

# América Latina: el financiamiento del desarrollo en los noventa y sus relaciones con el mundo acreedor

Clemente Ruiz Durán\*

## Introducción

A l finalizar el decenio de los ochenta, la deuda externa sigue siendo uno de los grandes problemas de América Latina. En ésta existe una sensación de fatiga financiera, dado que la transferencia neta de recursos hacia los países desarrollados se convirtió en un círculo vicioso que obstruye el crecimiento. En cambio, la situación evolucionó de manera favorable para la banca internacional; el tiempo le permitió ser menos vulnerable respecto de América Latina, otorgándole mayor flexibilidad para actuar y permitiéndole pasar del esquema de las recalendarizaciones a la introducción de algunos mecanismos de mercado, con un amplio espectro dentro del "enfoque de menú".<sup>1</sup>

Los países latinoamericanos se adaptaron a una negociación impuesta por el Norte, sin que se prevea un acuerdo político que permita vislumbrar un tratamiento diferente. Los países del Sur aceptaron *de facto* el planteamiento del Norte y negociaron individualmente, "caso por caso", frente a un Norte unificado que, de esta manera, logró mantener dividido al mundo deudor. En cambio, el Sur no pudo obtener un tratamiento diferencial con sus acreedores. El argumento que se esboza en este trabajo subraya las diferencias en el mundo acreedor, las cuales se deben analizar con detenimiento con el fin de que sirvan para establecer una nueva estrategia del Sur hacia los países acreedores.

1. Banco Mundial, *Market Based Menu Approach*, Debt Management and Financial Advisory Services Department, Washington, enero de 1988.

Los deudores aceptaron negociar con un bloque bancario y en ningún momento buscaron explotar las diferencias internas de éste, derivadas de las legislaciones nacionales que lo regulan y de las diferencias de las prácticas cotidianas de los bancos. El Sur tampoco pudo impulsar una vinculación del pago del servicio de la deuda con el comercio exterior, por lo que permitió que los países acreedores mantuvieran las severas restricciones para sus exportaciones, a pesar de que se le exigía el pago puntual del servicio de la deuda. En este sentido, una política que intente reevaluar las relaciones con los acreedores requiere analizar estas dos vertientes, para intentar conjugarlas en una negociación que permita financiar una nueva etapa de crecimiento en América Latina.

A fin de obtener un conocimiento más amplio del punto de vista de los acreedores, se efectuaron diversas entrevistas en Estados Unidos y algunos países europeos (el Reino Unido, la RFA, Suiza y Francia), donde se tuvo oportunidad de intercambiar opiniones con banqueros comerciales y de inversión, miembros de los bancos centrales, ministerios de Hacienda, secretarías de Relaciones Exteriores, grupos parlamentarios e investigadores universitarios.

## Las instancias de negociación de los acreedores: una primera aproximación a las diferencias

A l iniciarse en agosto de 1982 la crisis de la deuda externa latinoamericana con el caso mexicano, los bancos acreedores constituyeron un Comité Asesor para que se encargara de negociar la recalendarización de la deuda externa bancaria. Se formó con 13 de las instituciones que habían participado en las sindicaciones para otorgar crédito soberano a México. A partir de entonces los comités asesores se generalizaron como la instancia para acordar nuevos plazos con otros países deudores. En el caso de América Latina los comités se han constituido con una combinación de bancos estadounidenses, europeos, japoneses y canadienses, añadiéndose uno árabe en el caso de Brasil. El supuesto para que un conjunto de bancos negociara a nombre de los demás es que sería representativo de los diversos intereses involucrados. Esta situación fue cierta al iniciarse la crisis, cuando las propuestas de los bancos más grandes coincidían con las de

\* Profesor e investigador de la División de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece el apoyo de José Manuel Herrera Núñez en la elaboración del banco de datos que sirvió de base a este trabajo, el cual contó con el apoyo de la Fundación Ford, de la Agencia Interamericana para el Desarrollo, del Consejo Británico, del Banco Central de Alemania y del Banco de Pagos Internacionales.

CUADRO 1

*Deuda bancaria por principales países acreedores y deudores  
(Millones de dólares)*

Países acreedores	Países deudores						Total	
	Brasil	México	Argentina	Venezuela	Chile	Otros	Monto	(%)
Estados Unidos	23 670	24 200	7 665	4 696	6 271	9 629	76 131	32.4
Japón	8 200	10 000	4 300	3 650	1 400	2 180	29 730	12.7
Reino Unido	9 140	8 669	3 677	2 690	2 178	2 645	28 999	12.3
Francia	8 400	5 500	1 900	2 500	600	1 700	20 600	8.8
Alemania Federal	6 328	3 834	3 266	2 107	1 024	1 524	18 083	7.7
Otros	22 162	19 597	5 792	9 457	1 927	2 422	61 357	26.1
<b>Total</b>	<b>77 900</b>	<b>71 800</b>	<b>26 600</b>	<b>25 100</b>	<b>13 400</b>	<b>20 100</b>	<b>234 900</b>	<b>100.0</b>
Composición (%)	33.2	30.6	11.3	10.7	5.7	8.6	100.0	

Fuente: IBCA, Banking Analysis Limited, 1988.

los pequeños, puesto que todos buscaban evitar el colapso financiero.

Para evitar la reacción en cadena que desataría una eventual moratoria general, los bancos estuvieron dispuestos a aumentar su exposición frente a América Latina. Tal decisión no se adoptó bajo las reglas tradicionales del crédito voluntario, pues ante la situación de crisis, la práctica bancaria se modificó para presionar a los deudores. Las líneas de presión se ejercieron en dos frentes: la primera buscó que todos los créditos privados los garantizara el sector público a fin de reducir el riesgo que implicaría la suspensión de pagos individuales; la segunda fue lograr la participación del FMI, para que se establecieran políticas de ajuste que garantizaran la creación de excedentes en la balanza comercial —y con ello el pago del servicio de la deuda—; a cambio, los bancos se comprometían a elevar su exposición bajo una fórmula de crédito concertado.<sup>2</sup>

