Comercio Exterior, vol. 33, núm. 7,
México, julio de 1983, pp. 641-643

La banca privada internacional y el endeudamiento de América Latina

ROBERT DEVLIN *

Los acontecimientos de 1982 destacaron las graves deficiencias del sistema financiero internacional y los altos riesgos asumidos por los países de América Latina cuando decidieron seguir una estrategia de desarrollo muy dependiente del financiamiento de la banca privada.

En efecto, en el decenio de los setenta los bancos privados remplazaron a las fuentes públicas multilaterales y bilaterales, llegando a ser la columna vertebral del financiamiento internacional para el desarrollo y la estabilización. Según el BID, la participación de la banca privada en la deuda externa total de América Latina, de niveles muy modestos a fines de los años sesenta, subió a alrededor de 80% a comienzos de los ochenta.

La aparición de los bancos privados —después de un lapso de casi 40 años— en el financiamiento de la periferia se consideró como un acontecimiento muy positivo: reabrió el acceso a los

* Economista de la CEPAL.

mercados de capital internacional y posibilitó la diversificación de las fuentes de crédito externo, que hasta entonces eran casi exclusivamente de tipo oficial y limitadas en su capacidad financiera. Sin embargo, gran parte del beneficio potencial se disipó en virtud de que la expansión de la banca privada resultó muy desproporcionada con respecto a otras instituciones financieras.

En contraste con la visión neoliberal, que hace abstracción del origen institucional del financiamiento y que considera al capital como algo neutral y homogéneo, no todo el dinero es igual en su naturaleza. Asimismo, la banca privada no es un sustituto adecuado de las agencias financieras internacionales oficiales y tampoco puede atender el espectro total de las necesidades de los países en desarrollo en lo relativo al financiamiento externo. Incluso, como se explicará más adelante, a menudo esa banca se transformaba en factor desestabilizador del desarrollo, acentuando el daño de las políticas económicas inadecuadas y sirviendo como elemento catalizador de la crisis. Varios economistas, desde Marx hasta Schumpeter,[1] han demostrado que la banca amplía el ciclo económico por medio de sus prácticas de préstamos. De hecho, desde la gran crisis de 1929, los países industrializados han adoptado controles de sus actividades en los mercados nacionales; además, han fomentado políticas oficiales fiscales activadoras y monetarias anticíclicas para contrarrestar las actividades procíclicas de la banca.

Con el acuerdo de Bretton Woods y la creación del FMI y del Banco Mundial se pretendió agregar fuerzas anticíclicas al plano internacional. Sin embargo, no se establecieron controles para la actividad bancaria en escala internacional, lo cual se hizo evidente en el gradual y en ocasiones rápido crecimiento del llamado mercado de euromonedas desde los años cincuenta. El crecimiento de este mercado estuvo muy relacionado con: *i)* una asimetría entre el control bancario nacional y la libertad bancaria internacional, y *ii)* las políticas económicas anticíclicas de los países industrializados. En otras palabras, para amortiguar la caída del ciclo económico, los gobiernos de los países centrales aplicaron políticas monetarias y fiscales activadoras; sin embargo; en el período de auge fue políticamente difícil eliminar aquellas políticas para contrarrestar los efectos de la expansión. El efecto neto fue una creciente liquidez que inundó los mercados internacionales de capital, donde los bancos podían evitar los controles nacionales que no convinieran a sus tasas de ganancia. La liquidez internacional movilizada por la banca privada comenzó a opacar el poder financiero del FMI y del Banco Mundial; sin embargo, estas instituciones recibieron el golpe de gracia cuando los países centrales y la OPEP efectivamente asignaron a la banca privada el papel de principal receptora de los petrodólares y la transformaron en el mecanismo básico de su recirculación.

Los motivos que se adujeron para otorgar este papel primordial a la banca privada fueron diversos: *i)* la urgencia de dar una solución inmediata al problema de la recirculación de los petrodólares; *ii)* la doctrina neoliberal que comenzó a introducirse en los centros y que pone toda su fe en la eficiencia de los mercados privados, y *iii)* el hecho de que remplazar las instituciones multilaterales por los bancos privados era rentable para los centros, es decir, se reducía la necesidad de dar aportes financieros a estas instituciones, aumentando simultáneamente la tasa de ganancia de su banca privada, lo cual también tuvo, en cierta medida, efectos positivos para los ingresos fiscales de los gobiernos. No obstante, sin duda era un beneficio efímero y de corto plazo con respecto al bienestar general de los centros. Es más, por haber fortalecido el factor procíclico (la banca privada) y haber debilitado el factor anticíclico (las agencias multilaterales de crédito), se desarmó una parte importante del esfuerzo de Bretton Woods que, justamente, fue instrumentado para dar más estabilidad al mundo frente a la incertidumbre y los trastornos de la economía liberal. Esta tendencia se acentuó más debido a los efectos inflacionarios de las pasadas políticas antirrecesivas en los centros, lo cual dio impulso a las políticas neoliberales monetaristas, que son también procíclicas.

