

# sección latino@americana

## *La banca de fomento en América Latina: instrumento imprescindible para el desarrollo*

*Podemos prescindir de la banca de desarrollo, pero ello equivaldría a descender otro peldaño en el desmantelamiento de instituciones necesarias; instituciones que tienen, quiérase o no, un papel vital en la incorporación de los aspectos microestructurales y microsociales en las estrategias gubernamentales de desarrollo, sin las cuales difícilmente combatiríamos con éxito polarización social y corrupción.*

DAVID IBARRA

Desde el establecimiento de los primeros organismos de desarrollo en América Latina, como la Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) en México, en 1934 y 1937, respectivamente; la Corporación de Fomento a la Producción en Chile, en 1938, y el Instituto de Fomento Industrial en Colombia, en 1940, seguidos de un importante florecimiento de instituciones de desarrollo, sobre todo a partir de la posguerra,<sup>1</sup> las entidades de fomento y promoción latinoamericanas han desempeñado un papel predominante e indiscutible en la historia económica y social de la zona.<sup>2</sup> Sin la

participación y el financiamiento de esas instituciones no se podría explicar la creación y el desarrollo de gran parte de la infraestructura de la zona, sobre todo la que ha requerido largos plazos de maduración, como hidroeléctricas, caminos y puentes, vías férreas, centros portuarios, etcétera;

tada. En algunos casos la definen de manera muy general ("todas aquellas instituciones financieras que contribuyen al desarrollo económico de un país"); en otros se hace hincapié en su carácter crediticio ("intermediarias financieras especializadas en la movilización de recursos internos y externos para su asignación en la forma de préstamos a mediano y largo plazos hacia proyectos de desarrollo"), y otros más le agregan algunas funciones promocionales. En esta entrega se entiende por banca de desarrollo o institución de fomento a todos los organismos públicos de crédito especial cuyo propósito básico es apoyar e impulsar a los sectores y proyectos económicos que por sus características de riesgo y maduración no los atienden los intermediarios privados, por medio del financiamiento y servicios de apoyo y promoción que contribuyan a obtener resultados económicos y sociales que sustenten el desarrollo de un país.

el establecimiento de empresas en nuevos espacios del desarrollo nacional con base en la incorporación de nuevas tecnologías; la puesta en marcha de proyectos prioritarios y de alto riesgo financiero, por lo general desatendidos por el capital privado, y la asistencia crediticia a agentes productivos específicos, tanto industriales como agrícolas, cuyas características y posición socioeconómicas los excluyen del financiamiento bancario comercial, pero que requieren recursos para subsistir y evolucionar.

Desde los años treinta los países latinoamericanos consideraron la tradicional insuficiencia de crédito e inversión de capital, en particular de largo plazo, para la formación de capital fijo como uno de los principales obstáculos para el tan ansiado crecimiento económico sostenido. La necesidad de un eficiente intermediario financiero del Estado que movilizara el ahorro con objetivos económicos y sociales se hizo impostergable. "La banca de desarrollo surgió en América Latina como parte de la respuesta de los gobiernos de estos países a la gran depresión de los años treinta

1. En 1976 las instituciones financieras de fomento sumaban en América Latina 262, cinco veces más que en la década de los cincuenta. Si bien este auge se dio por igual en la mayoría de los países, éste se concentró en Brasil, Colombia y México. Véase Jaime Bautista Romero, *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

2. La conceptualización de banca de desarrollo varía con el tiempo y la fuente consul-

y a los efectos depresivos proyectados sobre estas economías por la segunda guerra mundial. [También] surgió la tesis de que se requería un proceso de acumulación de capital amplio y profundo para alcanzar una tasa de crecimiento elevada, pero este proceso no ocurriría espontáneamente y tomaría demasiado tiempo si se dejaba al libre juego de las fuerzas del mercado."<sup>3</sup> Esta visión se reforzó en las siguientes tres décadas, cuando las economías latinoamericanas pusieron en marcha importantes proyectos de industrialización por medio del "crecimiento hacia adentro", con base en el modelo de sustitución de importaciones, en un entorno dominado por los principios del paradigma keynesiano. Como explica David Ibarra, se trataba de establecer instituciones de fomento sólidas que coadyuvaran "en el intento siempre importante, aunque no siempre exitoso, de cerrar la brecha del subdesarrollo".<sup>4</sup>

En los años setenta y ochenta, sin embargo, era claro que las políticas gubernamentales no habían alcanzado el proceso virtuoso de acumulación de capital que permitiera multiplicar el empleo y la producción y alcanzar el desarrollo pleno, a pesar de los activos esfuerzos de las instituciones de fomento. "Las mismas distorsiones en los marcos legales y regulatorios y en las políticas económicas que inhibieron a otras instituciones para penetrar los mercados financieros, unidas a la falta de transparencia administrativa, también afectaron a los bancos de desarrollo, lo cual se tradujo en los elevados niveles de riesgo que concentraron y en el desempeño financiero inadecuado, que en muchos casos requirió infusiones de capital fresco por parte de los gobiernos para continuar funcionando."<sup>5</sup> De hecho, el otorgamiento masivo de créditos y asistencia subsidiados, no siempre con la mejor orientación ni en las mejores condiciones para su recuperación, llevó a estos organismos a su descapitalización y a registrar abultados déficit presupuestarios, lo que incidió en las graves distorsiones fiscales de ese período.

El tiempo nublado de la banca de desarrollo regional se tornó aún más negro ante

3. Enrique V. Iglesias, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 12.

4. David Ibarra, "La banca de desarrollo", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 22.

5. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 13.

los profundos cambios de la economía mundial a partir de mediados de los ochenta. La nueva fase del capitalismo mundial, que se caracteriza por una pujante globalización de la economía con base en la integración de los mercados y la plena liberalización de los flujos de capital, afectó el devenir de las políticas y las estrategias gubernamentales latinoamericanas, las cuales se abocaron a adaptar sus economías al nuevo modelo de desarrollo por medio de la apertura comercial, el fomento de las exportaciones, la desregulación de los mercados de capitales y la reestructuración del Estado. La nueva ideología dominante puso al mercado y sus fuerzas endógenas como centro inmutable del todo económico, pues sólo él, en plena libertad, distribuiría los recursos y las rentas nacionales de forma equitativa y justa. Desde esta perspectiva, la desregulación de los sistemas financieros internacionales basta para favorecer el mercado de dinero, con base en la asignación eficiente de recursos, la transparencia de operaciones y la disponibilidad libre y equitativa de la información. En este marco, se arguyó, ¿para qué sostener una banca de desarrollo ineficiente y costosa que sólo distorsiona el mercado crediticio e impide la libre asignación de los recursos?

Tras exponer y explicar las principales causas que afectaron a las instituciones de desarrollo regionales a partir de los años ochenta, en las siguientes líneas se examinan la situación y las perspectivas de éstas en el nuevo entorno económico regional, a fin de vislumbrar si en efecto el mercado puede cubrir los objetivos económicos y sociales que corresponden a aquéllas o bien permanecen los espacios y los nichos que justifican plenamente su existencia.

#### LA GLOBALIZACIÓN Y LA BANCA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA

Antes de examinar los efectos de la mundialización financiera en la banca de desarrollo regional en los años recientes, es necesario examinar la crisis que ésta presentaba a principios de los ochenta, a fin de entender su notoria debilidad al momento de enfrentarse a los nuevos retos del entorno financiero. Aquélla se manifestaba en crecientes carteras vencidas, elevados costos operativos, poca rentabilidad, extrema descapitalización y objetivos confusos e inciertos. Para muchos analistas la causa de esa situación era el funcionamiento distorsionado de la banca

de fomento, que operaba con criterios más políticos que económicos ("cajas chicas" de los gobiernos), desprecio por los estándares mínimos de rentabilidad y descuido y abuso en el manejo de los recursos y la asignación de los subsidios. Si bien es innegable que el nivel y la intensidad de las repercusiones de esos factores en dichas instituciones variaron según el país, sería indebido y simplista reducir la crisis de este período a esos elementos. Las cambiantes condiciones de la economía mundial y las políticas fiscales aplicadas para sortear las crisis nacionales fueron también factores prominentes que afectaron y debilitaron el quehacer de la banca de desarrollo.

Como se sabe, la enorme disponibilidad de recursos baratos en los mercados mundiales de capital en los años sesenta y setenta, aunada a los grandes proyectos emprendidos y financiados por los gobiernos latinoamericanos en ese período, llevaron a éstos y sus sectores paraestatales a contraer abultadas deudas externas. En el caso de las instituciones latinoamericanas de crédito para el desarrollo, la principal vía de financiamiento era el externo, por lo que la mayoría de sus obligaciones era en dólares y sus activos en moneda nacional. Al deteriorarse la situación externa a finales de los setenta el financiamiento internacional se restringió, lo que afectó el devenir de las economías latinoamericanas. Las autoridades regionales aplicaron en los siguientes años políticas de ajuste que propiciaron, entre otras cosas, devaluaciones de las monedas nacionales. Ello elevó de manera radical los débitos de las instituciones de desarrollo, lo que explica en buena medida el déficit de las mismas.

Otro factor que incidió en la crisis de la banca de desarrollo lo constituyeron las políticas crediticias gubernamentales basadas en la necesidad de suministrar capital a los grupos objetivo por medio de la banca de fomento. "A los expertos en desarrollo en realidad no les preocupaba si existía *demand*a de créditos entre los supuestos beneficiarios. Más bien, de acuerdo con la filosofía financiera de otorgar crédito, subrayaban la *necesidad*: se requería crédito (capital) porque generaría, según sus supuestos, un proyecto de desarrollo positivo."<sup>6</sup> Como afirma Mansell, "la política se

6. Jan Pieter Krahen y Reinhard H. Schmidt, *Development Finance as Institution Building*, Westview Press, 1994, p. 13, citado por Catherine Mansell Carstens, "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1, México, enero de 1995, p. 4.

elaboró con base en supuestos equivocados sobre las necesidades financieras de los grupos objetivo y sobre el papel y la importancia del sector financiero, además de ignorar por completo los efectos reales (y muy costosos) de los incentivos mal orientados".<sup>7</sup>

Un elemento adicional que contribuyó al deterioro acelerado de estas instituciones, y que de hecho les impidió aplicar estrategias autónomas adecuadas para superar sus crisis, lo constituyeron las limitaciones impuestas por las políticas fiscales, que buscaban combatir el creciente déficit público, reducir la inflación y equilibrar la balanza de pagos. Ello afectó la capacidad de estas instituciones para cumplir su función primaria de ayudar a los agentes económicos excluidos por el sistema financiero, lo que aunado a las medidas de austeridad que cancelaron o pospusieron obras públicas de inversión elevada, colocaron a aquéllas en la total indefinición. "Las restricciones a los programas de crédito ponen en riesgo la capacidad de respuesta a las necesidades de las empresas y, más aún, las dejan en circunstancias muy desfavorables por no poder cubrir los vacíos del mercado cuando la banca comercial se retrae y busca administrar su cartera vigente, más que ampliarla."<sup>8</sup>

En resumen, las principales causas de la debacle y disfunción de los organismos financieros de desarrollo público en este período fueron los cambios en el entorno internacional y las políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos. "La política financiera no comprendió la índole de la demanda de servicios financieros; sirvió con negligencia a la población objetivo; promovió la descapitalización de la banca de desarrollo y los fideicomisos, e ignoró la importancia de la calidad del sistema financiero en el crecimiento económico."<sup>9</sup> Esta realidad, empero, no impide

señalar que en muchas ocasiones la banca de desarrollo regional sirvió a los intereses de grupos políticos que la utilizaban para favorecer a grupos económicos afines. Por ejemplo, el secretario de Hacienda de México de 1982 a 1986, Jesús Silva Herzog Flores, reconoció hace poco que en ese país "la banca de desarrollo se manejó, en el pasado reciente, como instrumento político. Los recursos se entregaban a quien apoyara las gestiones y actitudes del partido oficial. Había poca supervisión del otorgamiento de créditos y se utilizaba con fines políticos."<sup>10</sup> El uso político de las instituciones de fomento en algunos países, junto con escándalos sonados de corrupción y nepotismo, dañaron la imagen de éstas y contribuyeron a que sus críticos tuvieran más argumentos para atacarlas.

