento prolongado por parte de cualquier prestatario, sería difícil para un país absorber los efectos de un bloqueo por parte de sus acreedores comerciales.<sup>58</sup> Unicamente si varios países se unieran para no cumplir con sus obligaciones se plantearía la grave posibilidad de tomar a los bancos como 'rehenes', pero incluso entonces a falta de un superprestatario como Brasil o México, es más que probable que el resultado sería sólo un equilibrio de poder.<sup>59</sup>

Cuando un país se encuentra en la parte declinante de un ciclo crediticio, los bancos también pueden ser muy intervencionistas. El Perú es un ejemplo: en 1976, cuando el gobierno trató de obtener un préstamo para sanear su balanza de pagos, los bancos aceptaron con renuencia. Los banqueros insistieron en un crédito en dos tramos, el segundo de los cuales estaba condicionado a una favorable evaluación de los progresos en el programa de estabilización del gobierno.<sup>60</sup> Otra forma más evidente de intervencionismo fue la condición

impuesta de que el gobierno resolviera un conflicto fiscal con una empresa extranjera y compensara a otra que había sido nacionalizada un año antes; lo que no sorprende es que ambas empresas mantenían estrechos vínculos con los bancos que formaban el mencionado comité.<sup>61</sup> Luego, en 1978, cuando el Perú negociaba con dicho comité el refinanciamiento de sus deudas comerciales, se supo por muchas fuentes que un miembro del comité amenazó con vincular el éxito de las negociaciones con la solución satisfactoria de una controversia con el gobierno por el manejo de los ingresos en divisas de una firma extranjera allí establecida a la cual el banco había otorgado un préstamo cuantioso.<sup>62</sup>

Asimismo, los bancos han ejercido presión sobre la política de gobiernos que no padecen una crisis de endeudamiento evidente. Por ejemplo, en una publicación, de amplia circulación y mucho prestigio, de uno de los mayores bancos internacionales, se formularon en 1976 las siguientes advertencias acerca de la política económica seguida por el Brasil: "En este sentido, la demora del Brasil en efectuar un reajuste interno ha sido una desilusión. En dicho país, el crecimiento de la demanda global, el resurgimiento del déficit fiscal y la aceleración de la inflación (estimada en 45%-50% durante el año en curso) son incompatibles con la evidente necesidad de reajuste en la cuenta corriente."<sup>63</sup>

No es casual que dicho banco haya sido uno de los acreedores principales del Brasil, de manera que la apreciación no difiere de la práctica medieval de amonestar en público a los acreedores. Esta apreciación un tanto abrupta no es algo esperable de un mercado remoto y neutral.

Una última observación acerca del carácter competitivo de la banca internacional. Si bien en realidad hay centenares de instituciones que negocian en el mercado de eurodivisas —lo que crea condiciones que algunos esti-

<sup>57</sup>Las cláusulas de incumplimiento recíproco no son lo que podrían esperarse de un mercado "retraído y remoto".

<sup>58</sup>Según un estudio del Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos, de los seis bancos estadounidenses más grandes sólo dos países a los que otorgan préstamos representan cada uno hasta 1.5% del activo total. La proporción en el caso de otros prestatarios es mucho menor. Véase Watson, p. 50.

<sup>59</sup>*Ibidem.*

<sup>60</sup>Véase Belliveau.

<sup>61</sup>Véase Wellons (1976), p. 74.

<sup>62</sup>Véase *Latin American Economic Report*, N.º 20, 26 de mayo de 1978. Sólo se podría agregar que el banco negó más tarde haber establecido dicho vínculo.

<sup>63</sup>Morgan Guaranty Trust Co., (octubre de 1976), pp. 3-4.

man que se aproximan a las de una competencia perfecta—, el acceso al crédito está controlado en la práctica por un círculo reducido de bancos. Ello se debe a que sólo los bancos muy grandes tienen los recursos y el prestigio internacional para ser dirigentes u organizadores de consorcios de bancos. Son estos bancos —cuyo número aproximado tal vez no exceda de los 50— los que dominan el mercado. Como acreedores principales son ellos quienes evalúan la capacidad de pago de un país y facilitan información a otros posibles participantes a través del memorándum de colocación de fondos que acompaña a la formación del consorcio. La opinión de estos bancos puede, pues, influir sobre la actitud de todo el mercado con respecto a un prestatario. Parecería, además, que hay un alto grado de concentración entre los principales bancos. Por ejemplo, en el cuadro 2 se advertirá que de los primeros 50 bancos de crédito líderes de consorcios en 1977 y 1978, los 10 primeros eran responsables de 58% y 44%, respectivamente, de la cantidad total movilizada por los consorcios.<sup>64</sup> En conclusión, se podría afirmar que un puñado de bancos poseen un poder desproporcionado en la distribución del crédito internacional de los bancos comerciales,

lo que tal vez genera un ambiente menos competitivo que el que aparentemente indicaría un mercado de eurodivisas donde participan centenares de bancos.

Cuadro 2

**BANCOS COMERCIALES PRIVADOS:  
DISTRIBUCION DE CONSORCIOS ENTRE  
LOS PRIMEROS 50 BANCOS LIDERES DE  
EUROREDITOS**

(Porcentajes de créditos movilizados)

	1977		1978	
	Valor de los créditos	Número de los créditos	Valor de los créditos	Número de los créditos
Primeros 5 bancos	38	33	25	30
Primeros 10 bancos	58	44	44	50
Primeros 50 bancos	100	100	100	100

Fuente: Cifras elaboradas a base de los datos consignados en *Euromoney*, febrero de 1979.

## IV

### Explorando las alternativas

Se han examinado ya algunos inconvenientes que podrían asociarse con la posición preponderante de los bancos comerciales en la asignación de recursos a los países en desarrollo. Infortunadamente, en economía diagnosticar suele ser más fácil que recetar y, por eso, se ha dejado para la última sección de este trabajo la difícil tarea de sugerir alternativas.

