

La Banca de Fomento Latinoamericana
y la empresa privada: una perspectiva
internacional*

Para referirme al tema de la Banca de Fomento Latinoamericana frente a la empresa privada, séame permitido, primeramente, plantear experiencias personales y, luego, expresar algunas opiniones en función de calificados aspectos de los desafíos y preocupaciones vigentes para los distinguidos participantes de la presente Asamblea General de ALIDE.

I

Si me permito recurrir al trasfondo de algunos antecedentes relacionados con la Banca de Fomento Latinoamericana y del Caribe, lo hago en el marco del espíritu global y realista de las directivas ALIDE que, desde su creación, en 1968, ha siempre proyectado su labor cooperativa a la luz de experiencias acumuladas.

Conocido es el primer encuentro de los organismos de fomento latinoamericanos, auspiciado por el BID —en noviembre de 1964— y donde me atreviera a definir nuestra institución como un verdadero “Banco Central Regional del Sistema de Fomento Latinoamericano”. La concepción en referencia está directamente vinculada con el estímulo y apoyo a la empresa privada. Tengamos presente que los masivos flujos financieros de orientación privada surgen sólo a partir de 1974, en términos paralelos a la crisis petrolera. Para América Latina en el período de la segunda postguerra es fundamental la lucha por crear una banca regional, lo que abre perspectivas para un financiamiento externo de empresas locales.

Al respecto, tengamos presente que los Estatutos del Banco Mundial exigían la garantía de los gobiernos para eventuales créditos a actividades privadas. Recordemos que la creación de la Corporación Financiera Internacional (IFC), diez años después de la creación del BIRF, persigue flexibilizar esta norma. No creo ser indis-

*Este trabajo se hace en una exposición efectuada por el autor en la XII Reunión de la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), en San Juan de Puerto Rico, el 11 de mayo de 1982.

creto, habiendo ya transcurrido 25 años, al recordar que la directiva del BIRF se oponía vigorosamente a la creación de un banco hemisférico, y que la argumentación que se daba para establecer un mecanismo financiero que pudiera cooperar con la empresa privada regional quiso neutralizarla con el establecimiento de la Corporación Financiera Internacional ya mencionada.

Era fundamental que al redactarse, en 1959, los Estatutos del BID, se estableciera un mecanismo de absoluta flexibilidad frente a potenciales usuarios privados. Sin embargo, tan importante como este enfoque fue la disposición largamente discutida —el actual Art. 3º, Sección 7 (a) del Convenio— que establece abierta y directamente la posibilidad operativa del BID con bancos de fomento. Aunque en 1982 esa disposición aparezca como obvia, en ese entonces, para nuestro principal accionista, resultaba un planteamiento heterodojo, producto, a mi entender, de un conocimiento poco profundo de la naturaleza de nuestra banca de fomento, que correspondía, por lo demás, a un proceso relativamente nuevo en algunos países para estimular el crecimiento económico, basado en apoyos crediticios a las actividades productivas locales.

Esta realidad latinoamericana fue la que me llevó a expresar lo siguiente, a principios de 1960, en la Primera Asamblea de Gobernadores del BID, al ser elegido como su Presidente:

“Doy grande importancia, en la práctica de las operaciones del Banco, a las posibilidades que éste tiene de actuar a través de organismos nacionales destinados a ayudar al financiamiento del desarrollo económico, sean corporaciones de fomento, bancos de desarrollo, bancos agrícolas o industriales, etc. Creo que estas organizaciones, por su experiencia y su conocimiento de la economía y de las necesidades de sus respectivos países, pueden transformarse en hábiles canalizadores de parte de los recursos del Banco. Existen importantes áreas atendidas generalmente por *empresas privadas, medianas y pequeñas*, en que podemos concurrir con nuestros fondos y multiplicar sus proyecciones. En ese sentido, tal vez nuestra acción pueda ser de mayor necesidad y rinda resultados máximos en el campo *agropecuario* y en el de la *industrialización*. Para estos fines debemos buscar también el *apoyo de fuentes privadas de financiamiento local, especialmente a través de entidades de capitalización y de bolsas de valores*. Los conceptos anteriores permiten prever que será muy estrecha la cooperación del Banco con los organismos de fomento, con la banca privada y central y con los mercados financieros de cada país”.