El concepto de crédito concertado puede funcionar eficazmente si el grupo acreedor es más o menos homogéneo y se sujeta a reglas de juego similares. Al iniciarse la crisis se dio ese relativo grado de homogeneidad. Sin embargo, conforme aquella evolución, las diferencias empezaron a evidenciarse, pues los bancos no sólo respondieron a su propia estrategia de "cómo hacer negocios", sino también a las modificaciones de la regulación gubernamental, que varió de un país a otro. De esta forma, con el avance de la crisis y la carencia de soluciones permanentes, el conjunto de los bancos comenzó a rechazar los conceptos en que se basó la creación de los comités asesores y el crédito concertado, generándose un ambiente de fricción interna.<sup>3</sup>

De ese modo surgieron diferencias entre los acreedores debido a la heterogeneidad que existe entre los bancos, no sólo por su tamaño y grado de exposición, sino también por el porcentaje

que este último representa en la cartera crediticia en su conjunto. Las divergencias se acentuaron a causa de las diversas regulaciones bancarias nacionales, que se modificaron de acuerdo con la percepción que de la crisis tenían los organismos reguladores de cada país.

A continuación se presenta un análisis de los principales países acreedores de América Latina con el cual se pretende definir el marco institucional que constituye la base de las diferencias de las prácticas bancarias de cada uno. Para la investigación se seleccionaron los países con mayor exposición en América Latina (véase el cuadro 1).

### Estados Unidos: reducción de la fragilidad

Para Estados Unidos el problema de la deuda externa de América Latina es una cuestión estratégica. Este país es el mayor acreedor de la región; su nivel de exposición en ésta representa 5% de la cartera de créditos de los bancos comerciales asegurados y 32% de los créditos bancarios otorgados por las instituciones comerciales.<sup>4</sup>

Aun cuando poco más de la mitad de estos créditos se concentra en los nueve bancos más grandes,<sup>5</sup> sus efectos se infiltran de manera importante en el sistema de bancos regionales, muchos de los cuales ingresaron en el mercado crediticio internacional mediante las sindicaciones otorgadas a América Latina en los años setenta. Para los bancos estadounidenses la relación de capitalización respecto a los créditos del Tercer Mundo era y continúa siendo menor que la de la RFA, Suiza, Francia, Canadá y el Reino Unido.<sup>6</sup> Lo anterior colocó a la banca de Estados Uni-

4. OCDE, *Bank Profitability. Financial Statements of Banks, 1982-1986*, París, 1988.

5. J. Sachs y H. Huizunga, "US Commercial Banks and the Developing Country Debt Crisis", en *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2, Washington, 1987, pp. 555-601.

6. Overseas Development Council, "Banking Regulation and Debt: A Policy of Flexible Response", *Policy Focus*, núm. 1, Washington, 1988.

2. Paul Mentre, *The Fund, Commercial Banks, and Members Countries*, Occasional Paper núm. 26, FMI, Washington, abril de 1984.

3. M. Watson, D. Mathieson, R. Kincaid y E. Kalter, *International Capital Markets. Developments and Prospects*, Occasional Paper núm. 43, FMI, Washington, febrero de 1986.

CUADRO 2

Estados Unidos: exposición de los bancos por la deuda externa de los países en desarrollo (Porcentajes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a</sup>
Capital respecto a activos totales	5.6	5.9	6.5	6.9	7.2	7.8
Créditos a países en desarrollo respecto a activos totales	11.7	11.2	10.3	8.7	7.6	7.4
Capital respecto a créditos a países en desarrollo	47.8	52.9	63.3	79.2	95.3	105.5

a. Primer semestre.

Fuente: FMI, *International Capital Markets*, enero de 1988, p. 89.

dos en una condición de mayor fragilidad, y por ello le urgía más iniciar negociaciones para obligar a los deudores a generar los excedentes necesarios para el pago del servicio de la deuda. Las propuestas iniciales para lograr acuerdos en esta dirección provinieron de la Reserva Federal. Posteriormente el secretario Baker dio a conocer un programa más amplio en la reunión conjunta del FMI y el BM de 1985. Entonces propuso incrementar el nivel de exposición bancaria, pero siempre y cuando los países que se beneficiaran por ello introdujeran cambios para reducir la regulación estatal de la economía.<sup>7</sup>

Por su parte, y con el fin de reducir la fragilidad financiera de los bancos, en junio de 1983 las autoridades que regulan la banca, la Office of the Comptroller of the Currency (OCC) y el Federal Reserve Board (FRB), introdujeron una disposición que estableció una relación mínima de 5% entre el capital primario y los activos totales. Posteriormente, en julio de 1984, fijaron una relación estándar de 5.5% y de 6% entre el capital total y los activos totales.<sup>8</sup> Estas disposiciones causaron un incremento de la capitalización de los bancos estadounidenses a partir de 1982, y transformaron sus relaciones básicas. Así, el capital total de los bancos se elevó 76% de 1982 a 1987, en tanto que los activos totales se incrementaron 26% y los saldos de los créditos al Tercer Mundo se redujeron 20%. En adición a este proceso regulatorio, en 1987 los bancos —encabezados por el Citicorp— optaron por incrementar sus provisiones contra malos créditos.<sup>9</sup> Como resultado, lograron reducir su fragilidad financiera frente al mundo deudor y dar una mayor solidez a sus operaciones.

A las medidas anteriores se suman los esfuerzos de los banqueros centrales de los países industriales por normar la capitalización de los bancos con el fin de hacer más sólida su operación. Así, en julio de 1988 en el seno del Banco de Pagos Internacionales, 12 países decidieron que en 1992 el capital de los bancos tendría que ser igual a 8% del total de sus activos, ponderados por el riesgo. Se estima que para cumplir con esta medida los cinco bancos más grandes de Estados Unidos tendrán que añadir de

15 000 a 20 000 millones de dólares a su capital, lo que les podría restar flexibilidad para incrementar su cartera de créditos.<sup>10</sup>

Conviene mencionar que aun cuando la mayor parte de los países ha otorgado incentivos fiscales para la capitalización de sus bancos, en el caso estadounidense el incremento de las provisiones no ha sido deducible. De esta forma, la mayor cobertura afectó la rentabilidad de los bancos comerciales asegurados, reduciéndose la relación entre las utilidades antes de impuestos y los activos de 0.88% en 1982 a 0.80% en 1986.<sup>11</sup> Para los bancos el lado positivo de esta medida fue que les dio flexibilidad para participar más activamente en operaciones de mercado.