#### *A. La división internacional del trabajo en el financiamiento del desarrollo*

En general, parece necesario reexaminar la actual división del trabajo en el financiamiento

del desarrollo. Las fuentes de financiamiento son numerosas y cada una suele estar especialmente capacitada para realizar determinadas tareas.

Examinemos primero los bancos comerciales especialmente eficaces en el financiamiento del intercambio comercial. Disponen de una red mundial de sucursales y bancos corresponsales a través de los cuales pueden seguir la corriente comercial. Las decisiones sobre financiamiento pueden adoptarse sin demora debido al conocimiento íntimo entre los clientes. No es necesario que la evaluación del riesgo sea muy refinada, porque gran parte

<sup>64</sup>En 1975-1976 la concentración entre los principales bancos fue mucho más intensa. La mayor dispersión en 1977-1978 fue resultado de una mayor presencia de los

bancos japoneses y alemanes, unido a las actividades restringidas de los bancos estadounidenses.

del financiamiento es autoamortizable y los acuerdos a corto plazo; esto, dicho sea de paso, es compatible tanto con la limitada capacidad de la mayoría de los bancos comerciales para evaluar el riesgo, como con la base de depósitos a corto plazo de esas instituciones.

Los bancos también están excepcionalmente preparados para financiar proyectos comerciales arriesgados de gran rentabilidad y rápida recuperación, digamos entre cinco y siete años. Otro aspecto que parece adecuado es el financiamiento de capital de explotación, por ejemplo la simple necesidad de liquidez a corto plazo.

Así como los bancos están excepcionalmente capacitados para realizar las tareas indicadas, no lo están tanto para satisfacer otras. Los bancos adolecen de graves limitaciones en cuanto al financiamiento de proyectos arriesgados con lenta recuperación. Las obras de infraestructura social requieren plazos de vencimiento que van mucho más allá de las posibilidades de los bancos y, lo que no es sorprendente, esas instituciones se muestran a veces cautelosas para otorgar préstamos en ese sector. Pero muchas actividades comerciales riesgosas también pueden quedar fuera del alcance de los bancos, sobre todo las que hacen uso intensivo del capital. Algunos podrían argüir que muy pocos son los proyectos cuyas inversiones no podrían recuperarse dentro de los plazos de diez a doce años que ofrecían los bancos en 1978-1979. Sin embargo, este argumento supone que esos plazos jamás volverán a reducirse como sucedió en 1974-1975; da por supuesto también que esas actividades comerciales cumplirán sus proyecciones sobre ingresos en efectivo, algo que está muy lejos de la realidad en las industrias nacientes de los países en desarrollo.

Los bancos tampoco pueden satisfacer adecuadamente los requerimientos de liquidez cuando obedecen a desequilibrios estructurales (reales o financieros) de la economía. De modo que si las dificultades fiscales o del balance de pagos derivan de algún factor que no sea de carácter exógeno transitorio (por ejemplo, reducción del precio de un importante producto básico de exportación), los bancos no son una fuente de financiamiento adecuado. En estas circunstancias —por lo demás, muy

frecuentes en los países en desarrollo— si los bancos otorgan financiamiento 'sin hacer preguntas', pasan a ejercer una influencia permisiva que oculta la necesidad de cambios de estructura y política. Perú, hasta 1975, fue víctima de una comunidad bancaria excesivamente cooperativa. Por otra parte, si los bancos tratan de inducir cambios de política y de estructura, se vuelven intervencionistas. Por su carácter comercial privado, cuando negocian con gobiernos soberanos corren el riesgo de ser acusados de aprovecharse de su situación y de intervención política. Agréguese a esto el hecho de que los plazos de vencimiento que están en condiciones de ofrecer, ante el riesgo asociado con la reestructuración, podrían ser simplemente inadecuados a las circunstancias. Por este motivo, cuando los bancos intervienen en el financiamiento de problemas estructurales en la balanza de pagos, difícilmente pueden salir gananciosos.

Por consiguiente, cuando los bancos comerciales iniciaron el reciclaje de los excedentes de la OPEP, muy pocos se quejaron; los bancos procedieron rápidamente al reciclaje y la mayoría pensó que la crisis era transitoria, ya que se vislumbraba una recuperación total en los países del centro, y se suponía que 'los factores del mercado' acabarían sin demora con el monopolio de la OPEP. Pero, naturalmente, hasta la fecha esto no ha sucedido, ya que el desequilibrio de la balanza de pagos adquirió un carácter más permanente y la mayoría de los países en desarrollo (como así también los desarrollados) se interesan al parecer por la reestructuración (más allá de la reestructuración normal asociada al desarrollo) requerida para adecuarse a una nueva época con más elevados costos de la energía y un más lento crecimiento en los países del centro. Por otra parte, es muy lamentable observar que no se disponga de financiamiento adecuado que ofrecer a los países en desarrollo para facilitar dicha reestructuración; Brasil, por ejemplo, no tuvo otra opción que financiar su masivo programa de sustitución de importaciones y reestructuración que los limitados e inciertos plazos de vencimiento ofrecidos por los bancos comerciales.

¿Quiénes son, entonces, los expertos en aquellos sectores donde los bancos comercia-

les afrontan al parecer restricciones? A juicio del autor, son los organismos multilaterales y los mercados privados de bonos.

Los organismos multilaterales —es decir, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.— muestran mayor adecuación con respecto a algunas de las necesidades especiales de los países en desarrollo.

En primer lugar, disponen de personal profesional debidamente calificado y con enorme experiencia en los problemas que afectan a los países en desarrollo. Pueden colaborar en la preparación de proyectos; identificar problemas donde éstos surjan con miras a resolverlos y cooperar en su evaluación posterior. Se interesan, pues, en el éxito del proyecto y no sólo en su financiamiento y amortización. Este personal también está capacitado para colaborar con las autoridades en la formulación de una política global de desarrollo sin suscitar sospechas de conflictos de intereses.