### Los efectos de la globalización financiera

La mundialización de la economía entró en una nueva etapa en la recta final del milenio debido al sorprendente desarrollo de la tecnología, sobre todo en comunicaciones e informática. Los principales efectos de este proceso fueron la creciente integración de los mercados, con base en poderosos bloques económicos, y sobre todo la plena liberalización de los flujos de capital.

Los gobiernos de América Latina emprendieron en los ochenta reformas para reestructurar y abrir sus economías al libre flujo de mercancías y capitales; todo con base en que el desarrollo de los países del área dependía de la velocidad en que se aplicaran esas reformas y se adoptara el nuevo modelo de crecimiento. Cabe señalar que los cambios económicos se enmarcaron en la nueva ideología dominante, el neoliberalismo, el cual atribuyó al Estado un nuevo papel acorde con las nuevas necesidades del mercado. Se partió de que la globalización implica la "eliminación gradual de los territorios" en materia de economía, política, negocios, cultura, ideas. Ello entrañaba que la autoridad soberana del Estado tendía forzosamente a desvanecerse de manera paulatina, pues ya no tenía razón de ser y, en cambio, podía entorpecer el proceso. La responsabilidad de impulsar el crecimiento económico recayó, pues, en las exportaciones y la inversión privada, limitando la inversión estatal a la infraestructura eco-

nómica, tecnológica y social. Asimismo, se asignó al Estado el papel de gran coordinador de las inversiones en capital fijo y humano por medio del fomento de la inversión, la regulación de los monopolios y el impulso de la competencia. En la realidad, la disminución de la influencia y el poder del Estado fue selectiva; en algunos casos se incrementó, pues se le necesitó para imponer el nuevo modelo. "En este nuevo escenario se incrementaron la capacidad de decisión y el poder político de las agencias estatales más directamente vinculadas a esos mercados: bancos centrales, ministerios o secretarías de finanzas, entre otros. En contraste, se reduce la gravitación institucional de las agencias más ligadas a los actores en retroceso: secretarías o ministerios del trabajo y de la industria; organismos estatales de bienestar y seguridad social, etcétera."<sup>11</sup> La institucionalidad del poder político del Estado quedó plenamente comprobada cuando los efectos de la crisis financiera internacional de mediados de los noventa golpearon a los sistemas bancarios de los países de la zona. En esa ocasión los estados intervinieron rápida, puntual y eficientemente en el rescate de aquéllos asumiendo los pasivos y ayudándolos a su capitalización.

Las profundas reformas económicas implicaron un replanteamiento de la función y los objetivos de la debilitada banca de desarrollo, a fin de justificar su existencia y hacerla útil a las nuevas necesidades del mercado financiero. Las instituciones de fomento se enfrentaron a un gran desafío, pues al tiempo que tenían que replantear sus objetivos tradicionales, tenían que registrar niveles de rentabilidad y eficiencia casi equiparables a los de la banca comercial; todo eso encaminado "no sólo a modernizar las operaciones de la banca de desarrollo mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera; la operación con tasas a costos de mercado y la eliminación de subsidios, así como el fondeo por medio del mercado, etcétera, sino también hacia operaciones dirigidas a fortalecer y, propiamente, desarrollar a los intermediarios financieros."<sup>12</sup> En efec-

7. *Ibid.* Esta autora también señala el supuesto equivocado de que los grupos de bajos ingresos no pagarían los préstamos a las tasas impuestas a otros agentes económicos. Ello propició que muchas veces se otorgaran créditos a tasas fijas de interés nominal, lo que erosionó las carteras de los bancos de desarrollo al aumentar de dos a tres dígitos las tasas de inflación, lo que pulverizó las carteras.

8. Sergio Fadl Kuri, "El papel del Banco Nacional de Comercio Exterior como factor de apoyo del sector exportador", en *México: transición económica y comercio exterior*, Bancomext- Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 52.

9. Catherine Mansell Carstens, *op. cit.*, p. 4.

10. *El Universal Gráfico*, 25 de febrero de 1998, citado por Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 80.

11. Carlos M. Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 93.

12. Eugenia Correa, "La banca de desarrollo: una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana", en *La banca de desarrollo hacia el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

to, la nueva política económica puesta en marcha en los países de la región impuso a la banca de desarrollo un modelo de banca de segundo piso, o "banco de bancos", con el propósito de garantizar su solidez financiera y profundizar los procesos de complementariedad.<sup>13</sup> Asimismo, la nueva banca debía reorientar el crédito al sector privado y social, fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas, en vez de destinarlo a las empresas del Estado. Con ello se buscó promover la competencia y la eficiencia de la planta productiva. La eficiencia se convirtió en el *leit motiv*, la tabla de salvación de los organismos de fomento. En palabras de un alto funcionario mexicano, "la función promotora de la banca ya no descansa en tasas subsidiadas, sino en la disponibilidad y la oportunidad del crédito y en plazos y montos adecuados a las características de los proyectos. Así, cada institución puede mantener y elevar su patrimonio, pues canaliza los recursos, con eficiencia y prácticas bancarias sanas, hacia proyectos viables en lo financiero y rentables en lo social."<sup>14</sup> De esa manera, la banca de desarrollo inició un azaroso proceso

Económicas, Facultad de Economía y Cambio XXI, México, 1996, p. 50, citado por Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 83. Los efectos de los programas de estabilización aplicados en la zona y la experiencia de la banca de desarrollo en los procesos de ajuste y reestructuración de los respectivos sistemas financieros nacionales se analizan en Secretaría General de la Alide, "Del ajuste al desarrollo latinoamericano en los noventa: el papel de los bancos de fomento", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, México, diciembre de 1991, pp. 1124-1149. En este artículo se examinan los procesos de reestructuración de los sistemas financieros de siete países: Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

13. Limitar a la banca de desarrollo a un papel de apoyo del sector financiero, actuando como banca de segundo piso, fue una de las soluciones que dieron algunos analistas y funcionarios públicos para evitar su desaparición definitiva. Para ellos era "la única forma en que se puede tolerar la presencia de la banca de desarrollo [...] actuando desde una instancia complementaria de segundo piso y participando única y exclusivamente como fuente pasiva y complementaria de fondeo de la banca comercial." Véase Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 115.

14. Martín Werner, "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994, p. 1055. Véase también Enrique Camacho Matamoros, *Fuentes de recursos y mejores prácticas en la banca de desarrollo latinoamericano*, ponencia presentada por el presidente del Instituto de Fomento Industrial de Colombia en la xxx Reunión Ordinaria de la

de adaptación a las nuevas exigencias de los mercados financieros globalizados por medio del crecimiento y la concentración de sus activos, la reestructuración administrativa para racionalizar los costos operativos y ganar competitividad, la capacitación y la profesionalización del personal y mejoras gerenciales.

El neoliberalismo vivió su auge mundial en los ochenta, con los principios doctrinales emanados de los regimenes de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, así como del célebre Consenso de Washington, de gran influencia en los gobiernos de la región que hacían lo más que podían para instaurar el nuevo modelo económico y dismantelar los organismos estatales que pudieran afectar el libre juego del mercado. En ese entorno no fue extraño que en algunos países latinoamericanos las críticas a las políticas de fomento y sus instrumentos, como los bancos de desarrollo, se agudizaran hasta el punto de poner en tela de juicio su existencia misma.

En ese marco tomaron gran fuerza los argumentos contra la banca de desarrollo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, en su informe *Spring Review of Agricultural Credit*. Elaborado en los setenta por economistas de la Universidad Estatal de Ohio—razón por la cual esas ideas se conocen como la Escuela de Ohio—<sup>15</sup>, sus principales argumentos—base de la ofensiva contra la intervención estatal en los mercados financieros y crediticios por parte del Banco Mundial— son los siguientes:<sup>16</sup>

1) El crédito facilita el desarrollo, pero no lo encabeza. Asimismo, sólo debe atender necesidades existentes, concretas, por lo que no es aceptable que se le fomente. Incluso, los préstamos no son ni pueden verse como una herramienta eficaz para combatir la pobreza.

2) Las necesidades extraordinarias de crédito de los agentes sociales que no califican para la banca comercial u otro intermediario financiero se pueden cubrir por medio de instituciones informales (prestamistas, tandas, asociaciones de

Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, del 17 al 19 de mayo de 2000 <[www.alide.org.pe](http://www.alide.org.pe)>.

15. Los miembros más conocidos de esta corriente son Gordon Donald, D. Adams, Carlos Cuevas, Claudio González-Vega y, principalmente, J.D. von Pischke, quien introdujo esta tesis en la práctica operativa del Banco Mundial. Véase Julio Boltvinik, "¿Es viable la banca social?", *La Jornada*, 11 de agosto de 2000.

16. *Ibid.*

crédito, proveedores, amigos, familiares), lo cual resulta más barato y eficaz que recurrir a una banca de desarrollo.

3) Los bancos de desarrollo tienden a distorsionar y pervertir sus operaciones y objetivos (condonaciones, subsidios, tasas de interés fijas) debido al poder político de sus clientes.

4) Por ningún motivo se debe dirigir el crédito a sectores específicos, tipos de actividad o grupos socioeconómicos.

5) El subsidio en el crédito es en todo caso injustificable.

6) Condición básica de subsistencia de cualquier banca es que obtenga ganancias con base en mejores índices de productividad y eficiencia, mayor rigurosidad en la selección de clientes y estrictos parámetros de riesgo, todo ello ajeno en el devenir de la banca de desarrollo.

Con base en estas ideas extremas, y en plena euforia neoliberal, diversos gobiernos latinoamericanos adoptaron profundas reformas económicas y fiscales que obligaron a la banca de fomento de la región a emprender drásticos procesos de reestructuración. Las instituciones trataron de adaptarse lo mejor posible a las nuevas circunstancias, haciendo más eficiente el otorgamiento del crédito y acentuando su papel de fomento por medio de servicios complementarios de apoyo, como asesoría, asistencia técnica y capacitación. A pesar de ello, diversos economistas y organismos financieros internacionales mantuvieron sus críticas a esas organizaciones calificándolas de agentes promotores de distorsiones de los mercados. "En algunos países latinoamericanos esas ideas condujeron lisa y llanamente a la eliminación de esas instituciones. En otros llevó a que se les permitiera una supervivencia tolerada, construyendo sus programas, objetivos y recursos financieros. En los menos se logró mantener su vigencia."<sup>17</sup> ¿Para qué mantener a estos costosos e ineficientes intermediarios públicos si el mercado financiero, fortalecido por las desregulaciones, privatizaciones y ampliación de los participantes, tiene los elementos suficientes para ser competitivo en la asignación eficiente de recursos, funcionar de manera transparente y disponer de información?