En las entrevistas efectuadas a banqueros de Estados Unidos para analizar las posibilidades de financiamiento del desarrollo de América Latina en los años noventa, se advirtió una preocupación real porque las tendencias de transferencia negativa se modifiquen y se pueda recuperar el flujo de recursos hacia la región. En las entrevistas se pudo distinguir diferencias entre la deuda vieja y la nueva. En el primer caso se mencionó que el problema era cómo validar la deuda vieja, de tal suerte que al garantizarla no se transformara en una pérdida para los acreedores; para ello se sugirieron mecanismos de mercado que permitan alargar el período de pago del principal y reducir el monto de los intereses, e incluso del principal. En el caso de nuevas contrataciones se señaló que se requerirán mayores garantías, ligadas a instituciones internacionales, a proyectos específicos o al comercio con la región.<sup>12</sup> Otro cambio importante señalado por los banqueros fue que buscarán más ser colocadores de papel latinoamericano, en lugar de mantener una cartera de créditos de la región. En esta perspectiva, la banca de inversión tendría una ventaja sobre la comercial, aunque la legislación de modernización financiera aprobada por el Senado estadounidense en marzo de 1988 (Proximate Financial Modernization Act) hará posible que los últimos coloquen valores sin mayor problema.<sup>13</sup>

La relación entre deuda externa y comercio exterior es importante para Estados Unidos, pues la región pasó de deficitaria a superavitaria en su comercio con ese país.<sup>14</sup> Las importaciones de Estados Unidos desde América Latina crecieron 31% de 1982 a 1984, y las exportaciones se redujeron 23%, lo que provocó un aumento del déficit estadounidense y un considerable superávit latinoamericano. Esta situación empezó a modificarse a partir de 1986, cuando las importaciones disminuyeron y las exportaciones empezaron a incrementarse, lo que provocó un menor déficit con la región y, por ende, menos recursos para pagar la deuda. Lo anterior originó desajustes en América Latina que se reflejaron en una mayor dificultad para servir la deuda; incluso algunos países llegaron a la suspensión de pagos, como fue el caso de Brasil en febrero de 1987.

Este intercambio deficitario encontró inmediatamente expresiones políticas en Estados Unidos debido a su efecto negativo

10. *The New York Times*, 12 de julio de 1988.

11. OCDE, *op. cit.*

12. Clemente Ruiz Durán, "Financiamiento del desarrollo e innovación financiera: notas sobre el financiamiento del desarrollo en los años noventa", en *Investigación Económica*, núm. 182, México, octubre-diciembre de 1987, pp. 229-254.

13. *Congressional Quarterly Review*, Washington, 5 de marzo de 1988.

14. Joint Economic Committee, *The Impact of the Latin American Debt Crisis on the U.S. Economy*, A Staff Study, Congreso de Estados Unidos, Washington, 10 de mayo de 1982.

7. Tim Congdon, *The Debt Threat*, Blackwell, Londres, 1988.

8. Kenneth Spong, *Banking Regulation. Its Purposes, Implementation and Effects*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Division of Bank Supervision and Structure, 2a. ed., Kansas, 1985.

9. *The Banker*, Londres, septiembre de 1987.

CUADRO 3

Estados Unidos: comercio exterior con América Latina  
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	30 094	33 927	- 3 833
1983	22 620	37 291	- 14 671
1984	26 302	44 288	- 17 986
1985	27 851	45 492	- 17 641
1986	27 968	41 560	- 13 592

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

sobre los exportadores. Tanto la Cámara de Representantes como el Senado atendieron las demandas, y en el Congreso se generó una reacción importante que indujo a varios legisladores —entre ellos, los senadores Bradley, La Falce, Sabarnes y Morrison—<sup>5</sup> a proponer una solución concesional de la crisis de la deuda externa de América Latina, a cambio de modificaciones estructurales que reduzcan la participación del Estado en la economía. En realidad, la preocupación fundamental de la acción legislativa es que la región recupere su poder de compra, para así revertir la tendencia deficitaria.

En general, la banca se opone a dar un tratamiento concesional. Empero, en febrero de 1988 el presidente de American Express presentó una propuesta que apunta en esa dirección, pues sugirió crear en el BM un instrumento para comprar con descuento la deuda del mundo en desarrollo, y así reducir el saldo de la deuda externa, a cambio de reformas en los países que se benefician.<sup>16</sup> Esta serie de propuestas pretenden dar un tratamiento diferente al problema de la deuda externa de la región, máxime hoy que la banca estadounidense ha logrado reducir su nivel de exposición en la región, al mismo tiempo que ha fortalecido su capitalización.

### Reino Unido: un acreedor en expansión y el juego de las posibilidades del mundo deudor

Para el Reino Unido la deuda externa latinoamericana no es un problema más; representa una preocupación básica, dado el alto nivel de exposición de sus bancos a los créditos otorgados a la región. El monto de la deuda latinoamericana con la banca comercial británica representa 29 000 millones de dólares, 12% del total de créditos a la región. Los deudores más importantes son Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela, que en conjunto representaban 91% del total del crédito. El financiamiento a estos países proviene de los cuatro bancos más grandes: National Westminster, Barclay's, Midland y Lloyd's.

En la etapa de expansión del crédito hacia América Latina, las autoridades británicas mantuvieron una regulación bancaria muy laxa, si bien en 1979 introdujeron las bases estatutarias para la supervisión bancaria en una nueva legislación (Banking Act 1979). Sin embargo, no se impuso una norma de capitalización forzosa

15. Clemente Ruiz Durán, *op. cit.*

16. Robinson, "The Institute of International Debt and Development" (mimeo), Nueva York, febrero de 1988.

a todos los bancos, sugiriéndose sólo una evaluación del nivel de capitalización con dos indicadores básicos: el monto de pasivos respecto del capital y el grado de capitalización respecto a los activos con cierto riesgo. Fue sólo hasta 1987 cuando el Banco de Inglaterra, ante la incertidumbre de recuperar completamente el valor de los créditos otorgados a los países más endeudados, promovió el uso de una matriz para evaluar el riesgo de los bancos frente a países individuales. La medida fue apoyada por el Comité de Supervisión de la Banca con el fin de obtener un nivel acordado de reservas contra créditos riesgosos. Apegándose a estos nuevos criterios, en promedio los principales bancos ingleses han aumentado sus reservas a alrededor de 30% de su exposición en los países con problemas. Esta proporción, aun cuando ya es mayor que los niveles de 5 a 10 por ciento prevalentes en 1985, es todavía inferior a la de otros países desarrollados.<sup>17</sup>

A pesar de las provisiones realizadas en 1987, la exposición de estos bancos en América Latina aún es muy elevada; para todos, la relación de los créditos otorgados entre las reservas contra pérdidas es de 1.27, pero en el caso del Midland alcanzó 2.18 y en Lloyd's 2.09.