¿Qué significa todo esto para América Latina? Se puede decir que representa mucha más vulnerabilidad en su sector externo: no sólo se enfrenta a fuerzas procíclicas en su cuenta corriente, a causa de los vaivenes de los precios y los volúmenes de exportación, sino también su financiamiento muestra ahora la misma inestabilidad. El efecto del financiamiento procíclico es doblemente perjudicial: cuando hay una caída de la demanda agregada en los centros que afecta los precios y los volúmenes de las exportaciones, no sólo se contrae el crédito de los bancos, sino que las condiciones de endeudamiento (los márgenes por encima de la Libor y los plazos de amortización) también se hacen más gravosas, haciendo aún más difícil el servicio de la deuda. Dado que la tasa base de interés de los préstamos es variable, las políticas neoliberales que restringen el crédito —cuando hay una elevada demanda para préstamos por los problemas de flujo de caja de las empresas y el hecho de que hoy no suelen tomar, como antes, la "medicina clásica" (quiebras)— crean aumentos de los costos financieros que sacuden no sólo a los nuevos préstamos sino a los saldos de la deuda bancaria pendiente. Es precisamente este fenómeno el que causó pavor en las economías latinoamericanas desde 1982.[2]

La tendencia procíclica de los bancos se agrava por el hecho de que su estrategia de préstamos se basa en el principio de la diversificación de cartera, más que en un análisis serio de la solvencia (*creditworthiness*) del país. Así, una vez que un país cumple los requisitos mínimos de solvencia de la banca recibe una oleada de crédito en un período muy breve, a la cual se agrega la significativa entrada de dólares que deriva del aumento de las exportaciones que formó la base del auge cíclico y alentó el interés inicial de los banqueros. El exceso de dólares a menudo se

1. Los dos interpretaron el fenómeno de una manera distinta. Marx vio la banca y la crisis de crédito que acompaña los ciclos económicos como la manifestación de la crisis inherente del capitalismo; Schumpeter consideró a la banca y a las eventuales crisis de crédito como un aspecto dinámico del capitalismo, parte de un proceso de "destrucción creativa".

2. Se comenta frecuentemente que los bancos privados desempeñaron un papel anticíclico en la primera crisis del petróleo de 1974-1975, recirculando petrodólares a costos bajos. Esto es solamente una verdad a medias y refleja una aberración más que una característica intrínseca de la banca privada. En realidad, en este período los ciclos económicos de los países latinoamericanos no estaban muy sincronizados y los bancos simplemente trasladaron la porción activa de su cartera desde países con problemas a otros que tenían auge en su ciclo económico. Así, mientras las cifras agregadas mostraron un fuerte flujo de capital a la región, había muchos países con una grave restricción de crédito que agravó la caída de su actividad económica.

dirige hacia las inversiones poco estudiadas, al consumismo, a la especulación de bienes raíces y aun al armamentismo. No importa si el receptor de los préstamos es el sector privado o el Estado: cuando hay fácil acceso al crédito procíclico parece que hay una gran tendencia a aflojar la política económica (tipos de cambio sobrevaluados, déficit fiscales, etc.) y a exagerar las expectativas privadas, dando un falso sentido de seguridad que hace aún más dura la eventual caída. O sea, la experiencia sugiere que el fácil acceso a los dólares es tan malo como su escasez.

Los bancos fomentan en cierta manera este erróneo sentido de seguridad, al dar falsos signos sobre la eventual disposición de sus préstamos. La banca no es homogénea; hay bancos líderes y bancos seguidores; los primeros, generalmente los más grandes, descubren un nuevo cliente y la competencia entre ellos trae consigo una ola de seguidores que prestan para preservar su posición en el mercado. La oferta de crédito externo se expande muy rápido, a un costo relativamente bajo, creando un paraíso temporal para el prestatario. Más tarde, cuando el auge cíclico del país comienza a disiparse —sea por factores internos o externos, o ambos— algunos de los bancos lo apresuran y contraen sus préstamos. Sin embargo, siempre hay seguidores dispuestos a llenar el hueco por razones de competencia y miopía. Así, el prestatario advierte signos mixtos; con la oferta de préstamos por parte de la banca todavía muy alta, no hay inmediata necesidad de ajustar la política económica y las expectativas privadas ni de controlar acertadamente el uso de fondos. Sólo cuando la crisis es profunda aparece una actitud claramente restrictiva y homogénea de la banca, y el endurecimiento de las condiciones de endeudamiento hace aún más grave la crisis económica y política del país.