En segundo lugar, y lo que es más importante, los organismos multilaterales no son instituciones comerciales y, por ende, sus preferencias en cuanto a plazos y riesgos pueden ser compatibles con las necesidades fundamentales del desarrollo. Por ello, los organismos multilaterales pueden otorgar préstamos, y en efecto los otorgan, a países donde prevalecen condiciones políticas y de liquidez que sencillamente desalentarían a un banquero privado. Además, por su carácter especial, dichos organismos pueden respaldar períodos de amortización de hasta 25 años o más, forma de financiamiento que puede promover, sin trastornos, la amplia mutación socioeconómica que forma parte integrante del proceso de desarrollo. Implícita en esta capacidad está la disposición a financiar proyectos y estrategias de desarrollo orientados a satisfacer necesidades básicas.

En tercer lugar, y a diferencia de los bancos comerciales, cuando los países en desarrollo no tienen influencia, los organismos multilaterales incorporan a éstos como miembros con derecho a voto y les brindan la oportunidad de influir sobre los acontecimientos. Esta virtud tampoco es desmentida por el hecho de que los países menos desarrollados constituyen un bloque minoritario. En efecto, mientras los países industrializados contribuyan al grueso del financiamiento, los organismos

multilaterales mantendrán mejor su credibilidad si ejercen control técnico sobre la adopción de decisiones. Pero los países menos desarrollados, actuando de concierto, pueden constituir un eficiente instrumento de presión para influir sobre los países industrializados a fin de que adopten políticas favorables a sus necesidades. Los países menos desarrollados pueden también hacer oír mejor su voz en la política en la medida en que tengan la mayor representación posible en el personal de los organismos multilaterales, patrocinando la designación de representantes por su competencia técnica y no por sus vinculaciones con la política interna.<sup>65</sup>

No se quiere sugerir con lo que se lleva dicho que las instituciones multilaterales sean perfectas. Sin duda, el carácter de su financiamiento puede mejorarse. Por ejemplo, podría haber mayor articulación entre el FMI y el Banco Mundial de modo que los programas de créditos contingentes puedan, cuando sea procedente, otorgarse a largo plazo y facilitar el verdadero cambio estructural, a diferencia del simple cambio transitorio monetario/financiero. En armonía con acuerdos de crédito contingente a más largo plazo, podría moderarse la condicionalidad para tomar más en cuenta objetivos políticos y sociales internos, como asimismo la necesidad de evitar la reducción del empleo y de los ingresos por habitante en los países en desarrollo.<sup>66</sup> Hay, además, gran necesidad de préstamos para el financiamiento de programas significativos por parte de instituciones de desarrollo como el Banco Mundial y el BID.<sup>67</sup> Podría ampliarse la lista de aspectos donde se impone el cambio. Por fortuna, a diferencia de los bancos comerciales, cuyas actividades se ven restringidas por los intereses comerciales de sus accionistas y las normas que rigen el prudente proceder de la banca, las fronteras normativas de las instituciones multilaterales sólo se ven limitadas por la osadía y la

<sup>65</sup>Esta observación ya la hizo Jeker, p. 225.

<sup>66</sup>En la citada publicación de las Naciones Unidas aparece una excelente crítica general de los programas de estabilización del FMI y sugerencias sobre reforma.

<sup>67</sup>Los préstamos no vinculados a proyectos son indispensables para que el Banco Mundial y el BID puedan asumir una función más amplia en la labor de estabilización que implica cambios estructurales en la economía.

imaginación de quienes formulan la política en los países industrializados.

Los mercados de bonos privados brindan a los países en desarrollo la posibilidad de adquirir fondos a plazos mucho más prolongados que los que suelen ofrecer los bancos comerciales. Sus tasas de interés en general son fijas durante la vigencia de los plazos de vencimiento, lo que brinda a los países menos desarrollados un costo predecible que puede incorporarse sin dificultad a las estrategias de planificación. Además, los mercados de bonos son realmente 'retraídos y remotos' en el sentido de que el prestatario y el prestamista nunca se encuentran. Tienen como principal inconveniente el de que los inversionistas tienden a ser más bien sensibles y, por esta razón, no puede confiarse en lograr un acceso confiable y permanente a ellos.

En el medio financiero internacional otros dos importantes sectores especializados son dignos de mención: los proveedores comerciales y los organismos gubernamentales bilaterales. Ambos suelen asociarse con el financiamiento 'de intereses creados', es decir, el financiamiento en sí mismo es para ellos sólo un medio para alcanzar un objetivo más amplio. Las condiciones de financiamiento pueden resultar atractivas aunque esta ventaja puede quedar contrarrestada por estar ligadas a determinados productos o posiciones políticas. No obstante, a veces los intereses del prestatario pueden coincidir con los del prestamista, de donde resulta una transacción mutuamente beneficiosa. En tales circunstancias los proveedores y los gobiernos tienen una importante función que desempeñar en la división del trabajo en el financiamiento del desarrollo.

### B. *¿Puede ser más eficaz la división del trabajo?*

Acaba de esbozarse algo de lo que, en cierto modo, podría considerarse una propuesta sobre una razonable división del trabajo en el financiamiento basada en la infraestructura ya establecida. Lamentablemente, las actividades de algunos protagonistas de esta división del trabajo mundial se han visto restringidas por un motivo u otro, quedando un vacío que ha sido llenado en forma especial por bancos co-

merciales; éstos, en contraste con los organismos internacionales de financiamiento, han demostrado estar en condiciones de ampliar sus actividades de manera casi ilimitada gracias a la creciente liquidez mundial y al mercado irrestricto de eurodivisas. Ahora bien, y como ya se ha visto, el problema planteado se debe a que los bancos comerciales, en rigor, no están en condiciones de cumplir apropiadamente su nueva función. Interesa saber por tanto cómo rectificar el desequilibrio producido en las fuentes de financiamiento.