Considerando esta fragilidad financiera, para reducir sus posibles pérdidas la banca británica se ha manifestado por solucionar la deuda por medio de mecanismos tradicionales que reconozcan que la "solución al problema de la deuda soberana es la sustitución de la recalendarización y el refinanciamiento de los préstamos involuntarios por financiamiento de mercado".<sup>18</sup> La posición política, sin embargo, ha sido sumamente cauta. Las autoridades financieras se han adherido a la propuesta de Baker y en la práctica han promovido incrementos progresivos del capital o de las reservas, a fin de reducir su exposición.<sup>19</sup>

Aun cuando en el período 1982-1986 el Gobierno británico mantuvo una posición conservadora en torno a la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo, en 1987 tuvo que modificarla, ya que el Parlamento promovió una reducción de los intereses para los países africanos. Esto abrió la puerta para negociar un cierto tipo de concesionalidad para otras regiones. Sin embargo, el Comité de Asuntos Latinoamericanos de la Cámara de los Comunes aseguró que era sumamente difícil aplicar un tratamiento similar a América Latina, dado que sus condiciones de vida eran superiores a las de los países africanos.<sup>20</sup>

En las entrevistas realizadas con miembros de la comunidad financiera británica se señaló que el perfil de la participación del Reino Unido en el desarrollo latinoamericano en los años noventa consistiría en una mayor inversión directa y en el financiamiento de proyectos específicos, especialmente en operaciones de comercio exterior.<sup>21</sup> Algunos bancos de inversión (merchant banks) se pronunciaron por un incremento en las operaciones de inter-

17. Bank of England, *Banking Act Report 1987-88*, Londres, mayo de 1988.

18. Kit McMahon, "Sovereign Debt and the Banks", discurso pronunciado en la Lombard Association, 13 de abril de 1988.

19. Bank of England, *op. cit.* Gunnar Wiegand, "Western Europe and the Latin American Debt Crisis", IRELA, Working Paper, núm. 12.

20. Entrevista del autor con Roy Whitney, presidente del Comité de Asuntos Exteriores para América Latina de la Cámara de los Comunes, 1988.

21. Brown, Senior General Manager del Lloyd's Bank, en entrevista con el autor, 1988.

CUADRO 4

Reino Unido: comercio exterior con América Latina  
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	1 541	1 913	- 372
1983	960	1 985	- 1 025
1984	1 136	1 993	- 857
1985	1 318	2 000	- 682
1986	1 508	1 789	- 281

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

cambio de capital por deuda,<sup>22</sup> sugiriendo una mayor apertura a estas operaciones, "aunque después las nacionalicen". Cuando se preguntó si estas operaciones estarían vinculadas a un mayor intercambio comercial de la región con el Reino Unido, se respondió que no se preveía un aumento considerable en términos de volumen, debido a que, con la integración europea, en 1992 se tendrá que dar mayor apoyo a los países menos desarrollados de la CEE (como Portugal), y que ello hacía prever una situación de estancamiento en el comercio con América Latina.

Si el Reino Unido decidiera establecer una relación entre finanzas y comercio exterior requeriría incrementar en forma considerable sus importaciones de América Latina, pues actualmente tiene un pequeño déficit con la región; para igualar el pago de intereses con el superávit comercial, el incremento de las importaciones debería ser de alrededor de 102%. Ello exigiría un proyecto de concertación comercial importante que, aunque no se puede descartar, es difícil de prever en las circunstancias actuales.

Más allá de una negociación global que incluya un esfuerzo comercial que contribuya a solucionar el problema de la vieja deuda externa, hoy es posible utilizar la apertura de los mercados ingleses de capital para colocar papel latinoamericano que financie parcialmente el desarrollo en los noventa. Se trata de aprovechar un mercado en expansión y que constituirá la plataforma de financiamiento de Europa en ese decenio. Un grupo de banqueros manifestó el interés europeo de que América Latina realice una mayor apertura de sus mercados de capital, pues ello propiciaría un mayor flujo de capitales hacia la región.

### Japón, un nuevo frente del poder internacional

Al finalizar el primer cuatrimestre de 1988 Japón era ya el país con mayores reservas internacionales del mundo. De acuerdo con el *International Financial Statistics*, alcanzaban los 63 095 millones de DEG. Esta situación le permitió asumir, en la reunión de los "Siete Grandes" en Toronto, posiciones más enérgicas en torno al problema de la deuda externa de los países en desarrollo. En esa ocasión se dio a conocer el Plan Miyazawa, en el que se propone que los deudores transfieran parte de sus reservas monetarias a una cuenta especial del FMI, para que éste las maneje y pague los préstamos bancarios. A cambio de esta

garantía de reembolso los bancos negociarían con cada deudor la transferencia de partes de la deuda a inversiones y la reprogramación de otras.<sup>23</sup> Adicionalmente, el Gobierno japonés dio a conocer su programa de ayuda al mundo en desarrollo para los próximos cinco años, que será de 50 000 millones de dólares; el criterio será otorgarlos más bien en forma de donaciones que de préstamos.<sup>24</sup>

En realidad Japón ha ido adaptando lentamente su política a una perspectiva de expansión financiera, asumiendo su papel como parte del nuevo poder económico multipolar. Para ello la banca japonesa ha tenido que modificar su forma de realizar negocios a fin de estar en condiciones de movilizar el excedente de su balanza en cuenta corriente. Esta adaptación se reflejó en la más ambiciosa expansión de la cartera de crédito de los bancos japoneses en este decenio: 60% de 1980 a 1986.<sup>25</sup>

La enérgica política bancaria de Japón está ligada a toda una cultura de cómo hacer negocios. En una sociedad basada en la confianza, las normas que rigen las relaciones financieras básicas permiten una mayor expansión con menores niveles de capitalización; en términos occidentales se diría que es una sociedad atraída por el riesgo. Los niveles de capitalización son en general muy bajos para la economía japonesa y los bancos no son la excepción.<sup>26</sup> Ante esta situación, se puede considerar que éstos son los menos capitalizados del mundo industrializado. Las autoridades reguladoras han asumido esta posición con la perspectiva de que así los bancos se ven obligados a evaluar en forma más estricta los créditos que otorgan.