17. Carlos Sales Gutiérrez, "Financiamiento y banca de desarrollo en América Latina: los paradigmas del nuevo milenio", ponencia presentada en la xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, mayo de 2000, reproducido como suplemento especial en *El Mercado de Valores*, vol. 59, núm. 5, México, mayo de 2000, p. 7.

## EN BUSCA DE LA JUSTIFICACIÓN

El nuevo modelo de desarrollo instaurado en América Latina, con sus draconianos programas económicos de ajuste, deterioró el bienestar y ahondó la pobreza. Los gobiernos aceptaban los elevados costos sociales porque era el precio de mejores tiempos por venir, cuando los mercados, en su infinita sabiduría, distribuyeran de manera óptima los ingresos nacionales. De hecho, en su primera fase la apertura de los servicios financieros nacionales de la región permitió un mayor ingreso de capitales que se reflejó en una mayor capacidad productiva y un menor desempleo en ciertos sectores. Asimismo, los indicadores macroeconómicos arrojaron resultados satisfactorios: aumentó el ritmo de crecimiento de la economía, disminuyeron los índices inflacionarios y los elevados déficit fiscales, aumentó la productividad de algunas industrias y se registró un satisfactorio ritmo de crecimiento de las exportaciones. También los mercados financieros mostraron adelantos, sobre todo en los terrenos de la modernización y la incorporación tecnológica y en la mejoría de su competitividad. En diversos niveles e intensidades, las autoridades de la región se dieron a la tarea de privatizar sus sistemas bancarios; autorizar la formación de nuevos grupos financieros; ampliar el número de concesiones bancarias; promover el desarrollo de los mercados de capital, y abrir el sector a la inversión foránea.<sup>18</sup> Sin embargo, las contradicciones se perpetuaban: "A medida en que América Latina y el Caribe hacían esfuerzos extraordinarios con la aplicación de reformas estructurales amplias y profundas, y los frutos en el ámbito económico se vislumbraban en general positivos, la situación social de la región mostraba un panorama desalentador y preocupante. [El desequilibrio] entre lo económico y lo social aumentó sensiblemente: por una parte, la región conquistaba la estabilidad de precios e incrementaba la producción global 30% durante el decenio de los noventa y, por otra, el número de personas viviendo bajo la vara de la pobreza aumentaba 50%".<sup>19</sup> En diversos países latinoamericanos el ingreso acelerado de capitales logró cerrar la brecha con el exterior y generó un

excedente de divisas que se reflejó, entre otras cosas, en una tendencia generalizada a la sobrevaluación de los tipos de cambio y caídas de los superávits comerciales. Además, las supuestas bondades de la liberalización de los mercados, es decir, la eficiente asignación de recursos con efectos económicos y sociales palpables, eran una quimera. De hecho la aplicación a ultranza y acelerada en los ochenta del nuevo modelo ocasionó al paso de los años quiebras generalizadas, aumentos alarmantes de las tasas de desempleo nacionales, resquebrajamiento de las cadenas productivas, abandono del sector agropecuario, concentración del ingreso, monopolios e ineficiencia productiva. Al describir esta fase en el caso mexicano, con plena validez para el resto de la región, David Ibarra señala: "En los años ochenta se exageraron y apresuraron los cambios estructurales, ya sea con el propósito de evitar o limitar las reacciones adversas, contrarrestar fuerzas e intereses encontrados o concluir rápidamente la etapa sistémica de transición. Ese proceder al ignorar muchas interrelaciones sociales magnificó los costos, que se reflejan principalmente en el ahondamiento de las disparidades distributivas y en el debilitamiento de las bases productivas nacionales, lo que ha tenido impactos desestabilizadores en el mercado de trabajo y en el sistema político".<sup>20</sup>

La situación se agravó aún más cuando las condiciones externas que propiciaron el auge de la globalización financiera se desgastaron y cambiaron de manera radical. Las crisis mexicana de 1994, asiática de 1997, rusa de 1998 y brasileña de 1999, dan fiel cuenta de ello. Para los países latinoamericanos fue casi la hecatombe: derrumbes bursátiles, quiebras bancarias, devaluaciones, presiones inflacionarias, fugas de capitales y severos retrocesos de la economía.

La crítica situación dejó importantes y amargas lecciones. El funcionamiento de los mercados financieros no es perfecto ni democrático. Ello se reflejó a cabalidad en su ineficiencia para asignar los recursos de manera equitativa y oportuna y seleccionar de forma arbitraria los objetivos de sus beneficios, dejando de lado a miles de agentes productivos, sobre todo del sector agrícola, así como micro, pequeñas y medianas empresas, por no ser atracti-

vos para el capital. Los sistemas bancarios tendieron a la concentración, lo que operó en contra de su eficiencia, y la participación activa del Estado en el campo financiero es todavía crucial, sobre todo en los países en desarrollo, pues se requiere su intervención para regular su funcionamiento, cubrir y asistir a los excluidos y promover el desarrollo. Ante esta realidad no deja de ser irónico que cuando más necesitaban los estados latinoamericanos de sus instrumentos y mecanismos de promoción y fomento, para enfrentarse al caos económico y social, la banca de desarrollo se encontraba en crisis terribles, luchando para justificar su existencia y perdiéndose en indefiniciones y en tareas abstractas en busca de la eficiencia. En su respuesta a los postulados de la Escuela de Ohio, los académicos David Hulme y Paul Mosley advierten lo obvio: no es la rentabilidad ni la cantidad de créditos otorgados lo fundamental de la banca de desarrollo, sino los beneficios derivados de los recursos asignados.<sup>21</sup>

Otra consideración importante es la experiencia extrarregional, la cual demuestra que en muchos sentidos los gobiernos latinoamericanos no sólo extremaron su posición neoliberal en la aplicación de los programas de ajuste estructural y reforma del Estado, sino que remaron en contra de la corriente internacional. En los países industrializados la intervención estatal en el apoyo y el fomento del desarrollo ha sido vital, en particular por medio de lo que ellos llaman instituciones de crédito especial.<sup>22</sup> Incluso en los países emergentes del Sudeste Asiático, auténticos paradigmas de los gobernantes latinoamericanos en los años ochenta, "la banca de fomento estatal desempeñó un papel dinámico, protagónico e intervencionista en el proceso de desarrollo, como también sucedió en Japón, el nuevo 'gran modelo' de la economía de mercado".<sup>23</sup>

Así pues, en el ámbito financiero las fallas del mercado afectaron principalmente el otorgamiento de crédito, el cual se concentró en las empresas más grandes y en

18. Sergio Fadl Kuri y Samuel Puchot Santander, "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1, México, enero de 1995, pp. 42-52.

19. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 17.

20. David Ibarra, *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*, Editorial Aguilar, México, 1996, p. 12.

21. David Hulme y Paul Mosley, *Finance Against Poverty*, Routledge, Londres, 1992, citado por Julio Boltvinik, *op. cit.*

22. Son los casos del Kreditanstalt für Wiederaufbau y el KfW de Alemania, el Mediocredito Centrale de Italia, el Instituto de Crédito Especial en España y el Development Bank of Japan. Véase *Síntesis temática*, xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, 17 al 19 de mayo de 2000 <www.alide.org.pe>.

23. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 115.

los sectores más dinámicos e importantes, según la perspectiva del nuevo modelo. En cambio, pequeños y medianos productores se quedaron al margen del proceso y salieron del mercado, debido a la desconfianza de las instituciones financieras a otorgar recursos de aparente difícil recuperación, ante la ausencia de garantías. Esta situación afectó a miles de agentes productivos que en conjunto generan una cantidad importante de empleos. Al estallar y desarrollarse la profunda crisis financiera mundial en la recta final del milenio, con las consecuencias caídas y recesiones de las economías latinoamericanas, junto con la debacle de los sistemas bancarios nacionales y las fallas estructurales de los mercados, la ausencia y la debilidad de los organismos estatales de fomento al desarrollo se tornaron injustificables e insostenibles.

La búsqueda de mayores índices de rentabilidad y eficiencia en las bancas de desarrollo regionales, sin duda necesarios y deseables, no puede sustituir o delimitar los objetivos y beneficios socioeconómicos de sus actividades. "Las propias imperfecciones e ineficiencias de los mercados, particularmente las del financiero, hacen necesaria la intervención del Estado y un papel activo de los bancos de desarrollo en la promoción de la inversión, la modernización tecnológica y la capacitación en sectores de alta prioridad económica y social, los que de otro modo permanecerían marginados de los mercados financieros. Las fallas [de estos últimos] son diversas y afectan negativamente la rentabilidad de los ahorros, la calidad de las inversiones y el crecimiento económico."<sup>24</sup> En efecto, la intervención de las autoridades en los mercados de crédito por medio de las banca de desarrollo "puede contribuir a alcanzar un mayor crecimiento económico y una mejor distribución de los beneficios al compensar fallas. Por ello, esas instituciones deben aumentar el volumen de sus recursos financieros y canalizarlos a los segmentos de mercado desatendidos por los bancos privado. De esta manera, la banca de desarrollo puede no sólo mejorar la eficiencia económica sino dar mayor equidad a la entrega de recursos."<sup>25</sup> Algo quedó claro a partir de ese momento: los países latinoamericanos requieren de una política industrial que permita elevar la competitividad de sus empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas, las

cuales desempeñan un papel fundamental en la creación de empleos y en la lucha contra la pobreza. En este esfuerzo las instituciones de desarrollo tienen asignada una función crucial que justifica plenamente su existencia. "Tanto por razones de costo, como por la percepción de riesgos y la imperfección de la información e insuficiencia de garantía, la banca comercial ha marginado de sus créditos a sectores económicos y sociales poco atractivos y a inversiones de largo plazo, que no obstante tienen una alta relevancia social y un alto potencial de crecimiento económico. Éste es un amplio ámbito de la realidad económica latinoamericana, donde los bancos de desarrollo se enfrentan a un reto formidable: movilizar el financiamiento apropiado y oportuno e incorporar progresivamente a estos sectores al campo de acción de las instituciones financieras formales."<sup>26</sup>

### EL NUEVO PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO

Para establecer los nuevos criterios y objetivos de la banca de desarrollo latinoamericana en los umbrales del nuevo milenio es preciso reconocer un hecho fundamental e inmutable: la globalización es un fenómeno histórico, real e irreversible; empero, no determina por sí misma la realidad y la evolución de los países y menos aún asegura su prosperidad y desarrollo. Es un proceso que encierra grandes oportunidades y ventajas, así como riesgos y costos notables, por lo que el gran reto de los gobiernos es aprovechar al máximo las primeras y reducir y desechar las segundas. En el caso de los países latinoamericanos, al igual que los del resto del mundo en desarrollo, el desafío consiste en que sus políticas económicas no sólo busquen adaptar sus estructuras a las nuevas necesidades del mercado y del capital, así como alcanzar índices macroeconómicos aceptables, sino reducir las brechas sociales, distribuir mejor la riqueza y crear condiciones que permitan una lucha eficaz contra la pobreza; es decir, aprovechar las bondades de la globalización para emprender el desarrollo de sus países por medio de la reconversión de las pequeñas y medianas empresas, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la reconstrucción modernizadora de la estructura básica, la multiplicación de las fuentes de empleo y la promoción de la educación y la ecología. Las estrategias

gubernamentales deben, pues, desempeñar una función en "articular una sociedad medianamente equitativa; en facilitar que democracia y mercado se contrapesen entre sí, impidiendo el despotismo del poder político absoluto o el darwinismo polarizador de los mercados; en equilibrar el ajuste hacia afuera, el acomodo a mercados universales, con el ajuste hacia adentro que compense y abra oportunidades a las empresas, a los trabajadores y, en general, a los grupos perdedores del cambio".<sup>27</sup> En este esfuerzo magno, la banca de desarrollo desempeña un papel fundamental, si bien debe "remodelar sus programas y su organización a fin de que guarden correspondencia funcional, sirvan de respaldo a la nueva estrategia de desarrollo, sin descuidar las fuentes productivas y el empleo [...] Mientras en el mundo se produce una verdadera revolución entre las instituciones financieras privadas o de la banca de todo tipo de las naciones industrializadas, a la banca de desarrollo latinoamericana deliberadamente se le estanca o se le hace retroceder y luego se le acusa de ineficiente."<sup>28</sup>

La ardua lucha contra la pobreza abarca diversos frentes, como la educación y la asistencia social. La generación de empleos es también un aspecto esencial en esa lucha, por lo que su logro representa un objetivo fundamental de las políticas económicas de los últimos años. En ese sentido, la banca de desarrollo latinoamericana encontró en el impulso y el respaldo técnico, organizacional, administrativo y financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas otro nicho natural de acción, donde se concentra la mayor parte del empleo de las naciones de la zona, pero que se encuentra en una profunda crisis que se ha reflejado en quiebras abundantes, ruptura de cadenas productivas, desaparición de ramas industriales tradicionales y, por supuesto, desempleo abierto, merced a los acelerados procesos de apertura comercial, el abandono de la asistencia estatal y la exclusión permanente del mercado del crédito. La importancia de estas industrias se puede ejemplificar con los casos de México y Colombia. En el primero representan 98% del sector industrial del país, mientras que en el segundo 97%.<sup>29</sup> Es importante señalar que este nuevo en-

24. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 16.