Los organismos multilaterales se han visto afectados por la falta de un mecanismo de financiamiento automático, el rechazo a la ayuda externa en los países centrales y la tendencia general a alejarse del multilateralismo. En una época de déficit fiscales y oposición a los aumentos impositivos, los nuevos aportes de fondos a las instituciones de desarrollo se han visto muy dificultados. En realidad, un motivo que tal vez explique la condescendencia de los países industrializados con respecto a la función de sus bancos comerciales en el financiamiento del desarrollo sea sencillamente porque representa una menor carga fiscal canalizar los recursos hacia países en desarrollo a través de los bancos comerciales privados.<sup>68</sup>

Para contrarrestar esta tendencia parece necesaria una campaña para educar al público respecto a la necesidad de transferir a los países en desarrollo recursos en gran escala en condiciones más razonables. Esto podría considerarse simplemente como manifestación del propio y bien entendido interés. Si bien a primera vista el financiamiento de los bancos comerciales aparentemente no tropieza con dificultades, las condiciones más onerosas del financiamiento, junto con otros males bien conocidos de la economía internacional, tal vez estén generando tensiones sociales y económicas subyacentes que pudieran hacer del decenio de 1980 un período mucho más conflictivo. Además, las transferencias a países de la periferia suelen retornar a los mismos prestatarios como importaciones, lo que a su vez estimula nuevas acti-

<sup>68</sup>En la medida en que los países industrializados gravan las utilidades de los bancos comerciales, la tendencia al financiamiento del desarrollo a través de la banca comercial incluso podría ser rentable para los gobiernos de los países industriales.

vidades económicas y empleos en los países industrializados.

No han escaseado por cierto las propuestas que sugieren nuevos criterios en materia de transferencias. En el anexo a este artículo se ofrece un excelente resumen de propuestas recientes preparado por *Overseas Development Council* (Consejo de Desarrollo de Ultramar) de Washington. Todas ellas se caracterizan por sugerir complejos mecanismos para brindar financiamiento a largo plazo a países en desarrollo; y recomiendan convertir los organismos multilaterales en administradores de fondos. El principal obstáculo para la realización de esos programas parece ser la generación de recursos. Por lo tanto, quizás no carezca de interés analizar sumariamente algunas ideas preliminares sobre cómo obtener recursos, con especial referencia a la necesidad de financiamiento automático.

Por ejemplo, podría asignarse al Banco Mundial y al FMI una función más directa en la transferencia de ahorros de los centros a los países menos desarrollados. Muchos se han quejado por la dispar presión que se ejerce sobre los países para que reajusten su balanza de pagos;<sup>69</sup> los países deficitarios deben cumplir enérgicos programas impuestos por el FMI, mientras que los países con excedentes son objeto, en el peor de los casos, de una reprimenda moral. ¿Por qué no adoptar medidas para que estos países del mundo industrializado y los de la OPEP depositen el 50% de su superávit anual (después de los reajustes necesarios para cubrir salidas 'normales' de capital) en las mencionadas instituciones internacionales? Se podría pagar algo semejante a una tasa de interés comercial, como el Servicio de Petróleo del Fondo o, si se desea, hasta se podría gravar el superávit ofreciendo mucho menos que una tasa comercial. No se permitirían giros hasta que el superávit 'no depositado' de un país excedentario disminuyera hasta alcanzar un nivel crítico —digamos el equivalente de las importaciones de tres meses— y, luego, el retiro de fondos se escalonaría conforme a las tendencias de su balance de pagos. Ahora bien, como los

excedentes tienden a acumularse en los países industrializados y en los de la OPEP, el fondo se renovaría continuamente. Por su naturaleza especial, las instituciones internacionales de desarrollo podrían no hacer corresponder los plazos de vencimiento y transferir esos recursos a los países en desarrollo en condiciones apropiadas.

Es evidente que, a menos que el superávit se grave considerablemente, esta propuesta ejercería sólo una reducida presión adicional sobre los países excedentarios, ya que se conserva el acceso a los ingresos derivados de los superávits; su mayor importancia consiste en que permitiría canalizar más recursos a través de los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo.

También parece necesario explorar de qué manera puede incrementarse en forma permanente la base de capital de los organismos internacionales que promueva su capacidad para captar fondos en los mercados de capital internacionales. Una medida factible consistiría en canalizar asignaciones de los derechos especiales de giro hacia suscripciones de capital en esas instituciones. Si se invitase a los países de economías centralmente planificadas a participar en la labor de desarrollo, al afiliarse a las instituciones de financiamiento de desarrollo, no sólo se incrementaría el capital, sino que también se lograría como beneficio adicional tener un mayor pluralismo ideológico en esos organismos. Los países industrializados y los de la OPEP también podrían considerar la posibilidad de garantizar directamente emisiones de bonos de organismos multilaterales, facilitando con ello un mayor poder multiplicador sobre la base de capital existente.

Menos seguras son, por lo menos por ahora, las posibilidades de incrementar los aportes de capital mediante impuestos en los países desarrollados, para favorecer el desarrollo económico de aquellos necesitados de recursos. Sin embargo, las restricciones son más políticas que económicas, ya que existe amplio margen para obtener nuevos ingresos. Con impuestos de emergencia al consumo de artículos suntuarios tales como cigarrillos, licores, automóviles que excedan cierto tamaño, adquisición de una segunda casa, embarcaciones de lujo, restaurantes suntuosos, etc., se podrían

<sup>69</sup>Véase en Naciones Unidas, pp. III 8-III 13, un análisis de la falta de simetría en la presión en favor de reajustes.

recaudar sin trastornos cuantiosas sumas anuales. Por ejemplo, si sólo se agregara un impuesto adicional del 5% al precio de venta actual de cada paquete de cigarrillos consumido en los Estados Unidos se obtendrían casi 800 millones de dólares por año. Esta propuesta, sin embargo, plantearía el problema de la oposición de pequeños grupos de interés; a pesar de que sería muy racional adoptarla.