Conocido, y ampliamente divulgado por las publicaciones de ALIDE, es el hecho que este énfasis para cooperar financieramente

con las empresas locales debía también poder utilizar cauces privados. En el período en referencia, los bancos de fomento, de propiedad privada, eran escasos en nuestro Continente. Desde su creación, el BID siguió una política de promoción y apoyo a canales financieros privados que pudieran ejercer la labor propia de una organización de fomento. Ya con motivo del primer encuentro de bancos de fomento, de noviembre de 1964, al que hemos hecho referencia, subrayábamos que “debemos mencionar el reciente proceso de organización de corporaciones privadas que, generalmente, con ayuda de recursos externos, movilizan fondos locales para atender las necesidades financieras a plazos más largos en actividades industriales o en calificadas iniciativas agrícolas. Notables han sido en este campo las experiencias de México y de Colombia y, en fecha más reciente, de nuevos organismos en Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela y Bolivia”.

La convicción que se impone en el sentido de que el Continente requería fortalecer los moldes institucionales que estamos señalando, *es propia de nuestra evolución económica*, ya que no se trataba de adoptar, en esos años, fórmulas de países industrializados, o bien de experiencias generalizadas inexistentes en otras partes del Tercer Mundo. Una interesante expresión de lo anterior se testimonia en la Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, fundamento de la “Alianza para el Progreso”, y donde se señala textualmente que era necesario: “que las instituciones, tanto en los sectores públicos como en los privados, inclusive las organizaciones laborales, cooperativas e instituciones comerciales, industriales y financieras, sean fortalecidas y mejoradas para la creciente y eficaz utilización de los recursos nacionales”

El fortalecimiento de la banca de fomento en la década de los 60' no significa sólo la mejor utilización de eventuales recursos externos e internos, sino que, además, mejoras cualitativas de orden humano e institucional. El distinguido economista brasileño Rubens Vaz da Costa, resume lo anterior en los términos siguientes, en 1970, al evaluar la primera década del BID:¹

“Este florecimiento de la banca de fomento regional, determinado principalmente por el importante apoyo del BID, trae aparejados muchos otros elementos favorables: entre ellos se cuentan, la revisión y reformulación de las políticas para ajustarlas a las modalidades aceptables para el BID, la reorganización administrativa, y la adopción de procedimientos modernos de trabajo, la formación sistemática del personal, la influencia

¹Según la Memoria del BID (1981), considerando como deuda externa neta la pagada a plazos mayores de un año para organismos públicos o privados con *garantía gubernamental*.

“ejercida sobre los bancos comerciales y sociedades financieras
 “que operan exclusivamente a corto plazo, para interesarlas en
 “el financiamiento de inversiones. Este apoyo ha significado
 “además la introducción de la técnica de proyectos específicos
 “para justificar la obtención de préstamos; la creación de secto-
 “res de desarrollo o de “fondos” especiales en los bancos cen-
 “trales de los países donde no existían los bancos de fomento,
 “etc. Se puede afirmar que la presencia del BID no sólo ha vi-
 “talizado a la banca de fomento en América Latina, sino que
 “la reformó y la revolucionó, transformándola en la mayoría de
 “los países en verdadero instrumento de promoción de la em-
 “presa privada y del desarrollo económico y social”.

Sería incompleto el apretado relatorio anterior si no recordáramos el apoyo decisivo que el Banco Interamericano prestara para la gestación de ADELA, a partir de 1964, empresa financiera privada y multinacional que logra en pocos años movilizar como accionistas a decenas de empresas de países desarrollados para participar en la común tarea de promover nuevas iniciativas privadas en el contexto latinoamericano, y si no recordáramos también que, por planteamientos que surgieran en la Asamblea de Gobernadores del BID en 1969, se efectuara un importante estudio acerca de la posible constitución de un mecanismo regional para la expansión de la empresa privada industrial latinoamericana. El informe en referencia propone la creación de la denominada COFIAL (Corporación Financiera para América Latina), fórmula semejante a la ya existente para el BIRF, por medio de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Desgraciadamente esta propuesta no contó en la Asamblea de Gobernadores de 1971, con el apoyo adecuado de gran parte de nuestros países.