25. Sergio Fadl Kuri y Sergio Puchot Santander, *op. cit.*, p. 47.

26. Enrique V. Iglesias, *op. cit.*, p. 16.

27. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 23.

28. *Ibid.*, pp. 23-24.

29. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoame-

foque del crédito de las instituciones de desarrollo representó un cambio radical con el pasado inmediato, cuando aquél se otorgaba principalmente a las grandes empresas paraestatales y sólo de manera marginal al sector privado.

Si bien para todos es claro que la banca de desarrollo es ante todo un organismo oficial de impulso y promoción del desarrollo, el establecimiento de la misión y las tareas específicas de aquélla ha despertado intensos debates en diversos foros regionales, pues existen discrepancias al respecto. Tener claro el objetivo general de las instituciones de fomento es primordial para la puesta en marcha de la política económica y social, así como para los sectores productivos que necesitan conocer las características de la asistencia a fin de lograr los máximos beneficios. Las principales dudas en torno al funcionamiento de los organismos de desarrollo son las referentes a su papel de fomento, subsidios, eficiencia y rentabilidad y nivel de operaciones (primero o segundo piso).

### La nueva conceptualización de fomento

Si bien el otorgamiento de créditos especiales es la función más visible y cuantificable de la banca de desarrollo, por supuesto no es la única ni necesariamente la más importante. Como se manifestó en la reunión de Madrid en febrero último, existe un enorme consenso en torno al papel pre-

ponderante de la actividad de fomento de las instituciones latinoamericanas, pues permiten la productividad y el desarrollo nacionales por medio de la capacitación de los productores; el acceso a recursos de capital de riesgo; el apoyo a la adopción de nuevas tecnologías de producción y gestión; el ingreso de las empresas a nuevos y atractivos mercados mundiales, y el impulso de diversos tipos de cooperación y asesoría técnica para lograr mayores índices de competitividad.<sup>30</sup> De hecho, en los últimos años las tareas de fomento de las bancas de desarrollo regionales han cobrado un papel cada vez más importante en los esfuerzos por impulsar la producción y la evolución de los sectores económicos que apoyan y son una de sus principales características y justificaciones.

Tradicionalmente, las funciones de fomento de la banca de desarrollo se identifican y reducen al otorgamiento de créditos a costos inferiores del mercado, por medio del subsidio a las tasas de interés. Ello ha provocado una crítica permanente por los otros intermediarios financieros, al considerar que esta práctica distorsiona el mercado crediticio y se constituye como una competencia desleal e intolerable. En efecto, por un largo período la función de fomento de la banca de desarrollo latinoamericana se limitó al otorgamiento de crédito en términos ventajosos. Esta situación, empero, ha cambiado de forma radical en los últimos años, ante la necesidad creciente de estas instituciones de otorgar servicios y paquetes promocionales eficientes y oportunos a los grupos socioeconómicos no atendidos por la banca comercial, a fin de que éstos puedan desarrollar en forma exitosa sus proyectos productivos. "El apoyo de la banca de fomento no se concibe ya como indiscriminado para todo tipo de proyectos y clientes, sino atiende selectivamente a la rentabilidad tanto social como privada de los proyectos, la cobertura de los costos fijos y variables de los bancos y la generación de una utilidad razonable para la institución financiera. Las tradicionales operaciones de préstamo a largo plazo y a tasas de interés subsidiadas, complementadas en cierta medida con asistencia técnica, van cediendo su lugar a paquetes integrados de servicios adaptados a las necesidades particulares de cada cliente."<sup>31</sup>

30. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoamericana, Madrid, 28 y 29 de febrero de 2000.

31. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 113.

El nuevo concepto de fomento incluye, además del otorgamiento de empréstitos en condiciones y plazos favorables, una serie de servicios complementarios, como asesorías, asistencia técnica, capacitación, información, etcétera, las cuales en algunos casos se han convertido en la parte modular de las operaciones de la banca de desarrollo. Un ejemplo de esta nueva tendencia en la zona es la evolución reciente del Bancomext de México. En palabras del Secretario de Hacienda de ese país, la actividad exportadora mexicana depende cada vez menos del financiamiento de esa institución. Con base en cifras oficiales, el funcionario señaló que en 1999 los recursos otorgados por el Bancomext equivalen a sólo dos semanas de exportaciones de México. "No obstante, es un hecho que no es posible sustituir la actividad promotora, de fomento, que realiza esta institución. [El] Bancomext ha pasado de ser la principal fuente de financiamiento para la actividad exportadora del país, a una entidad básicamente promotora. Los créditos que continúa otorgando se restringen a los casos en que existen fallas en la operación del mercado o cuando algún sector —en virtud de su grado de desarrollo— no ha podido acceder al financiamiento de la banca comercial. [El] Bancomext se ha dedicado a promover la aplicación de nuevos mecanismos con el fin de hacerlos atractivos a la banca comercial."<sup>32</sup>

Según el economista Jaime Bautista Romero, la función primordial de la banca de desarrollo "no es participar directa y permanentemente en la actividad productiva o en la infraestructura de respaldo, sino promover, inducir y apoyar decisiones empresariales para que el sistema funcione mejor en los dos niveles de la actividad económica: el sector privado y el social".<sup>33</sup> En este marco, la acción de fomento de aquélla debe orientarse hacia dos objetivos fundamentales: el relacionado con las empresas productivas de los sectores privado y social, por un lado, y el que lo vincula con instituciones y organizaciones cuyo propósito es ofrecer al sector empresarial respaldo financiero, técnico, administrativo, etcétera. En el primer caso, la banca de desarrollo debe actuar como un promotor que impulsa, concerta, coordina, recomienda, con el propósito de persuadir a los inversionistas de las ventajas y pro-

32. José Ángel Gurría, "Situación actual y perspectivas de la banca de desarrollo en México", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 13.

33. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 117.

ricana, Madrid, 28 y 29 de febrero de 2000 <[www.alide.org.pe/jornadasobre.htm](http://www.alide.org.pe/jornadasobre.htm)>. Cabe señalar que éste no es un fenómeno propio de los países en desarrollo, sino también de las naciones industrializadas. En la citada reunión se destacó la importancia en el empleo de estas empresas en Francia y Alemania, por lo que se les destinan diversos apoyos estatales crediticios y de fomento. Asimismo, en la conferencia organizada en octubre de 1999 por el banco de desarrollo mexicano Nacional Financiera, La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio, se sostuvo que "la banca de fomento pública es el instrumento idóneo para promover el desarrollo económico, y en particular el de las micro, pequeñas y medianas empresas, para la creación de empleo y fomento de la competitividad, desarrollo tecnológico, mejoramiento del medio ambiente y reducción eficaz de la pobreza. También para crear y fortalecer empresarios. Lo logra orientándose hacia dos fines igualmente importantes: el fomento y el financiamiento". Véase Antonio Vives, "Relatoría de la conferencia La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 60.

vechos, pese a los riesgos existentes, de los esfuerzos empresariales. En el segundo, debe persuadir a la mayor parte de las instituciones de que consideren el financiamiento para el desarrollo entre sus principales actividades.

Cabe destacar que las acciones de promoción deben tener un carácter temporal con el propósito de cumplir con su objetivo principal: lograr que los agentes económicos favorecidos logren evolucionar al punto de que tengan acceso al mercado en condiciones competitivas y sólidas.

### Los polémicos subsidios

Sin duda, uno de los puntos que mayores polémicas y discusiones despierta en torno a la banca de desarrollo son los usos y los costos de los subsidios, con los cuales se financian diversas operaciones, principalmente las de fomento. Varios sectores económicos se oponen de manera irracional, casi dogmática, a ellos, pues sostienen que su abuso sólo ha desvirtuado las operaciones de estas instituciones, además de acarrear vicios, incompetencia, corrupción y un elevado costo para la sociedad. Estas opiniones no son gratuitas; tienen su origen en lamentables prácticas del pasado. Muchas veces los subsidios de las instituciones de fomento han sido desproporcionados, mal utilizados y poco transparentes. Sin embargo, y como lo demuestra la experiencia internacional, las subvenciones son necesarias y justificables, si bien su uso se debe racionalizar. En efecto, en los países desarrollados los incentivos y los subsidios son una práctica corriente, con base en la estricta supervisión de la sociedad. "¿Por qué quienes niegan esta posibilidad a nuestras instituciones aplauden lo que hacen los países exitosos en la globalización, como la Small Business Administration en Estados Unidos; el ICO en España, o las políticas de fomento en los países asiáticos?"<sup>34</sup>

Las políticas de fomento y promoción de la banca de desarrollo tienen necesariamente un costo que debe financiarse con recursos fiscales, por medio justamente de la aplicación de subsidios, los cuales deberán ser transparentes, presupuestados y, sobre todo, temporales. "Es importante aceptar que en todo el mundo las políticas de fomento tienen un costo presupuestal que debe clasificarse en un rubro intermedio entre apoyo económico y social. No se

34. Carlos Sales Gutiérrez, "Financiamiento y banca...", *op. cit.*, p. 5.

trata de volver a épocas de subsidios enormes, desproporcionados y las más de las veces injustificados; se trata de apoyos temporales, transparentes y que sean aprobados y supervisados por el Poder Legislativo."<sup>35</sup> Una vez más quien nos da una perspectiva oportuna sobre este punto es el maestro David Ibarra, quien después de reiterar la necesidad de que los subsidios sean temporales, transparentes y dirigidos, como sucede en los países industrializados, subraya que aquéllos "no constituyen violación de las reglas del mercado, sino emparejamiento del terreno de la competencia. De otra manera, los apoyos que se niegan reaparecerán magnificados en carteras incobrables de los bancos o en generación de desempleo y pobreza ante la imposibilidad de la planta productiva para simultáneamente reconvertirse y competir, cubrir tasas reales de interés que con frecuencia exceden de 20 o 30 por ciento y preservar los puestos de trabajo."<sup>36</sup>

Con base en su objetivo social y político, los subsidios a las actividades productivas deben ser cubiertos por el Estado, el cual tiene el deber de buscar y financiar las bases que propicien el desarrollo económico y social de las naciones. Pedir a los propios bancos de desarrollo que cubran los costos de sus operaciones de fomento coloca a éstos en una delicada situación financiera, les resta capacidad de gestión e incide de forma negativa en su productividad. Por ello, los congresos nacionales deben destinar una partida presupuestaria específica para estas operaciones, pues sus objetivos económicos y sociales lo justifican plenamente. Se debe insistir en el carácter temporal de los subsidios, pues desde ninguna óptica éstos pueden ser perpetuos. En la medida en que estos incentivos temporales sean bien dirigidos, aplicados y supervisados y cumplan de forma cabal su objetivo de fortalecer e impulsar a las industrias y agentes económicos abarcados, su misión terminará y éstos serán considerados por los intermediarios financieros privados.