Otro plan que goza de cierto apoyo propicia el cofinanciamiento entre bancos comerciales e instituciones multilaterales de desarrollo. De esta manera, los bancos quedarían bajo el ámbito general del multilateralismo y ampliarían efectivamente los recursos que hoy se canalizan a través de organismos de desarrollo. Cabe suponer que los bancos que participen en este financiamiento conjunto podrían ofrecer tasas de interés ligeramente menores y plazos de vencimiento algo más prolongados. Este plan tendría la virtud de no requerir cambios radicales en el sistema financiero vigente; su desventaja, en cambio, consistiría en que podría interpretarse como un recurso sustitutivo para incrementar la base de capital de los organismos multilaterales. También podría perjudicar aún más el pluralismo en las fuentes de financiamiento y 'monopolizar' el financiamiento del desarrollo.

Al examinar el problema de los recursos, quizás también sea útil poner en tela de juicio el actual procedimiento de cobrar a todos los países en desarrollo el mismo tipo de interés por préstamos *corrientes* (que no son de la Asociación Internacional de Desarrollo) por parte de las instituciones de desarrollo. A fin de aprovechar al máximo los fondos para el desarrollo, podría considerarse la posibilidad de adoptar tasas variables acordes con el nivel de desarrollo de cada país; de esta forma, los de menores ingresos podrían continuar beneficiándose con tasas absolutamente concesivas. Por otra parte, como los países de elevados ingresos más que en la ayuda se interesan en mayores plazos, a ellos bien se les podrían aplicar tasas de interés comerciales. Las tasas aplicables a estos últimos países podrían mantenerse fijas, pero a condición de que las correspondientes a los préstamos antiguos se reajusten periódicamente si se tornaran poco comerciales a mediano plazo. Incluso aplicando

tasas comerciales podrían obtenerse algunos ahorros en el costo de los préstamos: el mayor acceso al financiamiento multilateral podría hacer menos necesario el mantenimiento de cuantiosas sumas de reservas internacionales prestadas; se eliminarían muchos de los derechos y cargos secundarios de la aprobación de préstamos, y el pago anticipado podría efectuarse sin ninguna sanción.

En cuanto a los mercados de bonos internacionales, a partir de la gran crisis financiera del decenio de 1930, han dejado de ser una fuente de fondos dinámica para los países en desarrollo. Los países industrializados han puesto grandes obstáculos financieros a la emisión de bonos por parte de los países menos desarrollados, creando un doble sistema donde los países ricos utilizan eurobonos y los países pobres eurocréditos. Esto es lamentable, porque los mercados de bonos pueden constituir un recurso muy conveniente para financiar el desarrollo y si bien no pueden reemplazar al financiamiento del desarrollo dinámico multilateral, sí pueden reducir en algo la presión sobre instituciones. Es indudable que los países ricos deben reexaminar su política al respecto.

El financiamiento bilateral ha disminuido indiscutiblemente como consecuencia de la renuencia a brindar ayuda. En apariencia sería difícil estimular esta fuente de financiamiento, aunque algunos planes diseñados para restringir las condiciones de los préstamos, como el acuerdo de caballeros entre organismos de crédito para exportación de la OECD, también merecerían ser reexaminados, por lo menos con referencia al financiamiento de países menos desarrollados.

Luego de analizar las propuestas de transferencia de recursos y algunas posibilidades de financiarlas, parece pertinente señalar que los problemas actuales son de naturaleza política más que económica. Existen numerosos procedimientos técnicos para poner en práctica la nueva división internacional del trabajo en el financiamiento del desarrollo; lo que falta, en cambio, es voluntad política para realizarla. Muchos tal vez estimen que cualquier reordenamiento en gran escala de la situación actual no tendría viabilidad política y, por lo tanto, sería mejor aceptarla tal como es, quizás

con algunas modificaciones menores. Sin embargo, conviene recordar que la realidad es transformable y que, por lo tanto, con la debida fuerza de voluntad y osadía, podrían mejorarse los actuales mecanismos de transferencia que han evolucionado en forma muy particular y son menos que adecuados para promover un desarrollo socioeconómico amplio. Los realistas intransigentes, que suelen mostrarse escépticos en materia de cambios, quizás deban reflexionar sobre esta aparente paradoja: los excesivamente realistas pueden ser, en verdad, los menos realistas.