En cierta forma, la inspiración de COFIAL se proyectó, a partir de 1975, a través del denominado Fondo Fiduciario Venezolano, resultado de un Convenio firmado entre el Gobierno de Venezuela y el BID, por un monto global de us\$ 500 millones.

Debe recordarse también la función decisiva del BID en la gestación de los mecanismos de *financiamiento subregional*, todo ello en el contexto de la institución como “Banco de la Integración Latinoamericana”. Recuerdo que en Washington, en 1960, dimos un gran impulso a la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica, lo que se tradujera más adelante en un importante apoyo financiero. Enfoques análogos se utilizaron posteriormente para cooperar con la gestación del Banco de Desarrollo del Caribe, de la Corporación Andina de Fomento, del Fondo de Pre-Inversión de la Cuenca del Plata y para crear mecanismos de financiamiento de exportaciones. En este último contexto debemos re-

cordar que la gestación del Banco de Exportaciones Latinoamericanas (BANEX) está estrechamente vinculada con la experiencia operativa del BID en este campo de la actividad privada de nuestros países.

No sólo debemos subrayar la importancia de los mecanismos financieros institucionales regionales y subregionales, sino que debemos subrayar que, pese a dificultades políticas emergentes, estas instituciones han sido capaces de consolidarse y de expandirse.

Al respecto, cabe tener presente, particularmente, la situación del Banco Centroamericano de Integración Económica, que en años recientes ha intentado también crear un mecanismo filial para el apoyo directo a la empresa privada. Tuve el honor de actuar como Consultor de este Banco en 1975 en relación a la iniciativa señalada, expresando una positiva opinión al respecto:

II

Como segunda parte mencionaré los desafiantes temas que inciden, a mi entender, directamente en la vigente interacción de las empresas privadas con los bancos de fomento de nuestro Continente, cualesquiera que sean los factores institucionales de estas dos expresiones de nuestra vida económica.

En primer término, desearía testimoniar lo que es mi personal convicción acerca de lo artificial que significa pretender una vigencia absoluta de determinados “modelos” o “fórmulas” para dar respuesta a los desafíos económico-sociales de nuestros países. Me permito efectuar este planteamiento no sólo por tres décadas de experiencias directivas en mi país, en el Hemisferio Occidental y en el plano internacional, sino que también al tener presente que el trasfondo histórico de nuestros países nos enseña que —salvo contadas excepciones— en ninguno de ellos han regido dogmáticas fórmulas para la coexistencia social. Y más aún: en algunas situaciones donde se quisieron imponer rígidos y estáticos esquemas, la realidad socio-cultural produjo importantes y a veces conflictivas alteraciones. No nos puede extrañar así que, de pretender una definición para nuestra realidad hemisférica, deberemos tal vez utilizar el concepto de “economía mixta”. En efecto:

—Somos países de “economía mixta”, por la coexistencia y presencia del Sector Privado junto al Sector Público;

—Somos países de “economía mixta” porque tanto a escala regional como nacional coexisten modalidades y ritmos de desarrollo propios de sistemas “pre-industriales”, “industriales” y “post-industriales”;

—Somos países de “economía mixta” porque el escenario de nuestras actividades conjuga lo nacional, lo latinoamericano y lo

internacional. Basta al efecto tener presente la realidad comercial, financiera y técnica vigente en nuestras sociedades.

En segundo lugar —y más allá de los desafíos propios del actual difícil momento económico internacional— debemos subrayar el trasfondo de un crecimiento histórico de América Latina, que en parte substancial determina nuestro encuentro bajo los auspicios de ALIDE. Recordemos que en la última generación América Latina cuatriplica su producto regional, lo que permite, aún frente a una duplicación de la población, elevar los ingresos por habitante en un 100%. Lo anterior se proyecta en una innegable “modernización” de nuestras economías, proceso en el cual la iniciativa privada ha tenido gran significado, no sólo como factor de promoción, sino que también por las ventajas y nuevas perspectivas que a la misma se le han abierto.