35. Carlos Sales Gutiérrez, "La banca de desarrollo en México y sus perspectivas en la economía globalizada del nuevo milenio", *El Mercado de Valores*, vol. 59, número especial, diciembre de 1999, p. 47.

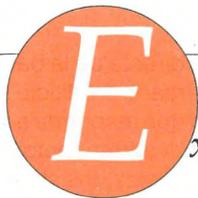
36. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 25. También véase la parte correspondiente a los subsidios en la ponencia presentada por el exministro de Hacienda de Chile, Manuel Marfán, en la xxx Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Cartagena de Indias, Colombia, 17 al 19 de mayo de 1999 <[www.alide.org.pe](http://www.alide.org.pe)>.

### Eficiencia y productividad de la banca de desarrollo

Uno de los principales argumentos de los críticos de la banca de desarrollo es su supuesta e inevitable ineficiencia e inoperabilidad. Malas administraciones, burocratismo, fraudes, escándalos, incumplimiento de programas, quiebras técnicas y abultadas carteras vencidas, entre otros, apoyan el decir de aquéllos. Las profundas crisis de la banca de fomento latinoamericana se han reflejado ciertamente en pésimos índices de rendimiento, incapacidad para cumplir con sus objetivos económicos y sociales básicos, corrupción, etcétera, que han cuestionado incluso su propia existencia. Es injusto y desproporcionado, sin embargo, sostener que estas situaciones se derivan sólo de factores endógenos; los entornos económicos nacionales y mundiales, así como las políticas fiscales instrumentadas, son las responsables, las más de las veces, del devenir de estas instituciones. En la reunión de especialistas en Madrid se afirmó que "las instituciones de crédito especial (ICE) orientan su actividad en concordancia con las políticas de los gobiernos (lo que el Banco Mundial ha denominado *policy based finance*), de suerte que sus efectos sobre la economía dependen de la calidad de tales políticas y de la eficiencia de las propias instituciones para acompañarlas en su esfera propia. Esta correspondencia, que parece evidente, no ha sido reconocida muchas veces en la evaluación de las instituciones financieras de desarrollo, sea porque se atribuyeron a éstas los efectos negativos de políticas erróneas de las que fueron, al menos en parte, ejecutoras obligadas, o por suponer que la aplicación de políticas consideradas 'correctas' hace innecesaria la existencia de las ICE."<sup>37</sup>

La indefinición y la confusión en torno al papel de la banca de desarrollo en la región en los años recientes, así como de sus principales instrumentos y objetivos, también han contribuido a la ineficiencia de estas instituciones. En respuesta al período de despilfarros, abusos, carteras vencidas y desorganización administrativa, a partir de los ochenta, en pleno auge neoliberalista, el objetivo primario impuesto a las instituciones de fomento fue la eficiencia empresarial y financiera, en detrimento de sus funciones sociales e institucionales.

37. Jornadas sobre el Futuro de las Entidades de Crédito de Mediano y Largo Plazos Europeas y la Banca de Desarrollo Latinoamericana, Madrid, 28-29 de febrero de 2000, *op. cit.*, p. 121.



*Existe un amplio consenso en la región para revisar el papel del Estado en los esfuerzos por retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo. No se trata de invocar el auge y superado intervencionismo de épocas pasadas, sino establecer equilibrios económicos y financieros y mecanismos imprescindibles de distribución de la riqueza, con propósitos eminentemente sociales. La amarga experiencia de los últimos 20 años [...] refuerza esta apreciación*

En efecto, se privilegió la eficiencia operativa de los bancos, en busca de adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria, como cualquier intermediario financiero privado, sobre la eficiencia social, es decir, la capacidad de aquéllas de proporcionar acceso al crédito a los sectores de alta prioridad económica y social y que no son atendidos por la banca comercial, el establecimiento de nuevas empresas, la promoción de inversiones y generación de empleo, la adaptación tecnológica, el desarrollo empresarial y los servicios promocionales complementarios al crédito.

El principal objetivo de la banca pública de fomento es contribuir de manera eficaz al desarrollo de un país por medio del apoyo crediticio y servicios promocionales. Empero, ¿cómo evaluar los apoyos promocionales de información de mercados, capacitación, asesoría, asistencia técnica, etcétera? Cabe recordar que estas labores entrañan la participación de un buen número de trabajadores capacitados y recursos bancarios. Desgraciadamente la dificultad para realizar esta medición incide en la poca importancia que varios agentes económicos dan a estas tareas, por lo que es importante establecer parámetros de evaluación. En general el rendimiento de los servicios promocionales se refleja en la creación y el crecimiento de empresas, las mayores oportunidades

de empleo y el abatimiento relativo de la pobreza, entre otros indicadores.

El saneamiento financiero de la banca de fomento es una tarea necesaria e impostergable, pues no existe razón alguna que justifique la ineficiencia empresarial de estas instituciones, sobre todo si manejan recursos públicos. "Si bien es cierto que la banca de desarrollo no es una banca comercial, esto no significa que por ese hecho no está obligada a operar con estricto apego a los parámetros de eficiencia y rentabilidad con que debe hacerlo cualquier institución integrante del sistema financiero."<sup>38</sup> De hecho, la rentabilidad financiera de la banca de desarrollo es un requisito fundamental para que ésta pueda cumplir de forma eficiente sus tareas de fomento. Por ello, el gran reto es demostrar que las acciones de promoción y desarrollo pueden y deben ser productivas y rentables.

La autonomía de gestión de la banca de desarrollo latinoamericana es, sin duda, uno de los principales fundamentos de la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos sociales y financieros. "Para un eficaz desempeño e impacto positivo de las actividades de la banca de desarrollo se requiere contar con mayor transparencia en las relaciones entre los bancos de fomento

y el gobierno, para evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de dichas instituciones."<sup>39</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos las instituciones de fomento de la región se enfrentan a rígidos modelos gubernamentales de supervisión y control que las limita y restringe. Ello les resta flexibilidad y capacidad de respuesta para hacer frente de manera eficaz y oportuna a las necesidades coyunturales de las empresas, en un entorno económico en constante transformación. "El aspecto fundamental de la evaluación del desempeño de la banca de desarrollo es el cumplimiento de los 'techos' que se le establecen: presupuestarios, de crédito y de intermediación financiera. En particular, el control del presupuesto en cuanto al monto y el calendario del ejercicio tiene un efecto perverso en la capacidad de respuesta de los bancos a las condiciones cambiantes de los mercados [...] Es necesario instrumentar mecanismos de evaluación con base en resultados (ajustados por riesgo), índice de capitalización, cartera vencida, etcétera, y además por su contribución social o en el sector objetivo de cada institución."<sup>40</sup>

39. *Ibid.*, p. 123.

40. Sergio Fadl Kuri, *op. cit.*, p. 51. David Ibarra, por su parte, señala que al igual que la

38. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, p. 121.

## ¿Primero o segundo piso?

Una lección clara de la experiencia regional es que la banca de fomento debe ser complemento y no competencia de los intermediarios financieros privados, en particular de la banca comercial. "Con el fin de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de fomento, se ha propiciado que ésta y los principales fondos y fideicomisos de fomento operen como bancos de segundo piso."<sup>41</sup> Las operaciones de segundo piso de la banca de desarrollo, impulsadas sobre todo a partir de los años ochenta, buscan que ésta funcione de manera subsidiaria y complementaria del sistema bancario y financiero y se valga de su infraestructura para la distribución de sus recursos y productos, todo ello para que los empresarios tengan acceso al sistema financiero y crediticio. También incide en la participación de los bancos comerciales en operaciones de riesgo que normalmente no asumen.

Los descuentos y las garantías son ejemplo de este tipo de operaciones, las cuales buscan que los agentes económicos que no tienen acceso al crédito tradicional puedan disponer de recursos frescos. Incluso, algunos analistas ven en las operaciones de garantías una excelente opción de la banca de desarrollo, ya que permiten apoyar a un importante número de micros y pequeños empresarios, sin necesidad de acudir a financiamiento y medios propios. Además, estos mecanismos cobran gran importancia en la actualidad latinoamericana, merced a las profundas crisis de los sistemas bancarios nacionales que casi no otorgan préstamos ni financian actividad productiva alguna ante el temor de no recuperar sus recursos y seguir engordando sus abultadas carteras vencidas. La crisis

banca privada internacional que se fusiona o multiplica sus servicios, las instituciones de fomento de la región deberán iniciar sus respectivos procesos, a fin de modernizar y agilizar sus instrumentos y operaciones. También apunta que "el empobrecido personal en análisis de crédito y en preparación de proyectos tendría que fortalecerse entre otras razones para promover el cambio en la producción, hacer más eficiente la concesión de crédito y proponer iniciativas adónde dirigir los préstamos de las instituciones multilaterales de crédito e incluso del ahorro nacional". Véase David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 25.

41. Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, pp. 95-96.

última del capital financiero internacional, la cual afectó a las economías y los sectores financieros de la zona, acentuó esta situación al generar más incertidumbre y temor en torno al futuro de las economías regionales.

Esta tendencia de la banca de desarrollo latinoamericana hacia las operaciones de segundo piso ha debilitado, sin embargo, las correspondientes a las de primer piso, principalmente el otorgamiento directo de financiamiento a los empresarios. De hecho, estos préstamos sólo se justifican "de manera excepcional, y siempre con un carácter promocional, complementario y temporal, buscando persuadir con ejemplos concretos y antecedentes exitosos a los administradores, empresarios e inversionistas de los sectores privado y social para que incorporen dichas actividades entre sus prioridades de negocio e imiten tales ejemplos, por iniciativa propia, con un enfoque entrelazado de servicio y rentabilidad."<sup>42</sup> Existe aquí, empero, un punto de discusión y duda, toda vez que las urgentes necesidades económicas y sociales de los países latinoamericanos requieren una atención rápida por parte de las instituciones de fomento. Si a éstas se les limita a operaciones de segundo piso, las acciones promocionales y crediticias pierden oportunidad. Sin duda, las acciones de primer piso dan a la banca de desarrollo un mayor margen de flexibilidad y acción, pues apuntan de manera directa y rápida a los objetivos sociales. Ello se justifica plenamente ante la resistencia e ineficiencia de la banca comercial, la cual no puede o no quiere ayudar a ciertos grupos económicos, ni siquiera por medio de las garantías de las instituciones de fomento. "Mientras las responsabilidades de la banca latinoamericana de desarrollo se multiplican en la transición institucional y económica de la región, paradójicamente sus instrumentos de acción se empobrecen. Por un lado, se transforma a la banca de desarrollo en banca de segundo piso, cuando mayores eran las necesidades de autonomía, volcadas a la reconversión productiva de las empresas de los países, entre otras razones, por apremios de la apertura comercial [...] Ese cambio coincide con el grave y general debilitamiento de la banca privada, del alza de las tasas reales de interés y de la contracción consiguiente del crédito al sector privado."<sup>43</sup>

42. *Ibid.*, p. 119.