### Referencias

- The Andean Report*, Lima, Perú (mensual).
- Anderson, Roger, "Bankers Assess Country Risks: Limits of Prudence", *Asian Finance*, 15 setiembre/14 octubre 1977, pp. 41-46.
- Asian Finance*, "BOA Methodology", 15 setiembre/14 octubre 1977, Hong Kong, pp. 46-47.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Reseña Histórica*, Lima, cuarto trimestre de 1978.
- Beek, David, "Commercial Bank Lending to Developing Countries", *Quarterly Review* (Federal Reserve Bank de Nueva York), Vol. 2, verano 1977, pp. 1-8.
- Belliveau, Nancy, "What the Peru Experiment Means", *Institutional Investor*, Nueva York, octubre 1976, pp. 31-36.
- Benny, Robert, declaraciones en "Dilemmas in the Eurocredit Market", *Euromoney*, Londres, setiembre 1978, pp. 56-113.
- Biem, David, "Rescuing the LDCs", *Foreign Affairs*, Nueva York, Vol. 55, N.º 4, julio 1977, pp. 717-731.
- Blask, Jerome, "A survey of country evaluation systems in use", en Goodman, Stephen (ed.) *Financing and Risk in Developing Countries*, Proceedings of a Symposium on Developing Countries' Debt Sponsored by the Export-Import Bank of the United States, agosto 1977, Washington D.C., pp. 77-82.
- Brackenridge, Bruce A., "Techniques of Credit Rating", *Asian Finance*, Hong Kong, 15 setiembre/14 octubre 1977, pp. 46-53.
- Brittain, W. H. Bruce, "Developing Countries' External Debt and the Private Banks", *Quarterly Review* (Banca Nazionale del Lavoro), Roma, N.º 123, diciembre 1977, pp. 365-380.
- Carli, Guido, *Why Banks are Unpopular*, Basilea, Per Jacobsson Foundation, junio 1976.
- Corea, Gamani, "The Debt Problem of Developing Countries", *Journal of Development Planning*, Nueva York, N.º 9, abril 1976, pp. 53-78.
- Cummings, Richard, "International Credits - Milestones or Millstones", *Journal of Commercial Bank Lending*, Filadelfia, enero 1975, pp. 40-52.
- Davis, Steven, *The Eurobank: Its Origin, Management and Outlook*, Londres, MacMillan Press Ltd., 1976.
- Devlin, Robert, "El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975", en *Revista de la CEPAL*, N.º 5, primer semestre de 1978, pp. 65-102.
- \_\_\_\_\_, *Project Manual and Methodological Guidelines for a Study of the Role of Transnational Banks in the External Finance of Peru, 1965-1976*, Santiago, Joint Unit CEPAL/UNCTC, Working Paper N.º 10, febrero 1978.
- Díaz-Alejandro, Carlos, "The Post 1971 International Financial System and Less Developed Countries", en G. K. Helliner (ed.) *A World Divided*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976, pp. 177-206.
- Euromoney*, "The Drive to Refinance in the Euromarkets", Londres, octubre 1978, pp. 114-124.
- Evans, John, "Brazil Seeks Ways of Refinancing Eurodebt", *The Financial Times*, Londres, noviembre 1978.
- Fishlow, Albert, "Debt Remains a Problem", *Foreign Policy*, Washington, D.C., N.º 30, primavera 1978, pp. 133-143.
- Friedman, Irving, *The Emerging Role of Private Banks in the Developing World*, Nueva York, CITICORP, 1977.
- Goodman, Stephen, "How the Big U.S. Banks Really Evaluate Sovereign Risks", *Euromoney*, Londres, febrero 1977, pp. 105-110.



## Anexo

## COMPARACION ENTRE ALGUNAS PROPUESTAS DE TRANSFERENCIAS DE

	Propuesta del senador J. Javits: Fondo de Promoción del Crecimiento (Growth Development Fund)	Propuesta de México: Servicio de reciclaje a largo plazo (Comité de Desarrollo FMI/BIRF)	Propuesta de Venezuela: Plan conjunto OPEP/OECD de estimulación global (Ronald Müller)
Cantidad /Magnitud	US\$ 25 mil millones (US\$ 5 mil millones anuales)	US\$ 15 mil millones	No especificada, pero del orden de US\$ 20 - US\$ 40 mil millones
Plazo	Período inicial de 5 años.	A largo plazo.	5-10 años, comenzando antes de 1980.
Objetivo	Establecer un fondo de capital para inversiones productivas en los países menos desarrollados que promuevan el desarrollo agrícola, industrial y comercial; y además que contribuyan a ampliar los mercados y a estimular la economía mundial.	Incrementar el suministro de fondos a largo plazo a los países menos desarrollados para financiar la compra de bienes de capital.	Movilizar ahorros no utilizados por la OPEP y la OECD para incorporarlos a un fondo de capital e invertirlos en los países menos desarrollados no petroleros, con miras a aumentar su compra de exportaciones de los países industrializados; evitar la escasez de suministros internacionales a mediano plazo y aplicar planes de reajuste estructural en la OECD.
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El crecimiento económico se está estancando en muchos países, por lo que es necesario aumentar las inversiones de capital para incrementar la productividad.</li> <li>2. El reciclaje de la OPEP es inadecuado porque no posibilita, en los países importadores de petróleo, encarar la política macroeconómica necesaria para restaurar el poder adquisitivo.</li> <li>3. El gasto de divisas derivado de las importaciones de petróleo está restringiendo el poder de compra de los países menos desarrollados importadores de petróleo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las bajas tasas de crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo están reduciendo el ritmo del comercio mundial, estimulan el proteccionismo y contribuyen a atenuar la demanda de bienes de capital por parte de dichos países.</li> <li>2. La demanda potencial de bienes de capital de países menos desarrollados no se hace efectiva por falta de financiamiento.</li> <li>3. El elevado nivel de financiamiento por el sistema bancario internacional se hará insostenible en el futuro.</li> <li>4. Hay servicios de reciclaje a corto y a mediano plazo para efectuar reajustes en la balanza de pagos, pero no los hay a largo plazo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con el desempleo y la inflación simultáneos, la menor rentabilidad y productividad en los países desarrollados está retrasándose la formación de capital en la OECD, y se observa una tendencia al estancamiento a largo plazo.</li> <li>2. El reciclaje de los recursos de la OPEP podría ser a mayor plazo.</li> <li>3. Tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados se advierten graves retrasos en la gestión macroeconómica y en la coordinación internacional de la economía.</li> <li>4. El Tercer Mundo podría constituir, para la economía mundial, una nueva fuente de demanda sostenida, una nueva frontera de crecimiento.</li> <li>5. Es necesario atenuar la pobreza y los problemas de endeudamiento de los países menos desarrollados.</li> </ol>
Fuentes de recursos.	Países industriales y de la OPEP.	Inversionistas públicos y privados de países con balanza de pagos y situación financiera favorables (incluso inversionistas de instituciones).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ahorros no utilizados de la OPEP y la OECD: 20%-25% de los ingresos en petrodólares acumulados por la OPEP, y el resto de inversionistas privados.</li> <li>2. Aportaciones de países de la OECD al Banco Mundial (adicionales o reasignaciones).</li> </ol>
Administración de fondos.	El Fondo podría ser diseñado y organizado por el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo y el FMI; también podría crearse una nueva institución.	Nueva operación de préstamos a través del Banco Mundial.	Servicio especial del Banco Mundial y de la International Finance Cooperation (IFC) y/o instituciones regionales.