Extendida es también la experiencia en nuestros países, en que por falta de políticas adecuadas, los positivos resultados señalados no han logrado una equidad social más extendida, como lo reflejan las estadísticas de distribución de ingresos, de niveles de consumo y de *empleo*.

Este último aspecto constituye al presente precisamente uno de nuestros grandes desafíos. No se trata sólo de los problemas derivados de una recesión internacional, sino que también de serios y profundos aspectos estructurales que obligan a nuestros gobiernos a un análisis y a una acción creadora e imaginativa. Estoy convencido de que el fortalecimiento de nuestras empresas medianas y pequeñas es uno de los caminos para enfrentar este desafío. Obviamente, los bancos de fomento latinoamericanos están llamados a desempeñar una función importante en el contexto señalado.

En tercer término, debemos enfatizar la necesidad de dar más vigencia que nunca a los mecanismos de cooperación hemisférica. Desde los fundamentos del Sistema Interamericano, desde fines del siglo pasado, hasta la vigencia actual de importantes mecanismos de integración regional y subregional en América y el Caribe, hemos acumulado una valiosísima experiencia que está destinada a ser reforzada, pese a algunos difíciles y contingentes problemas que afectan al presente algunas de nuestras zonas, sea en forma multilateral o bien por dificultades entre dos países.

El trasfondo de política continental en referencia puede y debe mejorarse con apoyo de mayores acercamientos económicos entre nuestros países, para lo cual es de gran importancia el notable incremento de las tendencias comerciales intra-latinoamericanas, como lo revelan nuestras exportaciones que, desde principios de la década de los 60', de poco más de un 8% del total, alcanzaran, al final de la década pasada, a un porcentaje equivalente al doble. Conocido es el hecho que una parte substantiva de esta tendencia

corresponde a nuevas exportaciones industriales, lo que refleja la duplicación global de las mismas en la década pasada, proceso por lo demás concomitante con el aumento de la producción manufacturera en más de un 50% en ese período. Obviamente el gran agente de esta aceleración fue la iniciativa privada, apoyada en diversas formas por la banca de fomento de nuestros países.

En el contexto de lo señalado, debemos alegrarnos de la iniciativa del Gobierno de los EE. UU. para poner en ejecución un programa de cooperación especial para los países centroamericanos y del Caribe, que deberá contar con la participación de Canadá, México y Venezuela. A pesar de que el planteamiento anterior sólo corresponde geográficamente a una parte del Hemisferio en vías de desarrollo, es obvio que la totalidad del Sistema Interamericano, a través de la OEA, presta apoyo a la mencionada iniciativa. Al respecto, creo que es del caso recordar que la OEA tiene programado para fines de 1982 celebrar una Asamblea General Extraordinaria en Montevideo, para considerar nuevas formas de colaboración regional. Para esos efectos, se ha preparado un Informe especial por un Grupo de nueve expertos, que me correspondiera el honor de presidir. Dicho documento se intitula "Cooperación Hemisférica y Desarrollo Integral", habiéndose indicado las siguientes tareas como prioritarias para un análisis y discusión multilateral: el problema alimenticio; la situación energética; las materias primas; el analfabetismo y la educación; el desarrollo urbano y el medio ambiente; la transferencia tecnológica y la situación especial de los "mini-estados", particularmente aquellos del Caribe. En la reciente Memoria Anual del BID —que testimonia el impacto de la recesión internacional— se señala: "La declinación económica experimentada por el área de la Cuenca del Caribe, a la que pertenecen la mayor parte de los países pequeños de América Latina, fue particularmente acentuada y representó un agravamiento de las tendencias observadas recientemente... los 13 países miembros del Banco que se consideran integrantes de la Cuenca, volvieron a experimentar tasas de actividad económica desalentadoramente bajas y sus ingresos provenientes de exportaciones, como consecuencia de la continuada depresión de los mercados de sus principales productos de exportación, se mantuvieron estancados o disminuyeron".