43. David Ibarra, "La banca...", *op. cit.*, p. 24.

La intervención directa de la banca de desarrollo en el mercado crediticio se justifica a plenitud porque responde a la falta de financiamiento privado en sectores perfectamente identificables. Insistir en que esta acción constituye una competencia desleal a la banca privada sólo denota una posición ideológica o ignorancia. Ahora bien, las operaciones de primer piso deben ser, como otros aspectos de estas instituciones, temporales y transparentes, así como con objetivos previamente establecidos.

La banca de desarrollo debe, pues, complementarse con los sistemas financieros nacionales por medio de sus operaciones de segundo piso; sin embargo, debe tener plena libertad para optar por acciones crediticias directas cuando el mercado privado no garantiza la distribución equitativa de los recursos crediticios. Ello permitirá a la banca de fomento cumplir con eficiencia y oportunidad sus compromisos sociales y económicos.

## APUNTES FINALES

Existe un amplio consenso en la región para revisar el papel del Estado en los esfuerzos por retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo. No se trata de invocar el añejo y superado intervencionismo de épocas pasadas, sino establecer equilibrios económicos y financieros y mecanismos imprescindibles de distribución de la riqueza, con propósitos eminentemente sociales. La amarga experiencia de los últimos 20 años en los que el desmantelamiento de importantes instituciones estatales de desarrollo, incluidas las de fomento, impidió a las autoridades corregir de manera adecuada desigualdades y fallas del mercado, refuerza esta apreciación. Si bien algunas voces ortodoxas insisten en cuestionar y exigir la eliminación de la banca de desarrollo, éstas son cada vez más aisladas y periódicas y se pierden en la sinrazón y el dogmatismo.

Las instituciones de fomento latinoamericanas justifican plenamente su existencia ante el formidable e impostergable reto de impulsar el desarrollo de la zona. En este proceso el papel de aquéllas es fundamental, pues permite dirigir, con base en criterios de temporalidad y transparencia, el financiamiento y los servicios promocionales a los sectores y los agentes económicos más afectados, necesitados y olvidados por los procesos de ajuste y reestructuración económica y financiera de los últimos años y cuya reactivación e incorporación a los

mercados es vital para las aspiraciones nacionales de promover el empleo y combatir la pobreza.

En general, sin embargo, la banca de desarrollo latinoamericana presenta limitaciones, vicios, fallas y desgastes que de no corregirse en el corto plazo le impedirán cumplir a cabalidad las funciones y propósitos para los que fue creada. Es necesario, pues, reestructurar y fortalecer estas instituciones, con base en las siguientes consideraciones generales:<sup>44</sup> a) establecer una clara coherencia entre sus mecanismos, funciones y objetivos, así como con la política económica gubernamental;

b) lograr una eficaz autonomía de gestión, elemento básico para dar flexibilidad y eficiencia operativa; c) impulsar un nuevo modelo de evaluación de desempeño que no sólo incluya los indicadores financieros tradicionales (cartera, reservas, fondeo, capital, etcétera), sino también los resultados de los sectores objetivo (producción, empleo, incorporación al mercado, entre otros); d) reforzar e impulsar las operaciones de primero y segundo pisos, ya que las primeras permiten la intervención directa, rápida y eficaz con los grupos económicos excluidos y con urgencias obvias, mientras las segundas mantienen y profundizan el carácter de complementariedad de la banca con los intermediarios financieros privados, por medio de novedosos instrumentos, como el uso

de garantías de crédito, sin duda el más importante, y e) aumentar y perfeccionar las tareas de fomento y servicios promocionales y de asistencia, cuyos costos deberán ser presupuestados por el gobierno federal.

La banca de desarrollo latinoamericana es sin duda uno de los instrumentos más importantes de los gobiernos regionales para enfrentar las crisis económicas y promover el desarrollo. Prescindir de ella en los actuales y arduos momentos representaría renunciar sin justificación alguna a un arma poderosa contra los flagelos del desempleo y la pobreza, es decir, contra el subdesarrollo.

44. Sergio Fadl Kuri, *op. cit.*, Jaime Bautista Romero, *op. cit.*, y Antonio Vives, *op. cit.*

Alfredo Castro Escudero  
<jcastroe@bancomext.gob.mx>

## ● ● ● ● ● ● ● ● r e c u e n t o l a t i n o m e r i c a n o

### ASUNTOS GENERALES

#### América Latina y la inversión mundial

El Banco de Pagos Internacionales informó el 6 de agosto que en los primeros cuatro meses del año las inversiones en América Latina sumaron 278 700 millones de dólares, monto equivalente a 3.9% de las realizadas en todo el mundo (por unos 7.5 billones). Las inversiones más cuantiosas en la región correspondieron a Argentina, Brasil y México.

#### Fondos del BID para el sector privado

A fin de impulsar el desarrollo empresarial en la región, el 15 de agosto el Fondo Multilateral de Inversiones del BID aprobó donaciones e inversiones de capital por cerca de 27 millones de dólares. Los países beneficiarios de las primeras son Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tobago. Las operaciones de inversión, incluso en fondos de riesgo, se realizaron en Brasil y México.

#### Recuento de pobres en la región

Con base en el informe de la CEPAL denominado *Panorama social de América Latina 1999-2000*, el 17 de agosto se dio a cono-

cer que en América Latina y el Caribe existen 220 millones de pobres (45% de la población regional). Según el documento, la mitad de la población mayor de 60 años carece de ingresos previsionales o laborales.

### COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

#### Aumento del comercio regional con Canadá

Statistics Canada anunció el 18 de agosto en Montreal que en el primer semestre del año las exportaciones de América Latina y el Caribe al mercado canadiense sumaron 5 709 millones de dólares, 17.6% más que en igual período de 1999. Las importaciones regionales provenientes de Canadá aumentaron 6.3%, a 1 796 millones; México fue el principal cliente latinoamericano del país septentrional y los envíos a éste por parte de Argentina, Brasil y Venezuela subieron 23.6, 12.5 y 51.2 por ciento, respectivamente.

#### Cumbre de presidentes sudamericanos

Con el propósito principal de impulsar la integración regional ante los desafíos competitivos de la globalización económica y las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los días 31 de agosto y 1 de septiembre se reunie-

ron en Brasilia los presidentes de 12 países de América del Sur. Durante el encuentro se sentaron las bases para formar un área de libre comercio sudamericana a partir de la unión del Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile, Guyana y Surinam.

En la declaración final se ratificó 2002 como plazo para establecer un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, así como un plan para modernizar la infraestructura, en especial de transportes, comunicaciones y energía. También se pactó una *cláusula democrática* para prevenir la amenaza de rupturas del orden institucional en las naciones participantes, se emitió una declaración de apoyo a los esfuerzos de paz en Colombia y se reafirmó la voluntad común de impulsar el desarrollo de la zona.

### PRODUCTOS BÁSICOS

#### Acuerdo para revalorar el café

Con miras a elevar los precios internacionales del café, el 23 de agosto se reunieron en Costa Rica representantes de los principales países latinoamericanos productores del grano y se comprometieron a retener 20% de la oferta exportable del aromático (de 12 a 15 millones de sacos de 60 kilos) a partir de octubre.

## Exportaciones cafetaleras en aumento

La Asociación de Café Guatemalteco informó el 14 de septiembre que de octubre de 1999 a agosto de 2000 las exportaciones totales del aromático por los países de Centroamérica, México y Perú ascendieron a 20.04 millones de sacos de 60 kilos, 19% más que en el período anterior. En agosto último las exportaciones sumaron 1 429 224 sacos, 31.2% más que en el mismo mes del año pasado.

### ASUNTOS BILATERALES

#### Intercambio comercial entre Brasil y Perú

Los días 14 y 15 de septiembre se realizó en São Paulo el Tercer Foro Brasil-Perú para ampliar el comercio bilateral y modernizar la infraestructura ante el posible surgimiento de una zona de libre comercio sudamericana. El intercambio de mercancías entre ambos países se considera aún escaso: en el primer semestre del año sumó 320 millones de dólares.

### CENTROAMÉRICA

#### Corredor biológico en el istmo

Los países de Centroamérica y México acordaron consolidar un proyecto eje para el desarrollo sostenible de la región denominado *corredor biológico mesoamericano*, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el proyecto se busca proteger 768 000 kilómetros cuadrados de bosques y selvas, que conservan 8% de la biodiversidad del planeta y donde viven 34 millones de habitantes. Se planea la participación de organismos no gubernamentales, comunidades locales e inversionistas privados de cada uno de los países. El proyecto contará en principio con 20 millones de dólares, donados por diversos organismos ambientales, y tendrá una duración de seis años, se informó el 14 de agosto.

#### Donación a favor del liderazgo femenino

Con recursos aportados por los Países Bajos, el 16 de agosto el BID aprobó una donación de 950 000 dólares para promo-

ver el liderazgo femenino en América Central. El programa prevé canalizar a organizaciones de mujeres recursos para combatir las barreras estructurales a la participación femenina en puestos de autoridad.

#### Hacia un tratado comercial con Canadá

El 28 de septiembre los presidentes de los países centroamericanos y la República Dominicana se reunieron en Guatemala con el primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, para dialogar sobre la viabilidad de un futuro tratado de libre comercio. Chrétien reiteró el interés de su país en apoyar los procesos democráticos en el istmo, así como programas de educación y salud para atenuar problemas de pobreza y marginación.

### ARGENTINA

#### Superávit comercial

El Ministerio de Economía informó el 11 de agosto que en el primer semestre del año la balanza comercial argentina registró un superávit de 896 millones de dólares, resultado de exportaciones por 12 982 millones e importaciones por 12 086 millones. La dependencia destacó el crecimiento de los envíos a China (135%), Chile (35%) y el Mercosur (19%).

#### Canje de ahorros por bonos públicos

Con el propósito de captar más ahorro de pequeños inversionistas, el 30 de agosto el gobierno puso en marcha el programa Ahorre en el País, consistente en la compra mínima de bonos públicos por 1 000 dólares que devengarán un interés anual superior al que ofrecen los bancos privados para los depósitos a plazo fijo. Los valores se ofrecerán por medio de Internet, instituciones bancarias y otros intermediarios financieros, con plazos de vencimiento de uno a cinco años.

#### Líneas de crédito del BID

El 31 de agosto el BID aprobó una línea de crédito por 30 millones de dólares para proyectos de desarrollo económico y social en Argentina. Los recursos se podrán invertir a favor de la reforma del Estado, la estabi-

lidad macroeconómica, el crecimiento sostenible del sector productivo, la equidad social y la reducción de la pobreza.

Cuatro días después la institución financiera autorizó otra línea de crédito a Argentina por 4 500 millones de dólares, de los cuales 45% será para financiar planes de reforma del sistema de seguridad social, educativo y vivienda; 39% se destinará a impulsar la pequeña y mediana empresas, desarrollar el mercado de capitales y seguros, y completar obras de infraestructura; el restante 16% se canalizará al avance de la reforma del Estado.