En la práctica, aun cuando las autoridades en realidad no fijan una relación de capitalización formal, influyen en su determinación al establecer guías para el pago máximo de dividendos (la relación de utilidades retenidas respecto a los activos se elevó de 0.12% en 1982 a 0.18% en 1986) y al fijar techos crediticios para prestamistas individuales. Adicionalmente, con la nueva legislación bancaria de 1982, que estableció la supervisión sobre una base consolidada, se indujo una mayor capitalización de las entidades bancarias. De acuerdo con estos lineamientos, el nivel de capitalización se empezó a elevar a partir de 1984, reduciéndose la relación de cartera de créditos a capital de 28.4 veces en ese año a 27.5 veces en 1986.<sup>27</sup>

Por lo que se refiere a los créditos a países individuales, desde 1979 se sugirió un límite de 20% del capital en préstamos a mediano y largo plazos. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas no sometió a los bancos a una supervisión estricta sino hasta 1982, cuando propuso que se fijaran como límite 30% del capital en préstamos de cualquier tipo de maduración para un país en particular. Con esta relación se hacía más difícil que los bancos japoneses se involucraran en las operaciones de restructuración de la deuda de los países en desarrollo. Sin embargo, ante la presión para que Japón interviniera en las operaciones de "crédito concertado", las autoridades aceptaron relajar esta reglamenta-

23. *Excelsior*, México, 23 de junio de 1988.

24. *The Wall Street Journal*, 15 de junio de 1988.

25. OCDE, *op. cit.*

26. Korean Exchange Bank, *Monthly Review*, vol. XVIII, núm. 5, Seúl, Corea, mayo de 1984.

27. OCDE, *op. cit.*

22. Sr. Forsyth, de la casa de inversión Schroeder W.A.G.G. Entrevista con el autor.

CUADRO 5

Japón: comercio exterior con América Latina  
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	8 077	5 964	2 113
1983	5 347	6 194	- 847
1984	7 104	6 934	170
1985	6 954	5 983	971
1986	7 851	5 795	2 056

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

ción. La fórmula de cobertura propuesta por el Ministerio de Finanzas fue en realidad más compleja. Por una parte se autorizó elevar los porcentajes del capital para créditos, pero por otra se sugirió a los bancos que crearan provisiones por los préstamos concedidos a países con problemas. A fin de que esto no desalentara a los bancos a participar en los créditos, desde 1984 se autorizó que estas reservas adicionales fueran deducibles de impuestos. De esta forma, el nivel de reservas puede llegar hasta 50%. La categoría de países sujetos a este porcentaje tan elevado son: 1) los que tienen pagos de principal o de intereses vencidos por más de un año; 2) los que han participado en acuerdos de recalendarización en los últimos cinco años, y 3) los que han solicitado recalendarizar sus créditos.

Estas modificaciones legales dan a los bancos japoneses un procedimiento de cobertura diferente del de otras naciones y les permite seguir concediendo créditos a países con problemas. Ello es de suma importancia para estas instituciones, pues, dada la rígida estructura de las tasas de interés, el margen de operación lo da el volumen. Adicionalmente, con el fin de ayudar a los bancos a evaluar el riesgo, en 1983 se constituyó el Centro para las Finanzas Internacionales y en 1987 se creó un fondo en las islas Cayman con el propósito de liberar la cartera de crédito con riesgo de las entidades financieras japonesas, sin que los países deudores se beneficiaran de la operación, lo cual se puede considerar como una transferencia de los contribuyentes japoneses a la banca de su país.<sup>28</sup> Estos elementos ayudan a explicar por qué la banca nipona incrementó su exposición en los países latinoamericanos después de 1982.

No obstante, la mayor exposición no se ha complementado con un incremento de las importaciones desde América Latina, lo cual ha provocado un mayor desajuste de la economía de la región. En este sentido se requiere del esfuerzo de Japón para aumentar sus compras a América Latina a fin de revertir en el mediano plazo su posición superavitaria. Para cubrir los pagos a los bancos japoneses con excedentes de flujos comerciales, se requeriría aumentar 73% las importaciones, pues de lo contrario el esfuerzo de la región para servir su deuda seguirá siendo enorme.

Para Japón el decenio de los noventa será una etapa de adaptación a su nuevo papel internacional; los bancos, en forma especial, tendrán uno cada vez más importante. Sin embargo, deberán observar más de cerca la forma de hacer negocios en Occidente, y para ello habrán de incrementar su capitalización de acuerdo con las normas adoptadas en Basilea en julio de 1988.

En su inicio, esta situación podría significar un desaceleramiento de la expansión de su cartera de crédito, pero a la larga le dará una mayor fortaleza al sistema financiero japonés. La banca de inversión japonesa se beneficiará de esta situación, y es de esperar que la recirculación del superávit se realice en buena medida por intermedio de este tipo de instituciones, que tienen mayor flexibilidad.

Considerando los factores anteriores, es previsible que Japón pueda desempeñar un papel importante en el financiamiento del desarrollo latinoamericano en los noventa, pero más en términos de inversiones directas que por la vía del crédito bancario, excepto aquel que se destine a operaciones de comercio exterior o proyectos específicos.