Las perspectivas hemisféricas que obviamente afectan a todos nuestros países nos acercan también al denominado diálogo Norte-Sur y a las posibilidades de crear las condiciones para lo que convencionalmente, desde la década de los 70', ya se había definido como el Nuevo Orden Económico Internacional. Todos tenemos presente la gestación y el alcance de la Reunión de Cancún, en México, a mediados del año pasado. Como era de esperar, no pudieron adoptarse medidas concretas a corto plazo, lo que provocara un ex-

tendido pesimismo. Sin embargo, la vigencia y reconocimiento del problema, particularmente por parte del nuevo Presidente de los EE. UU. y la sistematización de un diálogo, nos permite con realismo, vislumbrar posibilidades concretas hacia el futuro en el contexto ya planteado.

En Cancún se discutió lo ya expuesto en el importante Informe Brandt respecto al impacto negativo para el Tercer Mundo de los problemas contingentes de los países desarrollados.

En cuarto lugar, es un hecho que la crisis energética mundial que se perfila desde fines de 1973, trae consigo una nueva realidad concomitante: me refiero a los factores que empiezan desde esa fecha a transformar el sistema financiero internacional, prevaleciente desde el término de la Segunda Guerra Mundial e institucionalizado en gran parte a través de los Convenios de Bretton Woods (1944).

III

No podría dejar de repetir aquí el contexto externo en que se desenvuelven estas instituciones. En mi discurso de agradecimiento, en la ya referida ceremonia de ALIDE, celebrada hace cuatro años en Lima, me permití plantear lo siguiente: "La Banca de Fomento de América Latina, evidentemente estará condicionada en sus actividades futuras por las soluciones que la comunidad internacional debe dar a esta situación del nuevo contexto financiero, respecto de la cual aún no existen parámetros que, por lo demás, deberán ser el resultado de una programación y acción conjunta, tanto del mundo desarrollado como de aquel en vías de desarrollo, y tanto de los países productores de petróleo, como de aquellos dependientes de la importación de esta fuente de energía"

Creo que la posición anterior no sólo sigue teniendo plena vigencia, sino que ha tomado aspectos más complejos en este último período, en gran parte por las explicables políticas antinflacionarias de los principales países desarrollados, expresados fundamentalmente en concretas medidas de regulación monetaria y de alza de los tipos de interés del dinero, medidas que inciden una extendida situación recesiva internacional.

No nos podemos extrañar que las nuevas circunstancias afectan al presente directamente a América Latina, cuya recordada expansión económica experimenta en 1981 una significativa contracción. Nuestro PIB, que históricamente en los últimos 30 años fluctúa entre el 5% y el 6% en sus tasas de crecimiento, disminuye el año pasado al 1%, es decir, a menos de la mitad del aumento estimativo de la población.

Estas cifras testimonian, una vez más, el estrecho grado de inter-

dependencia de nuestros países frente al acontecer mundial. Obviamente que esta situación condiciona y afecta directamente a las relaciones de nuestras empresas privadas con la Banca de Fomento, asunto prioritario en la agenda de esta importante Asamblea de ALIDE.

Como es sabido, la problemática señalada se hace mucho más compleja en función del sostenido proceso de endeudamiento de nuestros países con los principales centros financieros. Nuestro endeudamiento externo global, que en 1970 alcanzaba los 16 mil millones de dólares, ha pasado a un nivel de 126 mil millones de dólares para 1980².

El crecimiento del endeudamiento externo se proyecta fundamentalmente a través de la banca privada extranjera, lo que disminuye, por cierto, la tradicional gravitación de las fuentes públicas de cooperación financiera, sean éstas de carácter bilateral o multilateral.

Era inevitable que el mayor endeudamiento exterior de América Latina trajera consigo problemas y dificultades que para muchos de nuestros países seguirán vigentes en los próximos años. No es posible, en una exposición como la presente, pretender efectuar un análisis técnico exhaustivo de esta temática; sin embargo, a título personal, me atrevo a plantear las siguientes preocupaciones:

Es efectivo que el crecimiento de la liquidez monetaria internacional gestada a partir de 1974 permite a países importadores de petróleo enfrentar los mayores precios, habiéndose evitado así peligrosas limitaciones en la convivencia económica internacional. Sin embargo, no olvidemos que cuota importante de estos nuevos flujos monetarios son absorbidos por muchos de nuestros países con gran liberalidad y sin concepciones definidas y prioritarias para el uso de los nuevos recursos externos. En tal sentido, se crean desconocidas prácticas de endeudamiento que, desgraciadamente, no han ayudado, en muchos casos, a un desarrollo orgánico de nuestros países. Por otra parte, en variadas ocasiones, no se han considerado condiciones prudentes de recepción de los créditos, tanto para el pago de sus servicios como de sus amortizaciones.