#### Liberalización de las telecomunicaciones

Para reducir costos y atraer inversiones, el 4 de septiembre el presidente Fernando de la Rúa firmó un decreto de liberalización de las telecomunicaciones, con efectos a partir del 9 de noviembre. Tras 10 años de predominio exclusivo de las compañías Telecom y Telefónica, se presentaron 24 solicitudes de licencia, que podrían generar inversiones por 6 600 millones de dólares en los próximos tres años y unos 15 000 empleos. El decreto establece que 12% del fondo de servicio universal se destinará a la instalación de internet en las escuelas.

#### Más recursos del FMI

En el marco del Programa de Ajuste Económico y Estabilización Financiera, el 18 de septiembre el FMI anunció la apertura de una línea de crédito a Argentina por 272 millones de dólares. Con ello ascendieron a 1 376 millones de dólares los recursos otorgados al país austral, como parte del paquete de 7 400 millones de dólares acordado en febrero último con la institución financiera multilateral.

### BRASIL

#### Financiamiento para el ecoturismo

El 8 de agosto el BID concedió al gobierno de Brasil un financiamiento de 11 millones de dólares para un programa de promoción del ecoturismo en la cuenca amazónica, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, que prevé la conservación de los recursos naturales y la promoción de actividades económicas sostenibles. Además, se pre-

tende formular un marco regulatorio para el desarrollo ecoturístico.

### Crecimiento económico trimestral

Durante el segundo trimestre del año la economía creció 3.92% respecto al mismo período del año anterior, informó el 9 de agosto el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Entre los factores del avance productivo figuraron la baja en las tasas de interés y el incremento de las exportaciones.

### Crédito del BID para proyecto hidroeléctrico

El 9 de agosto el BID aprobó un financiamiento de 160.2 millones de dólares para el diseño, la construcción y el mantenimiento del proyecto hidroeléctrico Cana Brava, a cargo de una empresa privada. La operación comprende un préstamo de 75 millones de dólares proveniente del capital ordinario del banco y un préstamo sindicado de 85.2 millones con instituciones financieras que tienen acuerdo de participación con el BID. Del proyecto, 30% se financiará con acciones y 70% con emisiones de deuda del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

### Intercambio de bonos de deuda externa

A cambio de bonos Brady por 5 220 millones de dólares, el gobierno brasileño emitió el 10 de agosto un bono global por 5 160 millones de dólares a 40 años, con un cupón de 11% y un rendimiento de 13.732% o 788 puntos básicos sobre la tasa de los bonos del Tesoro estadounidense. La operación entraña para Brasil un ahorro de 144 millones de dólares en el valor neto de la deuda, y el gobierno espera recaudar 312 millones de dólares del colateral de los bonos Brady retirados. Los agentes principales de la operación fueron Chase Securities, Goldman Sachs y Morgan Stanley.

### Venta de títulos de Petrobrás

Para obtener 4 000 millones de dólares, el 10 de agosto el gobierno vendió 16.6% de las acciones comunes de Petrobrás. En el mercado internacional se colocaron valores por 2 600 millones (que se agregarán a las reservas internacionales) y en el na-

cional el monto restante. De las acciones vendidas, 51.8% fueron adquiridas por inversionistas institucionales extranjeros; 56% del capital social ordinario de la empresa petrolera permaneció en manos estatales.

### Déficit en cuenta corriente y deuda externa

El Banco Central informó el 21 de agosto que en los primeros siete meses del año la cuenta corriente registró un déficit de 12 706 millones de dólares (10% menos que en el mismo período de 1999), pero se compensó con el ingreso de inversión extranjera por 17 559 millones. Asimismo, el Ministerio de Hacienda informó que la deuda externa del país sumó 231 000 millones de dólares (27 000 millones de corto plazo).

### Sanciones de la Organización Mundial de Comercio

Un fallo de la Organización Mundial de Comercio autorizó el 28 de agosto a Canadá para imponer sanciones contra Brasil por 233 millones de dólares anuales, durante cinco años, por los subsidios que otorga a la industria aeronáutica. Las sanciones se aplicarán mediante la suspensión del acuerdo de tarifa que existe entre ambos países en materia de exportación de productos textiles; y el acuerdo de procedimientos para trámite de licencia de exportación. La suspensión estará vigente hasta que Brasil cambie su legislación conforme a las normas de la OMC.

### Datos de inflación

El Instituto de Geografía y Estadística informó el 12 de septiembre que el índice de precios al consumidor subió 1.31% en agosto, con lo cual la inflación acumulada fue de 4.63% y la anualizada de 7.86%. El gobierno fijó una meta de 6% para 2000.

### Garantía del BID para empresa eléctrica

Con el propósito de financiar un programa de modernización y ampliación de servicios eléctricos en el estado de Río de Janeiro, la empresa privada Light Servicios de Electricidad emitió el 20 de septiembre

papeles de deuda por 200 millones de dólares a cinco años; para 100 millones de ellos el BID otorgó una garantía para respaldar su pago. La garantía del BID cubrirá riesgos asociados con la convertibilidad y transferibilidad de la moneda, así como la expropiación de fondos.

## CHILE

### Se ratifica desafuero de Pinochet

Por 14 votos a favor y seis en contra, la Corte Suprema de Chile ratificó el 7 de agosto un fallo de primera instancia, definitivo e inapelable, que retira a Augusto Pinochet su inmunidad como senador vitalicio y abre la puerta a juicios por crímenes cometidos durante su mandato. Siete días después la Corte Suprema de Chile notificó al presidente de la Cámara de Senadores el desafuero del otrora dictador.

### Aumenta la deuda externa

El 7 de agosto el Banco Central informó que al cierre del primer semestre del año la deuda externa de Chile totalizó 35 049 millones de dólares, de los cuales 83.7% correspondió al sector privado y 16.3% al público. Según la institución, los compromisos de mediano y largo plazo ascendieron a 30 282 millones de dólares y los de corto plazo a 4 767 millones.

Las amortizaciones de créditos externos de mediano y largo plazo en ese período sumaron 1 222 millones de dólares, de los cuales 23.6% fueron del sector público y 76.4% del privado. Casi 61% de las amortizaciones se destinó a instituciones financieras internacionales, 23.3% a empresas relacionadas con la inversión extranjera, 8% a organismos multilaterales y 7.7% a instituciones gubernamentales.

### Mayor rentabilidad en los fondos de pensiones

La Superintendencia de Fondos de Pensiones informó el 10 de agosto que en julio las administradoras de fondos de pensiones acumularon una rentabilidad real de 1.1%, en los primeros siete meses del año de 3.4% y en los últimos 12 meses de 5.8%, lo cual se atribuyó al rendimiento positivo de los instrumentos de renta fija y el retorno de la inversión de los títulos extranjeros.

## Balanza comercial y crecimiento del PIB

El Banco Central informó el 17 de agosto que en el primer semestre del año la balanza comercial registró un superávit de 1 022.2 millones de dólares, resultado de exportaciones por 10 733 millones de dólares e importaciones por 9 710 millones. También se informó que en el segundo trimestre del año el PIB aumentó 6.1%, con lo cual el crecimiento económico semestral ascendió a 5.8 por ciento.

## Superávit fiscal

Funcionarios del Ministerio de Hacienda anunciaron el 22 de agosto que en el primer semestre del año las cuentas fiscales registraron un superávit de 821 millones de dólares, equivalente a 1.2% del PIB, gracias a un mayor control del gasto público y la recuperación de ingresos. El año pasado, cuando la economía del país cayó 1.1%, se tuvo un déficit fiscal de 1 160 millones de dólares, equivalente a 1.7% del PIB.

## Desempleo y plan para afrontarlo

El Instituto Nacional de Estadística informó el 29 de agosto que de mayo a julio últimos la tasa de desempleo fue de 10.2%, 0.8 puntos más que el trimestre anterior. Para atenuar el problema del desempleo, que afecta a cerca de 600 000 personas, el gobierno anunció un plan de urgencia para acelerar la reactivación económica y proteger a los sectores más pobres de la población.

## COLOMBIA

### Desembolso de Estados Unidos para el Plan Colombia y visita de Clinton

Pese a que el gobierno colombiano incumplió exigencias de Estados Unidos en materia de derechos humanos, el 23 de agosto el presidente de ese país, William Clinton, autorizó el desembolso de un paquete de ayuda por 1 300 millones de dólares, previamente aprobados por el Congreso, para el Plan Colombia.

El 30 de agosto Clinton visitó al país sudamericano, acompañado de una nutrida delegación de ministros, legisladores, diplomáticos y militares, lo cual suscitó vio-

lentas protestas de estudiantes colombianos con un saldo de 20 víctimas fatales. Los recursos se destinarán sobre todo a asistencia militar, por lo cual en países vecinos a Colombia se manifestó temor de que el combate contra las drogas suscite emigraciones desmedidas.

Frente a lo anterior, el presidente Andrés Pastrana acordó con sus homólogos de Venezuela, Hugo Chávez, y de Ecuador, Gustavo Noboa, realizar programas fronterizos conjuntos en zonas de cultivo de drogas. El 27 de septiembre se firmó el convenio general para el desembolso de los recursos.

## Costosa crisis bancaria

Durante los últimos dos años el costo de la crisis de la banca pública colombiana ascendió a 3 380 millones de dólares, 4.3% del PIB, informaron fuentes oficiales el 24 de agosto. Según el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en 1999 y los primeros siete meses de 2000 se destinó 1 841.8 millones de dólares, para capitalizar a la banca pública, y 439.5 millones para la banca privada; se planea destinar 683 millones de dólares adicionales en 2001 para robustecer el sistema financiero.

## Inflación a la baja

El Departamento Nacional de Estadística informó el 5 de septiembre que en agosto el Índice de Precios al Consumidor creció 0.32%, con lo cual la inflación acumulada fue de 7.27% (la más baja en 30 años) y la anualizada de 9.10%. El Banco Central pactó con el FMI una inflación de 10% en 2000.

## CUBA

### Crecimiento del PIB e inversión extranjera

Carlos Lage, vicepresidente isleño, reveló el 4 de agosto que la economía cubana creció 7.7% en el primer semestre del año, por lo que se cumplirá sin dificultad la meta de 4 a 4.5% para 2000; el sector petrolero creció 32%, y del azúcar lo hizo 18%, aunque el avance del turismo declinó de 15 a 6 por ciento. Tres días después, el Ministerio para la Inversión Extranjera informó que el número de empresas de capital mixto ascendió a más de 370, provenien-

tes de 46 países, principalmente de España, Italia y Francia, y que operan en 36 sectores de la economía isleña.

## Acuerdos con Bielorrusia

Con el fin de estrechar las relaciones bilaterales, el presidente Fidel Castro y el líder de Bielorrusia, Alexander Lukashenko, se reunieron el 3 de septiembre en La Habana para firmar un tratado de amistad y colaboración, así como un acuerdo de cooperación económica y comercial.

## ECUADOR

### Préstamo para programas sociales

El 10 de agosto el BID autorizó a Ecuador un préstamo por 4.5 millones de dólares para establecer un sistema para seleccionar a beneficiarios de programas sociales a cargo del Ministerio de Bienestar Social. El programa incluye una base de datos con el perfil social de todas las familias que requieren asistencia, en aras de una mejor asignación de los recursos. El préstamo se pactó a 25 años de plazo, con tres de gracia y una tasa de interés variable.

### Más exportaciones a socios andinos

A lo largo del primer semestre del año las exportaciones de Ecuador a Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela sumaron 321 millones de dólares, 60% más que en el mismo período de 1999. El Banco Central informó el 11 de agosto que las ventas a Perú pasaron de 58.3 a 138 millones de dólares; a Bolivia, de 3.4 a 3.2 millones; a Colombia, de 100 a 129 millones, y a Venezuela de 29.7 a 50.8 millones de dólares.