### Francia, el socialismo y la reforma de las instituciones internacionales

El discurso político francés ha destacado la necesidad de dar un tratamiento diferente al problema de la deuda externa. El presidente Mitterand señaló la necesidad de dar un tratamiento concesional a la deuda externa de los países de menor desarrollo, e incluso ha hablado de una probable cancelación. También mencionó que se requiere un programa de ayuda internacional que beneficie al Tercer Mundo, tal como el Plan Marshall ayudó a la reconstrucción de Europa.<sup>29</sup> Esta posición se ha concretado en acciones precisas en la relación de Francia con América Latina.

Las relaciones bancarias de Francia y América Latina tienen características diferentes debido a que las grandes instituciones de ese país fueron las principales participantes en las sindicaciones, y son bancos nacionalizados cuya lógica de operación en muchos casos está matizada por consideraciones que rebasan la práctica estrictamente bancaria. Desde esta perspectiva, no sorprende que "de 1983 a 1985 los bancos franceses aumentaron sus créditos a los 15 países del Plan Baker en 3.5%, en tanto que los bancos estadounidenses virtualmente suspendieron los créditos y los alemanes disminuyeron su exposición. El hecho de que el Gobierno francés sea dueño de los principales bancos influyó en dos áreas básicas del problema de la deuda. Primero, el Gobierno francés no demandó el mismo monto de dividendos de los bancos, tal como lo hicieron los accionistas de los bancos estadounidenses y británicos. Segundo, alentó que los bancos aumentaran sus provisiones de las ganancias antes de impuestos".<sup>30</sup>

En 1984 el Gobierno francés puso en vigor una legislación bancaria que creó nuevas instancias de control (Comité de Regulación, Comité de Establecimientos de Crédito y la Comisión Bancaria), con el fin de hacer obligatoria la supervisión consolidada. La nueva institucionalidad buscaba controlar en forma más eficaz las medidas establecidas para la operación bancaria. Respecto a la capitalización, en 1979 se estableció que en 1985 la relación de capital a activos debería ser cuando menos de 5%. Sin embargo, el peso dado a las diferentes cuentas del activo es diferente. Por ejemplo, a los préstamos a gobiernos extranjeros se les da un peso de 100%, a los interbancarios de 5% y los garantizados por el Gobierno francés reciben una ponderación de cero

29. *Time*, 16 de mayo de 1988.

30. Gunnar Wiegand, *op. cit.*

28. *The Wall Street Journal*, 22 de mayo de 1987.

por ciento. El objeto de esta política fue disminuir el nivel de riesgo de la cartera crediticia. De hecho, la relación de capitalización respecto a la cartera de créditos aumentó de 4% en 1982 a poco más de 5% en 1986.

El propósito de las autoridades francesas ha sido aumentar la cobertura de las instituciones financieras, con el fin de que manejen de modo más flexible el otorgamiento de créditos. Al relacionar la exposición de la banca en América Latina con el comercio se observa una mayor protección comercial. Esta situación obligará a las autoridades francesas a liberar el comercio con América Latina, a efecto de contribuir más ampliamente en la solución de la crisis. A fin de que el pago de intereses de la deuda contratada con ese país se igualara con el superávit comercial, el esfuerzo consistiría en incrementar 43% las importaciones que Francia realiza de los países latinoamericanos. Es muy improbable que esto se pueda realizar debido a la tradición proteccionista francesa, especialmente en productos básicos.

CUADRO 6

Francia: comercio exterior con América Latina  
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	2 258	3 115	- 857
1983	2 246	3 150	- 904
1984	1 905	3 091	-1 186
1985	1 830	2 886	-1 056
1986	2 397	2 710	- 313

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

Un cambio básico de la interrelación de Francia y América Latina podría provenir de la política internacional de ese país que ha estado ligada a la readaptación de las instituciones surgidas de Bretton Woods. Entre los países desarrollados, Francia es la que se ha comprometido con la idea de una Conferencia Monetaria Internacional, que podría representar un apoyo para negociar un cambio en la institucionalidad mundial. Para que este esfuerzo se complementara con acciones de corto y mediano plazos se requeriría lograr una revisión de las instituciones que norman el comercio internacional, a fin de promover un mayor acceso de los países latinoamericanos al mercado europeo.

### Alemania Federal, fuerza financiera y necesidad de colocar el excedente. Una opción cara

La fortaleza financiera de la RFA (al finalizar el primer cuatrimestre de 1988, sus reservas internacionales eran las segundas en importancia y equivalían a 56 586 millones de DEG) no se ha reflejado en iniciativas decididas para solucionar el problema de la deuda externa de los países en desarrollo. La pregunta que surge es: ¿qué apoyo se puede esperar de Alemania Federal para el financiamiento del desarrollo de América Latina en los años noventa?

La RFA fue uno de los países que respaldó más ampliamente el Plan Baker. En consecuencia, hasta 1987 su actitud fue la de

impulsar una mayor exposición bancaria —bajo la fórmula de créditos concertados—, en concordancia con una estricta regulación. “A este respecto, el Bundesbank ha puesto una y otra vez de manifiesto que, en las operaciones de crédito con el extranjero en general, y con los países en desarrollo en especial, ha de proceder a una cuidadosa consideración de los riesgos. En este sentido, cooperó, por ejemplo, en la concepción de las normas de consolidación, introducidas en la nueva Ley General de Bancos. Dentro del marco legislativo actual, que ahora toma más en consideración los riesgos contraídos por un consorcio bancario con sus establecimientos exteriores, las entidades de crédito han de decidir por sí mismas —de acuerdo con las normas usuales del ramo— hasta qué punto van a actuar en los países del Tercer Mundo o a asegurar las operaciones ya contraídas, recurriendo, dado el caso, a aumentar moderadamente las provisiones de fondos.”<sup>31</sup>

De 1982 a 1986 los grandes bancos alemanes aumentaron 57% su capitalización, en tanto sus préstamos sólo crecieron 33%, reduciéndose la relación de préstamos a capital más reservas de 13 a 11 veces.<sup>32</sup> Este incremento en las capitalizaciones se deriva de la decisión de las autoridades alemanas de que cualquier aumento en la exposición con los países deudores mediante los modelos de recalendarización debe estar acompañado de provisiones adicionales de reservas, con excepción de los créditos que se otorgan con fines comerciales.<sup>33</sup> Ante esta situación, con el fin de no tener que elevar sus provisiones en forma más que proporcional, en la reciente negociación con Venezuela los bancos de la RFA buscaron la fórmula de créditos al comercio.<sup>34</sup>

En las entrevistas realizadas a los banqueros de la RFA se señalaron medidas más enérgicas en términos de compromiso de financiamiento del desarrollo latinoamericano en los noventa. En primer lugar, se habló de la posibilidad de mantener fija durante diez años la tasa de interés de los créditos alemanes. Posteriormente se analizó la conveniencia de establecer compromisos multianuales que permitieran elaborar un programa de financiamiento más amplio.