## RECURSOS EN GRAN ESCALA Y DE ESTIMULO GLOBAL DEL DESARROLLO

	Plan de inversiones de la OECD	Programa Trilateral del Grupo de Estudio de Alimentos: Duplicación de la producción de arroz en el Sud y Sudeste de Asia (Hayami/Takase)	Propuesta de Roger Hansen: Régimen global de atención de necesidades humanas básicas
Cantidad Magnitud	US\$ 10 mil millones en corrientes de capital adicional.	Costo total de capital de \$ 52.6 mil millones (US\$ constantes de 1975), pero sólo US\$ 1.8 mil millones por año en corrientes de capital adicional.	US\$ 12 mil millones (moneda constante) por año que cubriría todos los costos de inversión y la mitad de los costos anuales de mantenimiento.
	3-5 años de transferencias crecientes, dentro de un marco temporal a mediano plazo de hasta 8 años.	Periodo de 15 años: 1978-1993.	Periodo de 20 años
Objetivo	Lograr un importante aumento en las corrientes de inversión hacia los países menos desarrollados como estímulo general a la actividad económica mundial con el propósito de introducir cambios estructurales a mediano plazo en sectores clave de suministros.	Duplicar la producción de arroz en Asia mejorando el sistema de riego.	Establecer un régimen mundial de satisfacción de las necesidades humanas básicas para eliminar la pobreza total al cabo de dos decenios
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La recuperación de las economías de la OECD después de la recesión aún no es autosostenible y es necesario estimular la actividad económica.</li> <li>2. Actualmente se subutilizan los recursos de la OECD y una sensación general de incertidumbre desalienta las inversiones.</li> <li>3. Las actuales pautas de inversión en sectores productivos clave son inadecuadas para atender las necesidades a largo plazo de los países desarrollados y menos desarrollados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfocando exclusivamente el problema mundial de alimentos, se ha elegido a Asia porque allí viven dos tercios de los mal nutridos del mundo, y Asia tiene grandes posibilidades de aumentar cuantitativamente la producción de alimentos.</li> <li>2. El mejoramiento y la ampliación de sistemas de riego, que requieren capital, es indispensable para aumentar la producción de alimentos en Asia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El problema de la pobreza no es insoluble pero sin un ataque concentrado es probable que se amplíe su magnitud, como asimismo que se agraven los problemas demográficos.</li> <li>2. Se requieren procedimientos menos intervencionistas por parte del Overseas Development Assistance (ODA); es necesario un organismo de gran competencia y especializado que se ocupe de las necesidades básicas.</li> <li>3. Es poco probable que los aumentos adicionales en el ODA a través de las vías existentes ejerzan influencia significativa sobre la pobreza, porque actualmente el ODA persigue en gran medida otros objetivos, tiene otras preocupaciones y sufre otras presiones políticas.</li> </ol>
Fuentes de recursos	Capital social y deudas de fuentes privadas y económicas en la OPEP y la OECD (no la Overseas Development Assistance (ODA) por ser políticamente poco realista).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ayuda agrícola extranjera bilateral y multilateral, incluyendo asistencia de la OPEP.</li> <li>2. Presupuestos de riego de países en desarrollo de Asia.</li> <li>3. US\$ 1.8 mil millones anuales en aportaciones de capital adicional (es de suponer que de la ODA) por parte de los países de la OPEP y desarrollados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Overseas Development Assistance (ODA) con promesas de fondos de países desarrollados de la OECD durante un periodo prolongado. La OECD debería invertir sus recursos en la ODA en programas para atender necesidades básicas y elevar sus niveles ODA a 0.45%-0.50% del PIB a principios del decenio de 1990.</li> <li>2. ODA, con fondos de la OPEP, así como de otros países menos desarrollados en mejor situación.</li> </ol>
Administración de fondos.	Acuerdos de cofinanciamiento con los organismos del Banco Mundial.	Los países y organismos donantes orientarían sus fondos hacia el sector agrícola de los países menos desarrollados de Asia.	De preferencia mediante la cooperación Norte-Sur, se crearía un organismo internacional neutral, para que reciba los aportes financieros, adopte decisiones sobre su asignación y vigile el proceso. Podría hacerse intervenir también al sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo.