### Canje de bonos de deuda

El 14 de agosto el gobierno de Ecuador renegoció parte de su deuda externa luego de que 85% de los tenedores de bonos Brady y Eurobonos aceptaron cambiar los títulos actuales por nuevos. La operación, que representa una reducción de débito por 2 600 millones de dólares, estará coordinada por Citibank y Salomon Smith Barney. Los bonos Brady se canjearán por un bono global *step up* por 2 700 millones de dólares, con plazo al 15 de agosto de 2030, y otro bono global por

1 250 millones que vence el 15 de noviembre de 2012.

### Controvertida ley de privatizaciones

Pese al rechazo de varios sectores sociales y políticos, el 17 de agosto el presidente Gustavo Noboa promulgó la Ley de Promoción de Inversiones y Participación Ciudadana, que permite la venta de 51% de las acciones de 18 empresas de distribución eléctrica, así como la participación de capital privado en empresas estatales. El presidente Noboa aprobó el instrumento jurídico sin la sanción previa del Congreso, debido a los conflictos en el órgano legislativo.

### Renuncias ministeriales por crisis del Congreso

Los 13 ministros del gabinete del presidente Gustavo Noboa presentaron su renuncia colectiva el 30 de agosto para dejar al presidente en "plena libertad política" frente a un conflicto en el Congreso derivado de la integración de los dirigentes de éste. El presidente aceptó las renuncias de los ministros de Agricultura y de Gobierno.

### Fin del sucre

Conforme a la Ley de Dolarización del 13 de marzo último, el 10 de septiembre el sucre dejó de tener valor como moneda de pago a favor del dólar. Como aquél se usó como moneda fraccionaria durante el período de transición, el Banco Central debe aún retirar de circulación un monto equivalente a 42 millones de dólares, por lo que otorgó un plazo de seis meses a los ecuatorianos para cambiar los sucres en su poder.

### Préstamo de la Corporación Andina de Fomento

Como parte del acuerdo firmado con varias instituciones financieras en marzo último para otorgar un paquete de crédito por 2 000 millones de dólares, la Corporación Andina de Fomento aprobó el 5 de septiembre un préstamo por 200 millones de dólares a Ecuador para respaldar el proceso de estabilización y reactivación del país.

### Reestructuración de la deuda con el Club de París

Ecuador y sus acreedores del Club de París llegaron el 15 de septiembre a un acuerdo de reestructuración de débito por 834 millones de dólares que prevé un abono de 109 millones para este año y la posibilidad de canjear deuda por inversiones en programas de desarrollo e inversión social.

El reembolso de los créditos correspondientes a la ayuda pública para el desarrollo será a 20 años de plazo con 10 de gracia y tasa de interés preferencial, y para los créditos comerciales será a 18 años de plazo con tres de gracia y tasas de mercado.

### GUATEMALA

#### Realidades del desempleo

El Instituto Nacional de Estadística de Guatemala informó el 14 de agosto que 54.1% de la población económicamente activa, de unos cuatro millones de personas, carece de empleo formal. También señaló que miles de personas abandonan la actividad agrícola para dedicarse a otros sectores, como el manufacturero, el comercio, la construcción y el servicio doméstico.

### HONDURAS

#### Financiamiento para productos de café

Voceros gubernamentales hondureños anunciaron el 7 de agosto una línea de crédito por 23.3 millones de dólares para la fertilización, limpieza y tecnificación de los cultivos de café. En la próxima cosecha los productores pagarán al gobierno 0.75 centavos de dólar por cada saco exportado.

#### Paro contra privatizaciones

Unos 30 000 trabajadores estatales convocados por la organización Bloque Popular suspendieron labores el 29 de agosto en protesta por el proyecto gubernamental de privatizar en dos años la mayoría de las empresas públicas de servicios, puertos y ferrocarriles. Con dicha medida el gobierno espera recaudar unos 2 500 millones de dólares que dedicaría a combatir a la pobreza.

### Crédito del BID para desarrollo rural

Para reestructurar la economía rural, elevar la competitividad agrícola y mejorar las condiciones de vida de la población campesina de menores ingresos, el BID aprobó el 20 de septiembre un préstamo preferencial de 30 millones de dólares al gobierno de Honduras. El programa respectivo, cuyo costo total es de 33.3 millones de dólares, prevé inversiones para mejorar la calidad de los servicios públicos de sanidad animal y vegetal de inocuidad agroalimentaria, así como proyectos comunitarios de telecomunicaciones, electricidad y construcción de caminos rurales. El préstamo tiene un plazo de pago de 40 años, con un período de gracia de 10 y una tasa de interés de 1% durante los primeros 10 años y 2% con posterioridad.

### JAMAICA

#### Apoyo multilateral para el sector financiero

Con el objetivo de fortalecer el sector financiero y reducir su vulnerabilidad frente a futuras crisis, el 20 de septiembre el BID aprobó un préstamo a Jamaica por 150 millones de dólares. Una parte de los recursos se usará para mejorar la supervisión del sistema financiero y apoyar la venta de activos de instituciones financieras intervenidas.

Asimismo, el Banco de Desarrollo del Caribe otorgó un financiamiento de 25 millones de dólares (más cinco millones en asistencia técnica complementaria) para un programa sectorial paralelo al del BID. También el Banco Mundial se comprometió a aportar 150 millones de dólares para la reforma sectorial.

### NICARAGUA

#### Financiamiento para el sistema de compras gubernamentales

El 27 de septiembre el BID aprobó un préstamo preferencial a Nicaragua por 18 millones de dólares para modernizar el sistema de adquisiciones y la administración de las principales entidades gubernamentales. La contrapartida local asciende a 4.5 millones de dólares. El crédito se otorgó a 40 años de plazo con 10 de gracia y una tasa de interés de 1% durante los primeros 10 años y 2% con posterioridad.

## PERÚ

**Crecimiento del PIB y aumento de las exportaciones**

El Instituto Nacional de Estadística e Informática anunció el 7 de septiembre que en julio el PIB creció 4.8% respecto al mismo mes del año pasado. A ello contribuyó el buen desempeño de los sectores pesquero, manufacturero, agropecuario, comercial y de electricidad y agua. Asimismo, el Departamento de Aduanas informó el 29 de septiembre que en los primeros ocho meses del año las exportaciones totales de Perú sumaron 4 419.59 millones de dólares, 14.1% más que en el mismo período del año anterior.

**Grave crisis política**

A 50 días de iniciar su tercer mandato presidencial, el 16 de septiembre Alberto Fujimori anunció que convocaría a nuevas elecciones generales, en las que no se presentaría como candidato, tras la difusión de un video grabado dos días antes en el que su asesor y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos, apareció pagando a un congresista opositor para incorporarlo a las filas del oficialismo.

El líder de la oposición, Alejandro Toledo, llamó a crear un frente único que presente su candidatura común en las nuevas elecciones, pero otros partidos rechazaron la petición. En cambio acordaron pedir la inmediata destitución, detención y procesamiento de Montesinos, la desaparición del Servicio de Inteligencia Nacional y la integración de un gobierno transitorio que organice los nuevos comicios. Sin embargo, Fujimori manifestó su respaldo a Montesinos, anunció que se mantendría en la presidencia hasta el 28 de julio de 2001 y que él dirigiría las elecciones anticipadas; el alto mando militar respaldó al presidente.

El 24 de septiembre Montesinos solicitó asilo político al gobierno de Panamá, que le permitió permanecer algún tiempo en el país sin otorgarle un asilo formal, en medio de fuertes temores por un posible golpe de Estado en Perú. En esa fecha Fujimori aceptó oficialmente la renuncia de Montesinos y le agradeció los servicios prestados a Perú, lo cual indignó a la oposición. Cuatro días más tarde, el gobernante en entredicho viajó sorpresivamente a Washington para solicitar respaldo internacional para su propuesta de solución

política. Allí dialogó con la secretaria de Estado, Madeleine Albright, y con el secretario general de la OEA, César Gaviria, quienes le ofrecieron un apoyo político cauteloso y condicionado a encauzar la crisis de acuerdo con las recomendaciones del organismo americano y le pidieron acelerar el proceso electoral.

## PANAMÁ

**Renuncia del gabinete y datos económicos**

Tras un año de asumir el gobierno, la presidenta Mireya Moscoso aceptó el 17 de agosto la renuncia de los 14 ministros de su gabinete. Dirigentes empresariales y de la oposición exigieron cambios ministeriales por presuntas ineficiencias en la aplicación de los planes gubernamentales y la persistencia de la recesión económica. Durante el primer año de gobierno de Moscoso, el tránsito de buques por el canal decreció 4.4%, la inflación aumentó 1.5%, el PIB bajó 0.5%, y la tasa de desempleo se mantuvo en 13 por ciento.

## PARAGUAY

**Nuevo vicepresidente**

El 13 de agosto se llevaron a cabo las votaciones para elegir al vicepresidente paraguayo, cargo vacante desde el 23 de marzo de 1999 por el asesinato de Luis María Argaña y que originó tanto la renuncia del presidente Raúl Cubas cuanto el exilio del general Lino César Oviedo. Con el respaldo de los seguidores de éste, el senador Julio César Franco, del Partido Liberal Auténtico, ganó las elecciones al obtener 47.7% de los votos, frente a 46.9% que consiguió Félix Argaña, candidato del Partido Colorado e hijo del vicepresidente ultimado. Franco ocupará el cargo, junto con el presidente Luis González Macchi, hasta el 15 de agosto de 2003.

## REPÚBLICA DOMINICANA

**Mejía asume la presidencia**

Hipólito Mejía asumió el 16 de agosto la presidencia de la República Dominicana por un período de cuatro años. En su toma de posesión prometió gobernar con transparencia en el manejo de los fondos públicos, luchar contra la corrupción, combatir

la pobreza y respetar la independencia del poder judicial. También señaló que promoverá la producción agropecuaria y mantendrá la estabilidad macroeconómica, sin olvidar que más de la mitad de los ocho millones de dominicanos subsisten por debajo de la línea de pobreza.

## VENEZUELA

**Cumbre de la Organización de Países Exportadores de Petróleo en Caracas**

El 6 de agosto el presidente Hugo Chávez inició una gira por Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Indonesia, Libia, Nigeria y Argelia, a cuyos gobiernos convocó a un encuentro cumbre de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en Caracas. El presidente venezolano fue el primer Jefe de Estado en visitar al líder iraquí Saddam Hussein desde la guerra del Golfo Pérsico en 1991.

En coincidencia con el cuadragésimo aniversario del cártel, el 28 de septiembre se llevó a cabo en Caracas la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OPEP, quienes dialogaron en torno a la producción del crudo y su repercusión en los precios internacionales, a fin de contribuir a la estabilidad del mercado petrolero mundial y proteger a la par los intereses propios.

**Grandes ganancias petroleras**

Petróleos de Venezuela informó el 17 de agosto que en el primer semestre del año obtuvo ganancias por 3 890 millones de dólares, 600% más que en el mismo período del año anterior, debido al alza en el precio internacional del petróleo y al incremento de la producción de la empresa estatal.

**Plan de inversiones públicas**

Para estimular la economía y crear empleos, el 15 de septiembre el presidente Hugo Chávez anunció el Plan Extraordinario de Inversiones Públicas. Los recursos, por 2 170 millones de dólares, provendrán de la bonanza de los ingresos fiscales por las exportaciones de petróleo.

A.R.C.Z.

&lt;acruz@bancomext.gob.mx&gt;