Al analizarse la relación entre financiamiento y comercio exterior, los voceros financieros gubernamentales se manifestaron en favor de incrementar el comercio exterior de productos agrícolas con el fin de reducir los altos subsidios internos a la producción. Durante la crisis, el comercio con América Latina ha sido deficitario para la RFA, aunque se ha reducido recientemente, disminuyendo así la capacidad de pago de los países latinoamericanos. Si se tomara la decisión de incrementar las importaciones procedentes de América Latina, sería deseable dar una mayor especialización a las exportaciones latinoamericanas, de manera que las manufacturas fueran más atractivas para el mercado alemán. Otra forma de incrementarlas sería elevando los precios de las materias primas o abriendo mercados a los productos agrícolas latinoamericanos.

La negociación entre América Latina y Alemania Federal para los noventa se presenta como una de las áreas con mayores posi-

31. Deutsche Bundesbank, *Informe mensual*, terminado el 14 de enero de 1987.

32. OCDE, *op. cit.*

33. *Policy Focus*, *op. cit.*

34. Commerzbank, 1988.

CUADRO 7

RFA: comercio exterior con América Latina  
(Millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	4 330	5 033	- 703
1983	3 723	5 604	- 1 881
1984	4 019	5 582	- 1 563
1985	3 653	6 094	- 2 441
1986	4 737	6 230	- 1 493

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

bilidades, pues podría abarcar no sólo asuntos financieros y de comercio, sino también las inversiones directas que podrían abrir un espacio para una especialización tecnológica más amplia de la región.

### Hacia una nueva tipología de los acreedores

El análisis de los principales acreedores de América Latina da cuenta de importantes diferencias, derivadas de distintos factores. Entre ellos destacan los siguientes:

A. *Políticas de regulación.* Las diferencias en este rubro consisten principalmente en las normas de capitalización que las autoridades de cada país impusieron a sus bancos. Las decisiones respectivas han sido determinantes en la conformación de un ambiente de heterogeneidad creciente, en el que destacan los siguientes elementos:

1) Al iniciarse la crisis en los países acreedores, existían políticas diferenciadas de capitalización bancaria, que mostraban una decisión de las autoridades financieras respecto del riesgo que deberían asumir sus bancos. En el rango observado se encontraban en un extremo los bancos japoneses, con muy baja capitalización, y en el otro los germanoccidentales.

2) En el transcurso de la crisis se asumió una política de capitalización diferenciada. Los países europeos y Estados Unidos optaron por imponer a sus bancos una política de incremento de la capitalización, en tanto que Japón les permitió mantener una relación muy parecida a la observada al iniciarse la crisis.

3) En la práctica, las diferencias de capitalización estuvieron asociadas a la legislación impositiva. En el caso de los países europeos, los incrementos en el nivel de las reservas fueron deducibles (socialización del riesgo), con el fin de reducir la fragilidad financiera de los bancos. Esto les permitió tener mayor flexibilidad para realizar operaciones más agresivas, como vender parte de su cartera con descuento, dando origen al mercado secundario de la deuda externa de América Latina.

4) En Japón y Estados Unidos las leyes fiscales fueron menos favorables a la capitalización, pues se suponía que esto obligaría a los bancos a ser más precavidos en sus operaciones. Esto afectó más a los estadounidenses que a los japoneses, provocando una reducción en sus niveles de rentabilidad en 1987.

5) La normatividad sobre la relación entre capital y activos,

adoptada por los banqueros centrales en julio de 1988, afectará en mayor medida a los bancos japoneses y estadounidenses. En cambio los europeos prácticamente no requerirán elevar su capitalización, lo que les dará una ventaja comparativa al expandir el crédito.

De esta forma, se puede argumentar que las políticas de regulación indujeron respuestas diferenciadas de cómo "realizar negocios". Se podría esperar que éstas se mantengan en el futuro, lo cual motivará actitudes no homogéneas de cómo financiar el desarrollo de América Latina. Por lo mismo, un análisis estratégico por parte de los deudores de las regulaciones nacionales podría abrir opciones no exploradas de financiamiento.

B. *La temporalidad y la práctica bancaria.* A lo anterior se suma una visión histórica de cómo llevar a cabo la práctica bancaria. Para los europeos, el peso de su historia los ha llevado a organizar al sistema bancario en forma más sólida, con una perspectiva de financiamiento de mayor plazo que el registrado por el sistema estadounidense. Esto se refleja en la organización temporal de la administración. En Estados Unidos los informes a los accionistas son trimestrales, lo que obliga a lo que pudiera llamarse un frenesí administrativo, que continuamente debe mostrar resultados positivos que mantengan la confianza de los accionistas. En cambio, en Europa la cadencia es diferente; los informes se presentan cada año, lo cual amplía el tiempo de discusión de los proyectos a financiar y da margen a la gestión administrativa.

En este sentido, el perfil del tiempo, la regulación en torno a los montos de capital y la legislación tributaria dan más solidez a los bancos europeos que a los estadounidenses y japoneses, y crean un ambiente diferenciado para negociar en términos de mayor flexibilidad. De esta situación podría beneficiarse América Latina si logra negociar "caso por caso" con sus acreedores.

C. *La relación comercial.* Los países industrializados considerados en este trabajo han mantenido una relación comercial muy diferenciada con América Latina. Estados Unidos ha sido, tal vez, el más liberal y Francia el más conservador en términos de política proteccionista. Empero, en ningún caso se mantuvo un flujo comercial tan amplio que permitiera año tras año cubrir los intereses de la deuda con el superávit comercial respectivo. Para que esta situación se modifique se requiere cambiar la protección comercial e inducir un incremento significativo de las importaciones procedentes de América Latina. Es en este entorno donde existen más intereses involucrados y por ello es más difícil de modificar. Una opción sería inducir inversiones extranjeras que sirvieran como plataforma de exportación a Europa, Japón y Estados Unidos.