Es efectivo también que las facilidades crediticias bancarias internacionales han sido importante factor de estímulo para la vida económica prevaleciente en muchos de nuestros países; sin embargo, sus altos costos y la falta de políticas económicas más cautelosas han gestado al presente muchas dificultades adicionales que se suman peligrosamente al prevaleciente ambiente recesivo internacional.

²Según la Memoria del BID (1981), considerando como deuda externa neta la pagada a plazos mayores de un año para organismos públicos o privados con garantía gubernamental.

Naturalmente que la situación recordada afecta seriamente a grupos importantes de nuestro sector privado, frente a los costos mayores del dinero y a una acumulada disminución del poder comprador. Lo anterior ha convergido también, en variados casos, con las facilidades crediticias para importaciones y con políticas de reducción de tarifas aduaneras, lo que ya había afectado a industrias fabriles latinoamericanas que no estaban ajustadas a mecanismos competitivos internacionales.

Por cierto que los Bancos de Fomento, sean públicos, privados o mixtos, han estado también afectados por la situación señalada. Obviamente que es difícil generalizar acerca de esta realidad, considerando las diferencias estructurales y cíclicas entre nuestros países. No obstante, nos asiste la convicción de que hay un trasfondo común, lo que facilita, por cierto, que ALIDE pueda servir de escenario de análisis y discusión de esta compleja situación en que lo nacional está grandemente condicionado por nuevas y cambiantes circunstancias internacionales.

Mi última reflexión se vincula estrechamente con la anterior y dice relación con las tendencias prevalecientes en el comercio internacional en estos últimos años, particularmente con las políticas restrictivas del mundo desarrollado, que estamos ciertos serán objeto de un importante debate en la reunión de alto nivel ("summit") de las siete mayores economías del mundo occidental, en el mes de junio próximo.

El desafío vigente es de extraordinaria trascendencia. Tengamos presente que en los 25 años anteriores a 1973, la producción mundial crecía en torno al 5% anual y el comercio internacional en un 7% al año. El año pasado testimonia, en cambio, un crecimiento productivo del 1% y prácticamente una falta total de expansión del comercio mundial. En una reciente publicación de la revista *The Economist*, se plantea al respecto, lo siguiente: "Tal vez una cuarta parte de todo el comercio de productos se oriente al presente a través de permutas. Otro cuarto, depende de las transacciones internas de compañías multinacionales, por ejemplo, los componentes transados entre subsidiarias de diferentes países. Un tercer cuarto está sujeto a cuotas, o bien más frecuentemente, a convenios de "limitación de exportaciones" (*export restraint*). Lo anterior significa que el último cuarto del comercio mundial debe hacer todo el trabajo para el cual existen los mercados, proveyendo un *clearing house* donde la producción excedente puede responder a demandas insatisfechas".

La situación descrita clarifica lo competitivo de los mercados internacionales actuales en un escenario totalmente libre no superior a un 25%, y la necesidad de encontrar fórmulas cosmopolitas de

gran apertura que aseguren nuevamente tendencias de crecimiento en el mundo en su conjunto.

Obviamente que estas circunstancias comerciales, unidas a los factores financieros a los cuales hemos hecho ya referencia, son serios elementos condicionantes para las empresas privadas en nuestros países, y afectan consecuentemente su relación tradicional con la banca de fomento.

Al término de mis comentarios deseo reiterar que la capacidad e imaginación latinoamericana y caribeña para haber creado y desarrollado en gran escala una banca de fomento, orientada substancialmente al sector privado, siguen actualmente vigentes, no ya sólo para poner en órbita concepciones originales en los respectivos territorios nacionales sino, más que eso, para cooperar con un interesante proceso de regionalización e internacionalización al cual se vincula el destino de todos y cada uno de nuestros países, y ALIDE ha demostrado una singular eficiencia en todos estos procesos.