## Anexo

## COMPARACION ENTRE ALGUNAS PROPUESTAS DE TRANSFERENCIAS DE

	Propuesta del senador J. Javits: Fondo de Promoción del Crecimiento (Growth Development Fund)	Propuesta de México: Servicio de reciclaje a largo plazo (Comité de Desarrollo FMI/BIRF)	Propuesta de Venezuela: Plan conjunto OPEP/OECD de estimulación global (Ronald Müller)
Características principales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los fondos se dividirían en dos partes: la mitad (US\$ 2.5 mil millones) se destinaría a los más pobres de los países menos desarrollados; la otra mitad, en forma de préstamos, a los países en desarrollo más solventes.</li> <li>2. Las condiciones podrían negociarse para tomar en cuenta las preocupaciones de los países donantes acerca del valor estable de sus recursos invertidos en el Fondo y la necesidad de activo líquido en caso de emergencias económicas.</li> <li>3. El Fondo podría conceder prioridad a las inversiones en materia de energía.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El capital total suscrito del servicio podría dividirse en tres operaciones de préstamo de US\$ 5 mil millones cada una.</li> <li>2. Se entregarían a los prestatarios instrumentos de deuda denominados derechos especiales de giro por un plazo de 15 años al tipo de interés del mercado.</li> <li>3. Se promovería un mercado secundario para dar liquidez a esos instrumentos.</li> <li>4. Los gobiernos que no contribuyeran con préstamos directos podrían garantizar los préstamos otorgados por el servicio.</li> <li>5. Las compras de bienes de capital a países desarrollados financiados por el servicio se limitarían a los que concedan préstamos o garantías.</li> <li>6. Se comprarían bienes de capital, en relación a determinados proyectos en los países menos desarrollados, aprobados por el Banco Mundial. Se podrían otorgar préstamos a empresas nacionales privadas que actúen en dichos países.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se incrementaría el dinero de la OPEP mediante la emisión de "Bonos de desarrollo OPEP" en mercados de capital internacionales. La OPEP compraría 20%-25% de la suscripción total de bonos Triple A a largo plazo (12-20 años de vencimiento).</li> <li>2. El resto se vendería a inversionistas privados en mercados de capital.</li> <li>3. La OPEP actuaría como el primer garante y los organismos del Banco Mundial como el segundo.</li> <li>4. Los fondos se destinarían a compras en los sectores de la OECD con bajos niveles de utilización de su capacidad; los fondos a mediano plazo se destinarían a sectores internacionales con probable escasez de oferta.</li> <li>5. En el tercer año empezaría a intensificarse la labor de reajuste estructural interno.</li> <li>6. Se destinaría alrededor del 20%-25% a los países menos desarrollados más pobres.</li> </ol>
Inversiones sectoriales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectos que amplíen la demanda de bienes de la OECD.</li> <li>2. Proyectos de exploración de las actuales fuentes de energía y búsqueda de otras fuentes energéticas.</li> <li>3. Proyectos relacionados con la International Development Association (IDA) en los países menos desarrollados más pobres.</li> </ol>	Proyectos que requieran bienes de capital a largo plazo de países de la OECD.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectos para satisfacer necesidades básicas en los países menos desarrollados más pobres (20%-25% de los fondos).</li> <li>2. Proyectos que generen una tasa de utilidades equivalente a la de los bonos Triple A.</li> <li>3. A corto plazo se orienta hacia industrias de los países de la OECD con baja utilización de su capacidad.</li> <li>4. A mediano plazo hacia sectores productivos donde podría haber escasez.</li> </ol>
Foco nacional regional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Países en desarrollo más 'solventes'.</li> <li>2. Países en desarrollo más pobres.</li> </ol>	Países menos desarrollados de ingresos medios.	Todos los países menos desarrollados.
Beneficios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estimularía el crecimiento económico en los países menos desarrollados.</li> <li>2. Ampliaría la demanda de exportaciones de los países de la OECD, lo que contribuiría a elevar en éstos los niveles de empleo y la actividad económica interna y a reducir las presiones en favor del proteccionismo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contribuiría a estimular los sectores de bienes de capital en los países desarrollados con demanda inadecuada, y asimismo facilitaría reajustes estructurales en dichos países.</li> <li>2. Proporcionaría los recursos a largo plazo necesarios a los países menos desarrollados para financiar su demanda de bienes de capital.</li> <li>3. Ofrecería a los países excedentarios una posibilidad de inversión adicional.</li> <li>4. Ayudaría a lograr una mejor estructura de activo y pasivo en el sistema financiero.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementaría la formación de capital en toda la OECD.</li> <li>2. Ampliaría la demanda de bienes del sector industrial de la OECD con capacidad ociosa.</li> <li>3. Tendría efectos positivos sobre el empleo y sería menos inflacionario que el actual estímulo a la demanda interna de la OECD porque absorbería el activo líquido o cuasiliquido, y se destinaría a sectores industriales de la OECD con bajos niveles de utilización de su capacidad.</li> <li>4. Atenuaría la necesidad de reajustes estructurales inmediatos en muchos países en desarrollo.</li> <li>5. Mejoraría el nivel de endeudamiento de países menos desarrollados y los problemas de la pobreza.</li> </ol>

RECURSOS EN GRAN ESCALA Y DE ESTIMULO GLOBAL DEL DESARROLLO

	Plan de inversiones de la OECD	Programa Trilateral del Grupo de Estudios de Alimentos: Duplicación de la producción de arroz en el Sud y Sudeste de Asia (Hayami/Takase)	Propuesta de Roger Hanse: Régimen Global de atención de necesidades humanas básicas
Características principales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El programa dependería del cofinanciamiento con los organismos del Banco Mundial.</li> <li>2. Los fondos no se ofrecerían, a largo plazo, a determinadas industrias en países desarrollados, sino que se orientarían más bien, a mediano plazo, hacia los países en desarrollo, a sectores donde los problemas de suministros pudiesen tornarse críticos: alimentos, energía, productos básicos e infraestructura correspondiente.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se invertirían recursos en obras de riego y necesidades afines, incluyendo investigación, insumos agrícolas modernos y sistemas de comercialización.</li> <li>2. La meta para 1993 consistiría en duplicar la producción de arroz, aumentándola de las 156 millones de toneladas de 1974 a 321 millones de toneladas, para una población de 1.72 mil millones; convirtiendo 17.5 millones de hectáreas de zonas inadecuadamente regadas y 30.4 millones de hectáreas de zonas lluviosas en zonas con riego adecuado. países menos desarrollados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El programa exigiría elevados niveles de financiamiento a largo plazo de los países desarrollados.</li> <li>2. El programa exigiría la buena voluntad de los países menos desarrollados para destinar fondos para una estrategia de desarrollo modificada.</li> <li>3. Los fondos serían asignados por un organismo internacional según el desempeño de los países menos desarrollados y sus necesidades presupuestarias anuales.</li> <li>4. El organismo vigilaría la realización del programa para garantizar la utilización de los fondos conforme a las normas acordadas.</li> </ol>
Inversiones sectorial	Proyectos relacionados con alimentos, productos básicos, energía e infraestructura correspondiente.	Producción de arroz.	Proyectos de desarrollo para atender necesidades básicas en países menos desarrollados.
Foco nacional regional	Todos los países en desarrollo.	Países del sur y sudeste de Asia.	Países en desarrollo que alientan programas para atender necesidades básicas.
Beneficios	Estimularía la demanda y aumentaría la producción tanto en países desarrollados como en desarrollo.	Mejoraría el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos y generaría ingresos, con lo cual aumentaría el poder de compra de los campesinos.	Podría reducir notablemente o eliminar la pobreza total de los mil millones de habitantes que viven en tales condiciones.