D. *Debate legislativo.* En la discusión del problema de la deuda externa de América Latina ha habido diferencias importantes entre los legisladores de los distintos países, teniendo un mayor espacio en Estados Unidos y Francia. Los estadounidenses, inducidos por los intereses de los exportadores, han elaborado propuestas para dar una solución concesional a la deuda externa de la región. Los europeos, en cambio, han promovido reducciones en el pago de la deuda externa de los menos desarrollados, lo que abre la posibilidad para que algunos países de América Latina también puedan beneficiarse, como los centroamericanos, por ejemplo. Los japoneses han aprobado un vasto programa de expansión de su ayuda a los países en desarrollo, el cual se canalizará básicamente por medio de instituciones multilaterales.

El espacio legislativo es estratégico en la modificación de la situación actual. Por ello, los países latinoamericanos deberían ampliar su comunicación con los diversos grupos legislativos, buscando orientar a los legisladores respectivos sobre la situación que prevalece en los países deudores y con ello influir en sus propuestas hacia América Latina.

Los elementos anteriores confirman la existencia de diferencias significativas entre los acreedores, que América Latina podría utilizar para elaborar su estrategia de negociación. El quehacer político en torno de la deuda exige emplear todos los espacios posibles para modificar la situación por la que atraviesa la región. Es necesario considerar que el mercado bancario internacional es uno de los más competidos y que si bien los créditos soberanos requieren de una coordinación entre bancos —por los montos que involucran—, no sucede lo mismo en el caso de los financiamientos más pequeños destinados a proyectos o al comercio. En esa dimensión podría ser eficaz una negociación diferenciada para obtener financiamientos específicos. De igual forma, los países latinoamericanos deberían beneficiarse de la amplia discusión que hay sobre modificar la política de deuda externa. Finalmente, la negociación debería abarcar la relación entre pagos y comercio exterior, de suerte tal que el servicio de la deuda externa de cada país quede condicionado al acceso de sus productos en los mercados de los países acreedores. Para que el Sur emprenda una negociación caso por caso se requiere un gran esfuerzo colectivo, que finalmente puede ser un medio para obligar al Norte a considerar nuevas opciones de financiamiento. □

## Apéndice estadístico

### CUADRO A

*Exposición de los bancos de los países industriales en América Latina (Millones de dólares)*

	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
1. Argentina	28 937	32 408	34 923	34 474
2. Bolivia	620	627	593	1 241
3. Brasil	76 890	81 071	80 194	79 107
4. Chile	14 335	14 050	12 919	12 345
5. Colombia	6 461	6 542	6 197	6 078
6. Costa Rica	836	870	916	913
7. Ecuador	5 172	5 282	4 871	4 832
8. El Salvador	218	225	231	223
9. Guatemala	604	506	475	464
10. Haití	28	30	26	25
11. Honduras	345	332	290	288
12. México	74 520	74 229	73 993	71 795
13. Nicaragua	783	564	498	486
14. Perú	5 608	5 282	5 088	4 977
15. Rep. Dominicana	447	409	317	304
16. Paraguay	545	561	682	668
17. Uruguay	1 953	1 960	2 116	2 081
18. Venezuela	25 827	25 056	25 125	25 120
<b>Total</b>	<b>244 129</b>	<b>250 004</b>	<b>249 454</b>	<b>245 421</b>

a. Marzo de 1988.

Fuente: Banco de Pagos Internacionales, *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, agosto de 1988, cuadro 4A.

### CUADRO B

*Exposición de los principales bancos estadounidenses en algunos países latinoamericanos (Millones de dólares)*

	Argentina	Brasil	México	Venezuela	Total	% del total de activos
Bank of America	300	2 484	2 741	1 614	7 139	5.9
Bankers Trust	230	743	1 286	436	2 695	6.7
Chase Manhattan	775	2 560	1 553	1 226	6 114	7.5
Chemical N. Y.	370	1 276	1 414	776	3 836	7.5
Citicorp	1 090	4 700	2 900	1 500	10 190	7.6
Continental	383	476	699	436	1 994	4.7
First Chicago		689	870		1 559	4.3
Manufacturers H.	1 321	2 130	1 915	1 084	6 450	10.0
J.P. Morgan	741	1 785	1 174	464	4 164	7.2
Wells Fargo	100	568	655	279	1 602	5.9
<b>Total</b>	<b>5 310</b>	<b>17 411</b>	<b>15 207</b>	<b>7 815</b>	<b>45 743</b>	<b>6.7</b>

Fuente: *Business Week*.

### CUADRO C

*Exposición de los bancos del Reino Unido en América Latina (Miles de millones de dólares)*

	National Westminster	Barclays	Midland	Lloyds	Cuatro grandes
Argentina	0.275	0.558	0.867	0.713	2.413
Brasil	0.723	0.729	2.024	2.100	5.576
México	0.918	1.110	1.879	1.437	5.344
Venezuela	0.224	0.306	0.231	0.578	1.339
Otros	0.804	0.853	1.721	1.445	4.823
<b>Total (A)</b>	<b>2.944</b>	<b>3.556</b>	<b>6.722</b>	<b>6.273</b>	<b>19.495</b>
Reservas contra pérdidas (B)	2.525	2.916	3.090	3.001	11.532
<b>A + B (%)</b>	<b>1.166</b>	<b>1.219</b>	<b>2.175</b>	<b>2.090</b>	<b>1.691</b>

Fuente: *The Banker*, septiembre de 1987, p. 31; Griffith Jones, et al., 1987; cuadros 33 y 34, y estimaciones propias.

### CUADRO D

*Exposición de los bancos de la RFA en América Latina (Millones de dólares)*

	Créditos a América Latina
Argentina	2 540
Bolivia	100
Brasil	4 680
Colombia	260
Chile	970
Ecuador	270
México	3 570
Perú	230
Uruguay	100
Venezuela	2 070

Fuente: Deutsche Bundesbank, *Informe Mensual*, 14 de enero de 1987.