Cuando un país cae hasta el nivel en que no puede atender el servicio de su deuda, para reescalonarla los bancos utilizan criterios privados y no criterios de desarrollo; es decir, ajustan los pagos según la necesidad de cumplir primero con el servicio de la deuda bancaria, y cobran un precio muy oneroso (algunos dicen punitivo) para compensar a los banqueros por los supuestos altos riesgos de un reescalonamiento. Esta actitud fue bien expresada por un banquero, quien cierta vez comentó que el servicio de la deuda bancaria no es menos importante que la compra de bienes esenciales, tales como el petróleo, los alimentos y los productos farmacéuticos.[3] Al aplicarse criterios estrictamente privados en el reescalonamiento de la deuda se obstaculiza el proceso de desarrollo; además, el país en cuestión generalmente no puede cumplir con las exigencias del programa, por lo cual requiere de otro reescalonamiento, con las consiguientes alzas en las comisiones a la banca privada.

Ahora bien, ¿cómo se podría rectificar la presente situación? La primera y más importante línea de acción sería tratar de reactivar y refortalecer las instituciones financieras internacionales anticíclicas, como el BID, el Banco Mundial y el FMI. En la actualidad, los recursos de estas instituciones son muy pequeños en relación con lo que puede movilizar la banca privada para atender los problemas de esos países: al país que se somete a la rigurosa condicionalidad del FMI se le "premia" con la realidad de que la mayor parte de los recursos necesarios para el ajuste debe conseguirlos en la banca privada, a costos y en condiciones que no son apropiados para un proceso tan delicado como el que corresponde al ajuste en un contexto de desarrollo. Además, dado que el proceso de ajuste generalmente está lleno de incertidumbres políticas y económicas, los bancos privados suelen ser renuentes a otorgar capital nuevo para la inversión y el desarrollo. Éste es, obviamente, el papel del BID, el Banco Mundial, etc., pero las restricciones que impusieron los gobiernos centrales han inhibido la actuación reactivadora de dichas instituciones.

Una segunda línea es seguir la lucha para reorientar la condicionalidad del FMI. Las deficiencias de la condicionalidad tradicional ya están bien documentadas.[4] Aunque hay signos de cambio en el FMI, tienen un ritmo excesivamente lento. La condicionalidad debe ser gradual y estar basada en instrumentos directos orientados a la inversión y el crecimiento. El método del Fondo está basado en instrumentos indirectos relacionados con el "ajuste automático", es decir, mediante una deflación económica se establecen los "precios correctos" y, consecuentemente, los "mercados privados" (internos y externos) responderán a los incentivos correspondientes, produciéndose así una recuperación. Desgraciadamente, a menudo los factores económicos políticos y sociales —que el estrecho esquema teórico del Fondo no toma en cuenta— son un contrapeso de los mecanismos automáticos del mercado. Además, una receta uniforme de deflación para los países en desarrollo es muy cuestionable en momentos en que la economía mundial está en una grave depresión.

Una tercera línea es que América Latina tiene que reaccionar ante la depresión de las economías centrales. La actual situación en los centros, y el ineludible proteccionismo que la acompaña, erosionan la capacidad de pago de los países de la región en el preciso momento en que los bancos privados, para reescalonar las deudas, imponen condiciones cada vez más gravosas. Esta asimetría no es correcta ni viable, y la "carta de triunfo" de la región es la posibilidad de declarar moratorias unilaterales que tendrían repercusiones catastróficas para el sistema financiero Internacional y para Estados Unidos, en particular, ya que sus bancos prestaron la mayor parte de la deuda bancaria de América Latina. Además, la posibilidad de formar una "OPEP" de deudores en la región parece muy factible, porque según el Banco Internacional de Pagos, de Basilea, América Latina tiene más de 90% de la deuda bancaria neta de la periferia. Esta solución es muy conflictiva y sería costosa para ambas partes, pero sin una recuperación en los centros y un sistemático alivio de la carga de la deuda en términos de las necesidades del desarrollo, no cabe la menor duda de que eventualmente los beneficios de una moratoria excederían los costos, tal como sucedió en los años treinta.

Finalmente, aunque el endeudamiento bancario es un instrumento útil para el desarrollo, muchos países lo han utilizado indiscriminadamente. Es claro que el financiamiento bancario se debe usar con mesura y no debe sustituir al ahorro interno ni a políticas verdaderamente coherentes de transformación y desarrollo. En demasiadas ocasiones el endeudamiento ha sido una manera de evitar las decisiones duras de política económica; también ha permitido apoyar intereses especiales, lo cual se refleja en el armamentismo y el consumismo. □

3. Véase I. Friedman, "A Contrarian View of Country Risk", en *Institutional Investor*, agosto de 1980.

4. Naciones Unidas, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty Four,* Proyecto PNUD/UNCTAD, 1979.